

Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner

Slutrapport



STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2020-06-17
ERT DATUM
2018-06-14

DIARIENR
2018/138-5
ER BETECKNING
Fi2018/02396/SFÖ

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag till Statskontoret att följa upp genomförandet av
Agenda 2030**

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera och följa upp hur Agenda 2030 påverkar myndigheters, kommuners och landstings hållbarhetsarbete.

Statskontoret överlämnar härmed en slutredovisning av uppdraget, rapporten *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport (2020:15)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, Hanna André, Dorian Francis, Lukas Pashalidis, Linnea Sandell och Karin Melldahl, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Karin Melldahl

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag, våra lärdomar och förslag	13
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	13
1.2	Lärdomar om arbetet med Agenda 2030	15
1.3	Statskontorets förslag	17
1.4	Det finns begränsningar i Statskontorets förslag	22
1.5	Läsanvisning	23
2	Regeringen behöver ange en inriktning för arbetet med Agenda 2030	25
2.1	För att nå målen i Agenda 2030 behövs en ambitionshöjning i hållbarhetsarbetet	25
2.2	Regeringen kan lära av andras erfarenheter från att arbeta med agendan	27
2.3	Regeringen behöver ta fram en inriktning för arbetet med Agenda 2030	29
2.4	Regeringen bör förtydliga vilken roll de riksdagsbundna målen har i genomförandet av Agenda 2030	36
3	Utveckla Regeringskansliets arbetssätt	39
3.1	Koppla arbetet med agendan till Regeringskansliets organisation	39
3.2	Regeringens inriktning behöver översättas till en konkret arbetsplan	43
3.3	Regeringen bör styra myndigheter och verksamheter mer sammanhållet	44
3.4	Nationella samordningsfunktionen ska hålla samman regeringens arbete	48
4	Myndigheternas arbete med Agenda 2030	53
4.1	Förtydliga att myndigheterna bidrar bäst genom sitt instruktionsenliga uppdrag	53
4.2	Vissa myndigheter har nyckelroller i arbetet med agendan	54
5	Främja Agenda 2030 lokalt och regionalt: kommuner och regioner	59
5.1	Arbetet i kommuner och regioner är viktigt för genomförandet av agendan	59
5.2	Förutsättningarna skiljer sig åt	64
5.3	Främja Agenda 2030 och minska skillnaderna i förutsättningar	67
	Referenser	73

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	77
2.	Hur vi har genomfört uppdraget	81

Sammanfattning

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att följa upp och analysera hur Agenda 2030 påverkar myndigheters, kommuners och regioners hållbarhetsarbete. Syftet med uppdraget har varit att öka kunskapen och ge underlag för att utveckla genomförandet av Agenda 2030. Vi presenterade vår delrapport i oktober 2019. Detta är vår slutrapport.

Agenda 2030 antogs i september 2015 av FN:s generalförsamling och är en femtonårig handlingsplan för global hållbar utveckling. Den har 17 mål och 169 delmål. Agendan syftar bland annat till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna och säkerställa ett varaktigt skydd för planetens ekosystem.

I delrapporten beskrev vi hur myndigheter, kommuner och regioner arbetar med Agenda 2030. I denna rapport fördjupar vi vår analys och lämnar förslag på hur genomförandet kan utvecklas.

I våra förslag utgår vi från att regeringen anser att Agenda 2030 ska stärka Sveriges hållbarhetsarbete och att agendan ska genomföras inom ramen för ordinarie styrning och processer.

Agenda 2030:s påverkan på myndigheters, kommuners och regioners hållbarhetsarbete har varit liten

I vår delrapport konstaterade vi att en majoritet av myndigheterna, kommunerna och regionerna använder Agenda 2030 på något sätt i sin verksamhet. Vi kunde också konstatera att antalet kommuner och regioner som använder sig av agendan ökade mellan 2017 och 2019.

Vår analys visade samtidigt att aktörernas hållbarhetsarbete sällan hade utvecklats som en följd av arbetet med Agenda 2030. Vi bedömde att de flesta aktiviteter som myndigheter, kommuner och regioner har genomfört med koppling till agendan bara i liten utsträckning bidrar till att utveckla deras hållbarhetsarbete. Agendan har alltså inte höjt aktörernas ambition i hållbarhetsarbetet på det sätt som regeringen vill.

Vi bedömer att en avgörande anledning till att Agenda 2030 bara i liten utsträckning har påverkat myndigheters, kommuners och regioners hållbarhetsarbete är att regeringen inte har haft en tydlig inriktning för arbetet. Vi bedömer att detta har försämrat Regeringskansliets förutsättningar att arbeta med agendan. Vi bedömer att det också har försämrat myndigheternas, kommunernas och regionernas möjligheter att förverkliga regeringens ambitioner om att Sverige ska vara ledande i att genomföra agendan.

Regeringen behöver ta fram en inriktning för arbetet med Agenda 2030

Statskontoret föreslår att regeringen tar fram en inriktning för arbetet med Agenda 2030 i Sverige genom att peka ut vilka områden inom agendan som är prioriterade i det fortsatta genomförandet. Regeringen ska också peka ut de mål som riksdagen sedan tidigare har beslutat om som är relevanta för dessa prioriterade områden samt myndigheter och verksamheter som har centrala roller inom dessa prioriterade områden. Vi bedömer att regeringens inriktning för det fortsatta arbetet med agendan bör fokusera på de områden där Sverige har stora utmaningar. Vi föreslår att regeringen pekar ut den fortsatta inriktningen för arbetet med Agenda 2030 i form av en skrivelse till riksdagen.

En inriktning för arbetet innebär en politisk prioritering som visar hur arbetet med agendan ska genomföras i Sverige. Inriktningen kommer att göra det lättare för myndigheterna att tolka hur de ska arbeta med agendan. Inriktningen kan även fungera som ett stöd när regionerna och kommunerna ska utforma sitt eget arbete, och när länsstyrelserna främjar arbetet med agendan lokalt och regionalt.

Att regeringen tar fram en inriktning betyder naturligtvis inte att arbetet med att utveckla hållbarhetsarbetet på andra områden bör stanna av. Det pågår på olika sätt arbete för att nå målen i Agenda 2030 inom många politikområden. Men vi bedömer att en inriktning skulle bidra till tydlighet och därmed förbättra förutsättningarna för att öka takten mot måluppfyllelse inom områden där Sverige har särskilt stora utmaningar. I arbetet med de prioriterade områdena är det också viktigt att regeringen beaktar agendans helhetsperspektiv, det vill säga att regeringen tar hänsyn till andra områden och mål när de föreslår åtgärder inom ett område.

Regeringskansliets arbetssätt kan utvecklas för att främja arbetet med Agenda 2030

Statskontoret föreslår att regeringen utvecklar arbetsformerna inom Regeringskansliet för att uppnå ett mer sammanhållet genomförande av agendan.

Statskontoret föreslår också att regeringen förstärker den nationella samordningsfunktionen för Agenda 2030 inom Regeringskansliet. Våra förslag är framtagna för att fungera i Regeringskansliets befintliga processer.

Hittills har det inte varit tydligt för tjänstepersonerna inom Regeringskansliet hur arbetet med Agenda 2030 ska kopplas till processer såsom budgetarbetet och arbetet mot de riksdagsbundna målen. Därför föreslår vi bland annat att regeringen ska tydliggöra att det är i arbetet mot de riksdagsbundna målen som regeringen genomför Agenda 2030. Det skulle förbättra Regeringskansliets förutsättningar att verkställa regeringens inriktning för arbetet med Agenda 2030. Det är samtidigt viktigt att inte skapa otydligheter i den rådande ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet eller förskjuta ordningen för den formella styrningen och

återrapporteringen. Våra förslag utgår därför ifrån att ansvaret för att bereda förslag på styrning av myndigheter och verksamheter, fortsatt vilar på de olika fackdepartementen.

Regeringskansliet behöver ta fram en gemensam kunskapsbas om Agenda 2030. Kunskapsbasen ger tjänstepersonerna en gemensam bild över hur agendan berör de olika delarna av Regeringskansliet. Denna bild behövs för att kunna arbeta vidare enligt regeringens inriktning i de olika departementen. I kunskapsbasen bör Regeringskansliet beskriva vilka mål och delmål i agendan som är särskilt relevanta för vilka statsråd, departement och enheter, liksom relationen mellan riksdagsbundna mål och agendans mål.

Vi bedömer att den nationella samordningsfunktionen för Agenda 2030 på Klimatenheten på Miljödepartementet har en central roll i att stödja arbetet med Agenda 2030 i Regeringskansliets olika delar. Funktionen bör ha förutsättningar att analysera, överblicka och följa arbetet inom samtliga prioriterade områden och utifrån agendan i sin helhet. I dag bemannas den nationella samordningsfunktionen av två tjänster, vilket vi bedömer är för lite för att kunna bedriva arbetet med rimlig kvalitet och inom ramen för de olika roller som uppdraget kräver. Vi föreslår därför att regeringen förstärker den nationella samordningsfunktionen.

Regeringen kan utveckla styrningen av myndigheterna

Vi bedömer att regeringen kan utveckla styrningen av myndigheter och verksamheter för att förbättra genomförandet av Agenda 2030. Regeringen kan utgå ifrån inriktningen för att styra på ett mer målinriktat och sammanhållet sätt. Samtliga departement behöver arbeta med att verkställa regeringens inriktning i styrningen av de myndigheter och verksamheter som finns inom deras ansvarsområden.

Regeringen kan också behöva stärka rollen för de myndigheter som är särskilt viktiga för att genomföra agendan. Vi bedömer att alla myndigheter har en roll att fylla i arbetet, men att vissa myndigheter har särskilt viktiga roller eftersom de genom sina instruktionsenliga uppdrag har relativt stora möjligheter att påverka Sveriges förutsättningar att nå agendans mål. Regeringen kan stärka dessa myndigheters roll till exempel genom att ge dessa myndigheter i uppdrag att bidra med analysunderlag gällande något särskilt område som regeringen prioriterat. Det kan också handla om att regeringen tydliggör dessa myndigheters ansvar för att inom ramen för sitt uppdrag bidra till hållbarhet genom att besluta om en förändring i myndighetens instruktion.

Vi har svårt att urskilja en samlad strategi eller något genomgående mönster i regeringens styrning av myndigheterna när det gäller Agenda 2030. Som ett exempel visar vår analys av regeringens styrning att majoriteten av myndigheterna har fått ospecificerade, generellt formulerade uppdrag om att redovisa hur myndighetens verksamhet har bidragit till att uppnå målen i Agenda 2030. Vi kan

konstatera att generella uppdrag riskerar att leda till att ambitionsnivån i myndigheternas arbete med agendan varierar. Det är inte heller givet att myndigheterna prioriterar insatser där de kan bidra mest.

Förtydliga att myndigheter, kommuner och regioner bidrar bäst inom ramen för sina huvudsakliga uppgifter

Statskontoret föreslår att regeringen gör det tydligt att myndigheter har störst möjlighet att åstadkomma resultat som påverkar samhällets hållbarhet genom sina instruktionsenliga uppdrag, det vill säga utifrån sina huvudsakliga uppgifter. På samma sätt har kommuner och regioner störst möjlighet att bidra till genomförandet genom sina kommunala åtaganden. Vårt underlag tyder på att vissa myndigheter fortfarande uppfattar att hållbarhetsarbete framför allt är ett internt arbete, och ett arbete som bara berör den miljömässiga dimensionen av hållbarhet. Vi bedömer att regeringen kan öka den gemensamma förståelsen för agendan bland aktörerna genom att förtydliga att myndigheter, kommuner och regioner bäst bidrar till att nå agendan genom sina huvudsakliga uppgifter. Därmed kan regeringen också öka möjligheterna till samsyn, konstruktiv dialog och aktivt arbete för hållbarhet inom förvaltningen.

Regeringen kan exempelvis klargöra detta i den skrivelse som vi föreslår att de lämnar till riksdagen med förslag till inriktning för det fortsatta arbetet med Agenda 2030. Regeringen kan också klargöra detta i samband med att de ger uppdrag till myndigheterna.

Regeringen bör förbättra kommuners och regioners förutsättningar i arbetet med Agenda 2030

Statskontoret föreslår att regeringen ger länsstyrelserna en tydligare roll i arbetet med Agenda 2030. Vi föreslår att regeringen förtydligar att länsstyrelserna ska främja regeringens inriktning för arbetet med Agenda 2030 och att länsstyrelserna vid behov föreslår åtgärder för att utveckla Agenda 2030-arbetet på regional och lokal nivå.

Länsstyrelserna har en viktig roll i det lokala och regionala genomförandet av Agenda 2030, tillsammans med kommuner, regioner och andra aktörer i samhället. Vi bedömer att regeringen kan använda länsstyrelserna bättre för att både främja regeringens inriktning för Agenda 2030 och för att skapa mer likvärdiga möjligheter för kommuner och regioner genom att stötta dem. Vår analys visar att regeringen genom sin styrning hittills inte har gett länsstyrelserna tillräckliga förutsättningar för att kunna ta den rollen i praktiken. Vi bedömer att en tydligare roll för länsstyrelsen i genomförandet av Agenda 2030 inte heller inkräktar på regionernas regionala utvecklingsansvar. Tvärtom måste länsstyrelserna och regionerna arbeta tillsammans i arbetet med agendan, och de har båda viktiga roller att fylla.

Kommuner och regioner spelar en viktig roll för stora delar av de sakområden som agendans mål är knutna till. Vår uppföljning visar att en tydlig majoritet av kommuner och regioner använder sig av Agenda 2030 i sitt hållbarhetsarbete. Däremot varierar det mycket när det gäller hur ambitiöst detta arbete är. Vi kan också konstatera att kommuners förutsättningar för att arbeta aktivt med agendan ser mycket olika ut. Vår analys visar att det finns en risk för att de ökande skillnaderna i förutsättningar mellan resursstarka och resurssvaga kommuner och regioner blir det som avgör om dessa aktörer arbetar med agendan eller inte, snarare än att de har valt mellan möjliga alternativ. Vi kan också se att många kommuner och regioner vill ha konkret stöd i *hur* de kan arbeta med agendan. Därför anser vi att staten har en roll i att säkerställa mer likvärdiga möjligheter för olika kommuner och regioner att arbeta med Agenda 2030.

Kommunikations- och utbildningsprojektet Glokala Sverige har varit en viktig aktör för kommunernas och regionernas arbete med Agenda 2030. De har utbildat och engagerat kommuner och regioner i deras arbete med Agenda 2030. Vi bedömer att kommunerna och regionerna fortfarande behöver deras stöd. Statskontoret föreslår därför att regeringen ger Glokala Sverige förutsättningar att fortsätta bedriva sin verksamhet.

1 Statskontorets uppdrag, våra lärdomar och förslag

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att analysera och följa upp hur Agenda 2030 påverkar myndigheters, kommuners och regioners hållbarhetsarbete.¹ I uppdraget har det ingått att:

1. analysera och följa upp om, och i så fall hur, myndigheter, kommuner och regioner använder sig av Agenda 2030 för att utveckla sitt hållbarhetsarbete och integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling i sin kärnverksamhet
2. analysera förutsättningarna för att integrera agendan i befintliga verksamheter och i vilken utsträckning som detta har skett
3. analysera och följa upp hur samarbeten och partnerskap stärkts med utgångspunkt i regeringens handlingsplan för det nationella genomförandet av agendan
4. analysera och följa upp hur länsstyrelserna bidrar till det nationella genomförandet
5. analysera och följa upp om, och i så fall hur, relevanta myndigheter använt politiken för global utveckling (PGU) som ett verktyg i genomförandet av Agenda 2030
6. lämna förslag på hur genomförandet kan vidareutvecklas.

Syftet med Statskontorets analys och uppföljning är att öka kunskapen och ge underlag för att utveckla genomförandet av Agenda 2030. Vi ska alltså inte utvärdera agendan i sig, eller mäta hur aktörerna bidrar till att nå målen i den. Detta gör redan andra aktörer på lokal, nationell och global nivå, åtminstone delvis.² Vi har tolkat uppdraget som att vi ska följa upp genomförandet av Agenda 2030 i Sverige. Av den anledningen täcker vår rapport inte in de insatser som Sverige gör internationellt.

¹ I uppdraget benämns regionerna enligt sin tidigare beteckning landsting. I denna rapport skriver vi regioner eftersom alla landsting betecknas så sedan 1 januari 2019.

² RKA (2020). *Agenda 2030 - Nyckeltal*; SCB (2019). *Genomförandet av Agenda 2030: Statistisk lägesbild*.

I delredovisningen gav vi en övergripande bild av arbetet med Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. I denna rapport fördjupar vi vår analys och lämnar förslag på hur genomförandet kan utvecklas.

1.1.1 Agenda 2030 är en global handlingsplan med många mål

Agenda 2030 är en global handlingsplan för hållbar utveckling som antogs av Förenta nationernas (FN) generalförsamling i september 2015. Genom agendan har världens länder fram till 2030 bland annat åtagit sig att utrota fattigdom och hunger, bekämpa ojämlikheter, bygga fredliga, rättvisa och inkluderande samhällen, förverkliga de mänskliga rättigheterna, främja jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor, samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. Agenda 2030-delegationen har beskrivit agendan som ”världssamfundets nuvarande definition av vad hållbar utveckling innebär”.³

Agendan innehåller 17 globala mål och 169 delmål som täcker in de tre dimensionerna av hållbar utveckling, det vill säga den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. En grundbult i agendan är att den ska genomföras i partnerskap mellan regeringar, den privata sektorn, det civila samhället och FN-systemet. Den ska också genomföras i solidaritet med de globalt sett fattigaste och mest utsatta människorna.

Målen och de tre dimensionerna av hållbar utveckling i Agenda 2030 beskrivs som odelbara vilket innebär att inget av målen ska nås på bekostnad av något annat mål. I arbetet med något av agendans mål och delmål förväntas varje aktör alltså ta hänsyn till de tre dimensionerna av hållbar utveckling samt arbetets påverkan på övriga mål. Detta brukar kallas för agendans samstämmighetsprincip.

FN har tagit fram indikatorer för att mäta hur väl målen nås och varje land rapporterar med jämna mellanrum om utvecklingen till FN. Vid sidan om denna formella rapportering följs målen regelbundet upp på lokal och regional nivå i Sverige, och det tas fram sammanställningar, jämförelser och rankinglistor över kommuners och regioners arbete med Agenda 2030.⁴

1.1.2 Genomförandet av uppdraget

Vi har genomfört vårt uppdrag framför allt genom att göra enkätundersökningar, intervjuer och dokumentstudier. Vi har skickat ut enkäter till samtliga kommuner, regioner och till ett brett urval myndigheter under regeringen. I enkäterna har vi frågat om och i så fall på vilket sätt de svarande arbetar med Agenda 2030, om agendan har bidragit till nya samarbeten och partnerskap eller stärkt befintliga

³ SOU 2019:13. *Agenda 2030 och Sverige; Världens utmaning – världens möjlighet*, s. 53.

⁴ Se t.ex. Dagens Samhälle (2019). *De visar vägen i Agenda 2030*; PWC (2019). *Bättre kan vi! En lägesrapport över kommunernas hållbarhetsarbete*; Aktuell Hållbarhet (2019). *Kommunrankningen 2019*.

samarbeten och partnerskap samt vad de skulle behöva för att ytterligare utveckla sitt hållbarhetsarbete med hjälp av Agenda 2030.

Vi har intervjuat tjänstepersoner och myndighetsledningar i elva myndigheter, inklusive en landshövding, som är utvalda utifrån ett antal urvalskriterier.⁵ Vi har även använt oss av två fokusgrupper med tjänstepersoner från ett flertal departement i Regeringskansliet. Vi har intervjuat företrädare för femton kommuner, två regioner och samtliga länsstyrelser.⁶ Vi har även deltagit vid ett antal regionala och nationella nätverksträffar, samt intervjuat företrädare för samverkansinitiativ som har att göra med genomförandet av Agenda 2030.⁷

Vi har analyserat instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag till myndigheterna under tidsperioden 2015–2019 för att kartlägga regeringens styrning när det gäller Agenda 2030. Regleringsbreven för 2020 är inkluderade i genomgången eftersom de kom i december 2019. Vi har även studerat interna styrdokument för ett urval kommuner, regioner och myndigheter samt länsstyrelsernas årsredovisningar för åren 2017–2018.

Vi beskriver vår tolkning av uppdraget, metodologiska överväganden och avgränsningar mer i detalj i bilaga 2.

Uppdraget har genomförts av Hanna André, Dorian Francis, Karin Melldahl (projektledare), Lukas Pashalidis och Linnea Sandell. En intern och extern referensgrupp har knutits till projektet. I arbetet med slutrapporten har Kerstin Blom Bokliden, Miljöexpert och samordnare för Agenda 2030, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Ingrid Peterson, tidigare ordförande för Agenda 2030-delegationen och generaldirektör för Formas, varit externa referenspersoner. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Berörda aktörer har också faktagranskat relevanta delar av rapporten.

1.2 Lärdomar om arbetet med Agenda 2030

I Statskontorets uppdrag ingår att öka kunskapen om genomförandet av Agenda 2030. I vår delrapport har vi beskrivit det pågående arbetet med agendan i myndigheter, kommuner och regioner. Nedan sammanfattar vi våra lärdomar om hur myndigheter, kommuner och regioner kan omsätta Agenda 2030 i konkret handling. Myndigheter, regioner och kommuner, men även regeringen, kan ta stöd

⁵ Dessa myndigheter är Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Kungliga tekniska högskolan (KTH), Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Sida, Socialstyrelsen, Statens kulturråd, Tillväxtverket och Vinnova.

⁶ Dessa kommuner är Ale, Bollnäs, Gislaved, Hallsberg, Huddinge, Karlsborg, Köping, Lidingö, Malmö, Pajala, Salem, Upplands Väsby Uppsala, Vårgårda, och Älvdalen. Regionerna är Region Västernorrland och Region Örebro.

⁷ Dessa samverkansinitiativ är Forward Malmö, Klimat 2030: Västra Götaland ställer om och Uppsala Klimatprotokoll.

av dessa lärdomar i sitt fortsatta arbete med Agenda 2030. Vi har också använt lärdomarna som ett viktigt underlag när vi har övervägt våra förslag för att utveckla genomförandet av agendan.

1.2.1 Dra nytta av att agendan är välkänd

Kommuner, regioner och myndigheter bör dra nytta av att Agenda 2030 är framgångsrik ur ett kommunikativt perspektiv. Den är välkänd, både till innehåll och formspråk bland kommuner, regioner och myndigheter. Agendan erbjuder ett ramverk för frågor om hållbarhet. De myndigheter, kommuner och regioner som arbetar med Agenda 2030 anser att den har gjort det lättare för dem att kommunicera om hållbarhet, inom organisationen men också med externa aktörer, exempelvis med näringslivet.⁸

1.2.2 Bedriv arbetet från högsta nivå

Både den politiska ledningen och tjänstemannaledningen i kommuner, regioner och myndigheter, har en viktig roll i att ge hållbarhet ett större utrymme i sina verksamheter. En gemensam nämnare för de myndigheter, kommuner och regioner som genomfört mer genomgripande förändringar med anledning av Agenda 2030, är att organisationsledningen har använt agendan som ett förändringsverktyg. De har använt agendan för att förändra verksamheten i sin helhet så att hållbarhetsperspektivet får större utrymme, exempelvis genom att centrala verksamhetsprocesser och styrsystem omarbetas utifrån agendan.

1.2.3 Uttolka agendans betydelse för den egna organisationen

Kommuner, regioner och myndigheter behöver översätta agendan till sina respektive verksamheter och välja en inriktning för arbetet som tydliggör vad Agenda 2030 innebär för arbetet i just deras organisation. En gemensam nämnare bland de som arbetat mer aktivt med Agenda 2030, är att ledningen har pekat ut en inriktning för arbetet med agendan i sin verksamhet, för att komma vidare i arbetet och bli operativa. Det handlar i ett första steg om att sätta frågan på dagordningen och prioritera att organisationen ska arbeta med den. Men det handlar också om att våga göra en självständig tolkning av hur arbetet ska se ut i den egna verksamheten.

1.2.4 Involvera berörda parter

Kommuner, regioner och myndigheter som genomfört mer genomgripande förändringar till följd av Agenda 2030, har arbetat strukturerat med dialog och involverat exempelvis medborgare, företag och andra organisationer i arbetet. Tillsammans har de exempelvis formulerat strategier för olika frågor genom dialog med olika målgrupper. Vi har sett exempel på kommuner som arbetar med medborgardialoger för att samla in erfarenheter från invånarna och skapa samsyn

⁸ Statskontoret 2019:15. *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner: Delrapport*, s. 36 f.

kring vilka utmaningar som finns i kommunen. Kommuner, regioner och myndigheter kan använda dialog som metod för att formulera mer konkreta strategier för att hantera de komplexa utmaningar som agendan lyfter. Arbetet med involvering blir på så sätt en källa till kunskap och hjälper aktörerna att gemensamt formulera handlingsalternativ för det fortsatta arbetet med agendan.

1.2.5 Samverka mer, men om väl valda utmaningar

Kommuner, regioner och myndigheter behöver samverka mer för att agendans mål ska kunna uppnås. Samverkan, i synnerhet mellan offentliga och icke-offentliga aktörer, är centralt för att myndigheters, kommuners och regioners arbete med agendan ska kunna utvecklas och bättre bidra till att dess mål uppfylls. Det offentliga har sällan rådighet över hela den förflyttning som behöver göras i samhället för att uppnå målen. För att förverkliga många av agendans visioner, så som omställningen till ett miljömässigt och socialt hållbart näringsliv för att nämna ett exempel, är det helt avgörande att det offentliga involverar andra samhälls-aktörer. Samtidigt är det viktigt att ta hänsyn till att samverkan inte är ett mål i sig. När det gäller agendan så är det vår uppfattning att arbetet skulle gynnas om kommuner, regioner och myndigheter fokuserade sin samverkan på utmaningar som de inte hade kunnat hantera på egen hand.

1.3 Statskontorets förslag

I detta avsnitt presenterar vi Statskontorets förslag på hur genomförandet av Agenda 2030 i Sverige kan utvecklas.

I vår analys som förslagen bygger på har vi utgått från att Agenda 2030 kräver en ambitionshöjning i Sveriges hållbarhetsarbete för att vi ska kunna närma oss agendans mål till år 2030. Vi har grundat detta på att regeringen har angett att Sverige ska vara ledande i genomförandet av agendan och att agendan ska användas för att vidareutveckla det svenska hållbarhetsarbetet.⁹

Vi har också utgått ifrån att regeringen har angett att Agenda 2030 ska genomföras inom ramen för ordinarie styrning och processer, samt genom arbete inom alla politikområden.¹⁰ Det innebär att vi har lagt förslag som ryms inom befintliga strukturer och inte innebär nya, överlappande eller parallella system. Vissa av förslagen syftar till att på ett mer direkt sätt utveckla Sverige genomförande av

⁹ Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*. Bilaga 2 till regeringsbeslut 14 juni 2018, s. 6–11; Löfven, S. (2015) *Regeringsförklaring, 2015-09-15*. Stockholm.; Löfven, S. (2016) *Regeringsförklaring, 2016-09-13*. Stockholm.; Löfven, S. (2019) *Regeringsförklaring, 2019-01-21*. Stockholm; Löfven, S. (2019) *Regeringsförklaring, 2019-09-10*. Stockholm.

¹⁰ Prop. 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018. *Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*, s. 86.

agendan, medan andra syftar till att undanröja hinder och otydligheter som vi har sett i arbetet med Agenda 2030.

1.3.1 Regeringen bör ta fram en inriktning för arbetet med Agenda 2030

Vårt underlag pekar på att Agenda 2030 bara i liten utsträckning har påverkat myndigheters, kommuners och regioners hållbarhetsarbete. Ett avgörande skäl till detta är att regeringen inte har pekat ut någon tydlig inriktning för arbetet. I vår analys av arbetet i myndigheter, kommuner och regioner har vi kunnat se att ett utvecklat hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030 kräver ett ställningstagande om inriktning för arbetet från ledningsnivån. Vi bedömer därför att det är avgörande för det fortsatta genomförandet att regeringen tar initiativ till en sådan inriktning, med fokus på områden där Sverige har särskilt stora utmaningar i förhållande till de globala målen. Regeringen har konstaterat att agendan ska bidra med förändringskraft.¹¹ Därför vore det lämpligt om regeringen fokuserar arbetet till de områden där en förändring är mest angelägen.

Statskontoret föreslår att regeringen tar fram en inriktning för arbetet med Agenda 2030 i Sverige genom att peka ut:

- a) områden inom agendan som regeringen bedömer är prioriterade i det fortsatta genomförandet
- b) de riksdagsbundna mål som är relevanta för dessa prioriterade områden
- c) myndigheter och verksamheter som har centrala roller inom dessa prioriterade områden.

Den inriktning som vi föreslår att regeringen tar fram innebär en politisk prioritering som visar hur arbetet med agendan ska genomföras i Sverige. Om regeringen pekar ut en inriktning så kommer det att bli tydligare för alla inblandade parter vart de ska rikta sina insatser. Regeringen kan utgå från inriktningen för att styra på ett mer målinriktat och sammanhållet sätt. För myndigheterna blir inriktningen ett förtydligande som de kan utgå ifrån för att ta egna initiativ till åtgärder. Både offentliga och icke-offentliga aktörer kan använda regeringens inriktning för att hitta konkreta frågor att samverka kring. En tydligare inriktning för arbetet är en förutsättning för att Sverige ska kunna nå agendans mål i sin helhet. Vi föreslår att regeringen formulerar sitt förslag till inriktning för det fortsatta arbetet med Agenda 2030 genom en skrivelse till riksdagen.

¹¹ Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*. Bilaga 2 till regeringsbeslut 14 juni 2018, s. 6 ff.

1.3.2 Regeringen bör förtydliga att de riksdagsbundna målen styr arbetet med agendan

Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar att regeringen genomför sitt arbete med agendan genom att arbeta mot de riksdagsbundna målen. Regeringen har bestämt att Agenda 2030 ska genomföras i befintliga processer och med utgångspunkt i de redan etablerade målsystemen.¹² Det mest centrala etablerade målsystemet för regeringens arbete är de riksdagsbundna målen. Vi bedömer att detta är en bra strategi eftersom det är effektivt att regeringen utnyttjar de strukturer som redan finns för att utveckla Sveriges hållbarhetsarbete i linje med Agenda 2030. De riksdagsbundna målen täcker i hög grad agendans mål och delmål, dessutom är vissa av de riksdagsbundna målen mer ambitiösa än agendans delmål. De riksdagsbundna målen är en integrerad del av Sveriges förvaltningsmodell, det finns en bred politisk enighet kring dem och de pekar ut den önskvärda riktningen inom olika politikområden i Sverige. De utgör också en central del av den statliga budgetprocessen.

Vi bedömer däremot att det är nödvändigt för regeringen att förtydliga kopplingen mellan målsystemen eftersom det har varit osäkert för flera inblandade parter hur agendans mål och de riksdagsbundna målen förhåller sig till varandra. Vi har sett att detta har hämmat arbetet med agendan i framför allt Regeringskansliet och bland tjänstepersoner i myndigheterna.

Om regeringen förtydligar att arbetet med att genomföra agendan ska ske inom ramen för de riksdagsbundna målen, så minskar risken för både dubbelarbete och att arbetet stagnerar till följd av otydligheten. Det vill säga att departement och myndigheter arbetar mot två olika målsystem, som i grunden syftar till samma sak, eller att de inte arbetar alls för att de är osäkra på vad som ska göras. Det blir också enklare för tjänstepersonerna i Regeringskansliet att se hur arbetet i ordinarie processer bidrar till agendan. Regeringen kommer också behöva redogöra för riksdagen vad insatserna som genomförts för att nå de riksdagsbundna målen betyder för genomförandet av Agenda 2030 i samband med redovisningen i budgetpropositionen. Detta blir ett sätt för Sverige att översätta agendan till nationell nivå.

Detta förslag syftar inte till att direkt förbättra möjligheterna för Sverige att uppfylla målen i Agenda 2030. Utan en politisk inriktning för det fortsatta arbetet med Agenda 2030 kommer inte själva genomförandet förändras nämnvärt av detta förtydligande. Regeringen arbetar naturligtvis redan för att uppnå de riksdagsbundna målen, om än med varierande framgång. Förslaget om att tydliggöra agendans koppling till de riksdagsbundna målen handlar i stället om att förenkla och förbättra möjligheterna för det fortsatta arbetet.

¹² Prop. 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. *Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*, s. 52.

Det är också så att även om regeringen tydliggör att deras genomförande av agendan sker genom ett arbete mot de riksdagsbundna målen, så behöver regeringens arbete med agendan också tydliggöras och fokuseras genom en prioritering av vissa områden. Regeringens prioritering kommer att innebära att vissa av de riksdagsbundna målen hamnar i fokus för regeringens inriktning. Samtidigt kommer regeringen att fortsätta att arbeta även mot övriga riksdagsbundna mål på olika sätt, men dessa mål och områden kommer inte att vara i fokus för arbetet med agendan.

1.3.3 Regeringen bör utveckla arbetsformerna inom Regeringskansliet

Statskontoret föreslår att regeringen utvecklar arbetsformerna inom Regeringskansliet i syfte att uppnå ett mer sammanhållet genomförande av agendan. På detta sätt tar regeringen det första viktiga steget i att implementera sin inriktning för arbetet med Agenda 2030. De utvecklade arbetsformerna som vi föreslår förändrar inte ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet. De olika fackdepartementen har fortsatt ett beredningsansvar för sina respektive områden och hanterar det praktiska arbetet mot de riksdagsbundna målen inom dessa. Detsamma gäller ansvaret för att bereda förslag gällande utformningen av styrning av myndigheter och verksamheter inom dessa områden. Däremot är det vår förhoppning att de utvecklade arbetsformerna kan underlätta samordningen mellan olika områden och departement, och bättre möta behoven av samstämmighet och hantering av målkonflikter och synergier som lyfts i agendan.

De riksdagsbundna målen omfattar bara delvis den samstämmighetsprincip som agendan uttrycker. Ett förstärkt arbete med agendan kräver därför också förstärkningar i Regeringskansliets arbetssätt. Samtliga departement i Regeringskansliet behöver verkställa regeringens inriktning i styrningen av de myndigheter och verksamheter som finns inom deras ansvarsområden. Regeringskansliet behöver hitta arbetsformer som fungerar för den löpande styrningen inom ramen för regeringens inriktning. Arbetsformerna behöver utvecklas, både inom Regeringskansliet och i samspelet med myndigheterna.

Mer konkret är det angeläget att koppla agendan till Regeringskansliets organisation. Regeringskansliet kan göra detta genom att ta fram en gemensam kunskapsbas som de kan utgå från i det fortsatta arbetet. I den bör det framgå vilka mål och delmål i agendan som är särskilt relevanta för vilka statsråd, departement och enheter. I den gemensamma kunskapsbasen bör också kopplingen mellan de riksdagsbundna målen och agendans mål finnas med. Regeringens styrning av myndigheter och verksamheter behöver också bli mer sammanhållen genom att departementen samarbetar mer.

1.3.4 Regeringen bör förstärka den nationella samordningsfunktionen inom Regeringskansliet

Det är fackdepartementen som ansvarar för arbetet för att nå de riksdagsbundna målen inom sina respektive områden. Denna struktur innebär att det redan finns en modell och ett arbetssätt på plats också för arbetet med agendan. Vi har utgått ifrån att det också är fackdepartementen som ansvarar för det faktiska arbetet med att genomföra Agenda 2030. Men för att våra förslag ska fungera krävs att den nationella samordningsfunktionen både kan stödja arbetet i Regeringskansliets olika delar, och analysera, överblicka och följa arbetet inom samtliga prioriterade områden och utifrån agendan i sin helhet. Statskontoret föreslår därför att regeringen förstärker den nationella samordningsfunktionen inom Regeringskansliet.

1.3.5 Regeringen bör förtydliga att myndigheterna kan bidra mest genom sina instruktionsenliga uppdrag

Statskontoret föreslår att regeringen gör det tydligt att myndigheter har störst möjlighet att åstadkomma resultat som påverkar samhällets hållbarhet genom sina instruktionsenliga uppdrag. Vi menar att när myndigheter utvecklar sitt hållbarhetsarbete ska de göra det på ett sätt som överensstämmer med målen i Agenda 2030. Detta innebär att de behöver titta på hela sin verksamhet utifrån ett hållbarhetsperspektiv och inte bara sin interna verksamhet. På samma sätt har kommuner och regioner störst möjlighet att bidra till genomförandet genom sina kommunala åtaganden. Regeringen behöver alltså förtydliga att det är myndigheternas externa hållbarhetsarbete som bör vara i fokus i arbetet. Organisationernas interna hållbarhetsarbete, till exempel översyn av resopolicys eller medarbetarpolicys, kan också bidra till agendans mål. Men i de flesta fall kan det inte få lika stora effekter i samhället.

1.3.6 Regeringen bör ge länsstyrelserna en tydligare roll i arbetet med Agenda 2030

Statskontoret föreslår att regeringen ger länsstyrelserna en tydligare roll i arbetet med Agenda 2030. Vi föreslår att regeringen förtydligar att länsstyrelserna ska främja regeringens inriktning för arbetet med Agenda 2030 och att länsstyrelserna vid behov föreslår åtgärder för att utveckla Agenda 2030-arbetet på regional och lokal nivå. Vår översiktliga bedömning är att länsstyrelsernas förtydligade roll ryms i deras nuvarande instruktionsenliga uppdrag, och att regeringen därför inte behöver avsätta några ytterligare resurser för arbetet.

Vi bedömer att länsstyrelserna bör kunna bidra till att förbättra kommuners och regioners förutsättningar att arbeta med Agenda 2030 i länet, och att länsstyrelserna vid behov bör kunna stötta kommuners och regioners arbete. På detta sätt skulle länsstyrelserna kunna bidra till att säkerställa att olika delar av landet får likvärdiga förutsättningar att arbeta med Agenda 2030. Vår analys visar också att länsstyrelser och regioner behöver samarbeta närmre än förut. Dels som en följd av regionernas

ansvar för det regionala tillväxtarbetet, dels utifrån länsstyrelsernas samlade ansvar för regeringens ambitioner med agendan på regional nivå. Det är samtidigt viktigt att länsstyrelserna och regionerna kan anpassa samarbetsformerna efter olika regionala förutsättningar och strategier, bland annat efter den inriktning som pekats ut i de regionala utvecklingsstrategierna.

1.3.7 Regeringen bör ge Glokala Sverige förutsättningar att fortsätta bedriva sitt arbete

Statskontoret föreslår att regeringen ger Glokala Sverige förutsättningar att fortsätta stödja arbetet med Agenda 2030 i kommuner och regioner. Vi föreslår en bidragsnivå på samma nivå som tidigare, det vill säga omkring 3 200 000 kronor årligen.

Det skulle underlätta arbetet med Agenda 2030 på lokal och regional nivå om Glokala Sverige fick förutsättningar att fortsätta bedriva sitt arbete även efter december 2020. Regeringen bör också se till att Glokala Sverige kan anpassa sitt arbete efter behoven i kommuner och regioner. Till exempel kan det vara viktigt att Glokala Sverige på längre sikt tar fram ett stöd som kan bidra med konkreta metoder för förändringsarbetet i kommuner och regioner.

1.4 Det finns begränsningar i Statskontorets förslag

Avslutningsvis vill vi påpeka att det finns några begränsningar i våra förslag som beror på hur vårt uppdrag är avgränsat. Agenda 2030 tar sikte på stora samhällsförändringar, vilket återspeglas i dess ambitiösa målsättningar och formuleringarna i FN:s resolution om agendan. Det medför att regeringen kan behöva överväga större reformer, åtgärder och investeringar för att Sverige ska kunna nå målen i agendan till år 2030.

Agenda 2030 pekar också på de avvägningar som regeringen och andra aktörer behöver göra mellan samhällsekonomiska kostnader och vinster på kort respektive lång sikt. De insatser som skulle krävas för att nå agendans mål skulle sannolikt vara kostsamma. Samtidigt skulle framtida kostnader för samhället kunna bli ännu högre om Sverige och världens andra länder inte gör dessa insatser nu. Det handlar till exempel om kostnader i form av naturkatastrofer och socialt utanförskap. På så vis kan hållbarhetsperspektivet medföra grundläggande utmaningar för hur vi tänker kring samhällsekonomiska vinster och kostnader.

Våra förslag om en inriktning för det fortsatta arbetet med Agenda 2030 kan ses som ett inledande steg i ett mer långsiktigt och omfattande arbete. Men våra förslag kommer på egen hand inte vara tillräckliga för att åstadkomma de stora förändringar som agendan kräver. Det beror på att vårt uppdrag är avgränsat till att lämna förslag på hur regeringen på övergripande nivå kan förbättra alla myndigheters, kommuners och regioners förutsättningar att arbeta med agendan och utveckla sitt arbete för en hållbar utveckling. Det har inte ingått i vårt uppdrag

att föreslå förändringar som skulle kunna utveckla genomförandet av agendan inom olika sakområden. Det har till exempel inte ingått att föreslå större förändringar av finans-, skatte- och penningpolitik, socialförsäkringssystemen eller villkoren för styrning av statliga bolag eller fonder, vilket skulle kunna vara nödvändigt för att Sverige ska kunna nå agendans mål.

1.5 Läsanvisning

I kapitel 2 konstaterar vi att regeringen behöver ta initiativ till att ta fram en inriktning för arbetet med Agenda 2030, och beskriver hur det kan göras.

I kapitel 3 beskriver vi hur regeringen kan öka sina möjligheter att i praktiken genomföra sin inriktning, inom Regeringskansliet och i samspelet mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

I kapitel 4 beskriver vi hur regeringens styrning av myndigheterna bör utvecklas och hur regeringen och myndigheternas samspel bör utvecklas på längre sikt, för att stödja arbetet med Agenda 2030.

I kapitel 5 beskriver vi hur regeringen kan förbättra kommunernas, regionernas och länsstyrelsernas förutsättningar att arbeta med Agenda 2030.

2 Regeringen behöver ange en inriktning för arbetet med Agenda 2030

I detta kapitel konstaterar vi att regeringen behöver en tydlig inriktning för arbetet med Agenda 2030. I kapitlet beskriver vi också varför en tydlig inriktning behövs och hur regeringen kan åstadkomma en sådan.

Kapitlet ligger till grund för följande förslag:

- Statskontoret föreslår att regeringen tar fram en inriktning för arbetet med Agenda 2030 i Sverige genom att peka ut:
 - områden inom agendan som regeringen bedömer är prioriterade i det fortsatta genomförandet
 - de riksdagsbundna mål som är relevanta för dessa prioriterade områden
 - myndigheter och verksamheter som har centrala roller inom dessa prioriterade områden.
- Statskontoret föreslår att regeringen i sitt förslag till inriktning av det fortsatta arbetet förtydligar att regeringen genomför sitt arbete med agendan genom att arbeta mot de riksdagsbundna målen.

I kapitel 3 beskriver vi hur regeringen kan omsätta inriktningen i det praktiska arbetet i Regeringskansliet.

2.1 För att nå målen i Agenda 2030 behövs en ambitionshöjning i hållbarhetsarbetet

Regeringen anser att det krävs en ambitionshöjning i hållbarhetsarbetet för att nå målen i Agenda 2030. I flera av regeringsförklaringarna sedan 2015 har regeringen angett att Sverige ska vara ledande i genomförandet av agendan och att agendan kommer att stärka det svenska hållbarhetsarbetet ytterligare.¹³ I en internationell jämförelse har Sverige goda förutsättningar att nå målen i Agenda 2030. År 2015 till 2018 rankades Sverige som det land som hade allra bäst förutsättningar att nå

¹³ Löfven, S. (2015) *Regeringsförklaring, 2015-09-15*. Stockholm.; Löfven, S. (2016) *Regeringsförklaring, 2016-09-13*. Stockholm.; Löfven, S. (2019) *Regeringsförklaring, 2019-01-21*. Stockholm; Löfven, S. (2019) *Regeringsförklaring, 2019-09-10*. Stockholm.

målen, och 2019 rankades vi på andra plats efter Danmark.¹⁴ Samtidigt är Sverige på flera områden långt ifrån att nå målen, vilket bland annat Agenda 2030-delegationen har påtalat. Utifrån regeringens uttalanden om agendan är det också tydligt att regeringen inte tycker att det räcker att Sverige ligger bra till jämfört med andra länder.¹⁵

En ambitionshöjning innebär att det inte räcker för myndigheter, kommuner och regioner att fortsätta göra det de vanligtvis gör. Agendan innebär att alla i samhället behöver öka sitt positiva bidrag till eller minska sin negativa inverkan på utvecklingen mot ett hållbart samhälle om Sverige ska kunna nå målen.

2.1.1 Vi ser få tecken på en ambitionshöjning i hållbarhetsarbetet till följd av Agenda 2030

I vår delrapport konstaterade vi att en majoritet av myndigheterna, kommunerna och regionerna använder Agenda 2030 på något sätt i sin verksamhet. Men vi kom också fram till att aktörernas hållbarhetsarbete sällan hade utvecklats som en följd av arbetet. Den ambitionshöjning i hållbarhetsarbetet som regeringen vill åstadkomma med hjälp av agendan har alltså i många fall hittills uteblivit. Agendan har däremot satt andra typer av avtryck i aktörernas verksamheter. Den har satt fokus på hållbarhetsfrågor, underlättat för aktörerna att kommunicera kring hållbarhet samt höjt kunskapen om hållbarhet.¹⁶

Omkring 70 procent av kommunerna och ungefär lika stor andel av myndigheterna uppgav i vår enkätundersökning att de använder Agenda 2030 i någon utsträckning.¹⁷ I vår enkät uppgav också alla länsstyrelser att de använder sig av agendan i sitt hållbarhetsarbete. Nästan alla regioner svarade att de använder agendan i sitt hållbarhetsarbete. Bland kommuner och regioner har det dessutom blivit allt vanligare att använda agendan de senaste åren. Detta kan vi se genom att jämföra resultaten av våra enkätundersökningar med en undersökning som SKR gjorde 2017.¹⁸ Bilden bekräftas även av intervjuer som vi senare har gjort med de kommuner som i vår enkät från våren 2019 sa att de inte arbetar med Agenda 2030. Av de tio kommuner som ingick i vårt urval säger flera att de efter att de besvarade enkäten har börjat arbeta med Agenda 2030.

¹⁴ Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (2019) *Sustainable Development Report 2019 Transformation to achieve the Sustainable Developments Goals*.

¹⁵ Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*. Bilaga 2 till regeringsbeslut 14 juni 2018, s. 6 ff.

¹⁶ Statskontoret 2019:15, s. 36 f.

¹⁷ Vi har inte inkluderat länsstyrelserna i denna procentsats eftersom vi hade en separat uppdragsfråga som rörde enbart dem.

¹⁸ SKL (2017). *Medlemsenkät om Agenda 2030*.

Vårt underlag pekar på att Agenda 2030 har lett till många aktiviteter.¹⁹ Däremot har dessa aktiviteter bara i liten utsträckning påverkat aktörernas arbetssätt eller prioriteringar. Vi har enbart sett ett fåtal exempel på mer genomgripande verksamhetsförändringar till följd av agendan.

En stor del av aktiviteterna som myndigheter, kommuner och regioner genomför för att nå målen i Agenda 2030 handlar om att öka kunskapen om agendan inom den egna organisationen. Det handlar också ofta om enstaka insatser samt mindre och tidsbegränsade sidoprojekt, såsom seminarier, kortare utbildningar och kartläggningar av verksamheten. Många av de vi intervjuat beskriver det som att de fortfarande befinner sig i en orienteringsfas där det handlar om att förstå vad agendan är och hur den relaterar till den egna verksamheten. Vi bedömer att de konkreta verksamhetsförändringar som aktörerna har genomfört i många fall är ytliga.²⁰

2.1.2 Agenda 2030 kräver nya arbetssätt i befintliga strukturer

Regeringen har varit tydlig med att Agenda 2030 ska genomföras i befintliga processer med utgångspunkt i de redan etablerade målsystemen.²¹ Det ska ske genom arbete inom alla politikområden.²² Regeringen vill alltså inte att arbetet med Agenda 2030 ska leda till att det skapas en ny överbyggnad i form av nya strukturer och processer. Innehållet i Agenda 2030 stämmer också i hög grad överens med svensk lag och med de riksdagsbundna målen. Sverige för dessutom redan en mer progressiv politik än vad agendans mål stipulerar på många områden. Samtidigt pekar agendan på komplexa utmaningar som kan kräva nya lösningar av både offentliga och icke-offentliga aktörer. Därför kan myndigheter, regioner och kommuner behöva hitta nya sätt att arbeta på för att mer effektivt kunna arbeta mot målen och tillmötesgå agendans uppmaningar om mer samverkan och samstämmighet både inom och mellan olika politikområden.

2.2 Regeringen kan lära av andras erfarenheter från att arbeta med agendan

I vår uppföljning har vi sett ett fåtal fall där offentliga aktörer har genomfört mer genomgripande insatser för att utveckla sitt hållbarhetsarbete till följd av Agenda 2030. En viktig aspekt i dessa fall är att den högsta ledningsnivån, både den politiska och tjänstemannaledningen i kommuner, regioner och myndigheter, har drivit på arbetet med att ge hållbarhet ett större utrymme i sina verksamheter. De

¹⁹ Statskontoret 2019:15, s. 29 ff.

²⁰ Ibid, s. 33 f.

²¹ Prop. 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. *Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*, s. 52.

²² Prop. 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018. *Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*, s. 86.

har kunnat ta stöd i agendan för att förändra sin verksamhet så att den bättre kan bidra till att uppnå agendans mål. Regeringen har här en roll för det nationella arbetet med agendan. I vårt arbete har vi sett att regeringen kan dra nytta av de lärdomar som regioner, kommuner och myndigheter har gjort i deras arbete. Nedan beskriver vi några av de lärdomar som vi bedömer som mest centrala för regeringen att ha i åtanke i sitt fortsatta arbete med att genomföra Agenda 2030 Sverige.

2.2.1 Dra nytta av att agendan är välkänd och etablerad

Vår analys visar att agendan är välkänd, både till innehåll och utseende bland kommuner, regioner och myndigheter. Agendan är också ett samlande ramverk för frågor om hållbarhet. Våra intervjuer visar att många av de offentliga aktörerna tilltalas av hur Agenda 2030 ramar in de tre dimensionerna av hållbarhet. De uppskattar också agendans världsgemensamma formspråk. Vi bedömer att detta är en styrka med Agenda 2030 som regeringen bör utnyttja i det fortsatta arbetet med att genomföra agendan.

Agendan har bidragit till att rikta fokus och öka medvetenheten och kunskapen kring hållbar utveckling i kommuner, regioner och myndigheter, vilket framgår i vår delrapport. Många av de som vi har intervjuat uppger att agendan har konkretiserat arbetet med hållbar utveckling genom att definiera begreppet på ett sätt som innebär ett bredare perspektiv på hållbarhetsfrågor.²³ I våra intervjuer med myndighetschefer beskriver också flera att en anledning till att det är viktigt att arbeta utifrån ett hållbarhetsperspektiv för att allmänheten förväntar sig att myndigheterna gör det. Det handlar helt enkelt om att vara lyhörd mot allmänhetens förväntningar.

2.2.2 Agenda 2030 uppmanar regeringar i världens länder att fatta beslut om det egna genomförandet

Agenda 2030 finns bara sedan 2015 och det finns inget facit för hur man arbetar med den på bästa sätt. Den är ambitiös och visionär och sätter ord på svåra och komplexa samhällsutmaningar. Men agendan i sig ger lite vägledning i hur genomförandet ska gå till i praktiken. Agendan är ett resultat av en förhandling mellan medlemsstaterna i FN, och därmed en global kompromiss. Förutom sitt särskilda fokus på hållbarhet och helhetsperspektiv prioriterar inte agendan i sig mellan de många målen. Agenda 2030 innehåller å ena sidan tydliga uppmaningar om politisk samstämmighet och om vikten av att lösa ut målkonflikter och ta tillvara på möjligheter till synergier mellan målen. Men agendan anger inte hur ett land kan stärka sin förmåga att hantera tvärssektoriella frågor eller se till att olika åtgärder inte motverkar varandra. Agenda 2030 säger istället att det är upp till varje regering att fatta beslut om hur de globala målen ska införlivas i den nationella

²³ Statskontoret 2019:15, s. 36.

politiken. Agendan erkänner att varje land har sina specifika utmaningar när det gäller att nå en hållbar utveckling.²⁴

Vi ser att många aktörer är sökande i sitt arbete och ställer sig frågan om vad det innebär att arbeta med agendan. Det har varit svårt, särskilt för myndigheter, att på egen hand utforma arbetet med agendan utifrån generella uppmaningar att arbeta med agendan. Här finns en risk att man stannar vid att lära sig om agendan, utan att gå vidare till att översätta agendans betydelse för den egna verksamheten. Bland de som arbetat mer aktivt med Agenda 2030, har den högsta ledningen pekat ut en inriktning för arbetet med agendan i sin verksamhet, för att komma vidare i arbetet och bli operativa. För regeringen handlar det om att prioritera att regeringen och Regeringskansliet ska arbeta med agendan. Regeringen bör också göra en självständig tolkning av hur arbetet ska bedrivas.

2.3 Regeringen behöver ta fram en inriktning för arbetet med Agenda 2030

Vi bedömer att det är avgörande att regeringen tar initiativ till en politisk inriktning för hur Sverige ska genomföra Agenda 2030, som de offentliga aktörerna kan utgå ifrån i sitt fortsatta arbete. Vi har sett att det finns ett engagemang och en vilja att arbeta i agendans riktning bland många av de offentliga aktörerna, men att detta engagemang skulle kunna kanaliseras bättre om det fanns en tydligare politisk prioritering för arbetet. En prioritering från regeringen skulle göra det lättare för myndigheterna att uttolka hur de ska arbeta med agendan. Den politiska inriktningen skulle också fungera som ett stöd när regionerna och kommunerna ska utforma sitt eget arbete, och när länsstyrelserna främjar arbetet med agendan lokalt och regionalt (se kapitel 5). Slutligen skulle regeringen genom en politisk prioritering signalera att de offentliga aktörerna bör utveckla sitt hållbarhetsarbete utifrån Agenda 2030. Vi bedömer att regeringen i sin inriktning för det fortsatta arbetet med agendan bör fokusera på de områden där Sverige har störst utmaningar.

2.3.1 Regeringens inriktning för arbetet har hittills inte varit tillräckligt tydlig

Vi menar att en avgörande anledning till att Agenda 2030 bara i liten utsträckning har påverkat myndigheters, kommuners och regioners hållbarhetsarbete är att en tydlig inriktning för arbetet från regeringens sida har saknats. Till exempel är det många offentliga aktörer som inte har uppfattat det som att Agenda 2030 ska innebära någonting nytt för deras verksamheter. Vår analys visar också att de uttalanden som regeringen har gjort och den handlingsplan som regeringen har tagit fram inte har fungerat som en tillräckligt bra vägledning i arbete med agendan.

²⁴ Förenta nationerna, generalförsamlingen resolution 70/1, The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1 (25 september 2015), § 55.

Regeringen har beslutat om en handlingsplan för perioden 2018–2020, där regeringen pekar ut vissa fokusområden, nyckelfaktorer och åtgärder för att nå målen i agendan.²⁵ Regeringen har tagit fram dessa fokusområden utifrån de utmaningar som Agenda 2030-delegationen presenterade i ett delbetänkande.²⁶ Fokusområdena är:

- ett jämlikt och jämställt samhälle
- hållbara samhällen
- en samhällsnyttig, cirkulär och biobaserad ekonomi
- ett starkt näringsliv med hållbart företagande
- hållbar och hälsosam livsmedelskedja
- stärkt kunskap och innovation.

Fokusområdena är många och breda och ger inte tillräcklig vägledning när det gäller vilken inriktning regeringen vill att arbetet med Agenda 2030 ska ta. Handlingsplanen innehåller heller ingen beskrivning av vilka resultat som regeringen förväntar sig inom olika områden eller någon tidplan för arbetet. Flera av de företrädare för myndigheter som vi har intervjuat har främst uppfattat handlingsplanen som en lista på vidtagna och redan planerade åtgärder. Det är också ytterst få av dem som vi har intervjuat som säger att de sex utpekade fokusområdena har bidragit med driv eller riktning i arbetet med agendan. Vi bedömer därför att de sex fokusområdena inte har fått särskilt stort genomslag bland de offentliga aktörerna.

Agenda 2030-delegationen har lyft fram att det saknas en nationell ambition som utgår från Agenda 2030. De har föreslagit att regeringen föreslår att riksdagen beslutar om ett mål för genomförandet av Agenda 2030, bland annat för att peka ut inriktningen för hela det svenska samhällets arbete med att genomföra Agenda 2030.²⁷ Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 skrivit att den vill stärka samordningen mellan olika aktörer och uppföljningen av agendan. Regeringen har också klargjort att den under 2020 planerar att återkomma till riksdagen med en inriktning för arbetet med att genomföra och följa upp agendan.²⁸

Att arbetet hittills har saknat en tydlig inriktning visar sig också i att det är svårt att se någon sammanhållen strategi i hur regeringen hittills har styrt myndigheterna.

²⁵ Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*. Bilaga 2 till regeringsbeslut 14 juni 2018.

²⁶ Agenda 2030-delegationen (2016). *I riktning mot en hållbar välfärd Fi 2016:01*.

²⁷ Agenda 2030-delegationen (2016). *I riktning mot en hållbar välfärd Fi 2016:01*, s. 12.; SOU 2019:13 *Agenda 2030 och Sverige; Världens utmaning – världens möjlighet*, s. 75 ff.

²⁸ Prop. 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. *Utgiftsområde 2*, s. 51 f.

Den vanligaste typen av uppdrag som myndigheterna fått gällande Agenda 2030, har varit att ”redovisa hur myndigheten har bidragit till Agenda 2030”. Men det har varit svårt för myndigheterna att ha agendan som helhet som utgångspunkt för sitt arbete. Det beror på att den omfattar ett stort antal politikområden, och innebär att myndigheterna ställs inför målkonflikter och vägval som i många fall kan vara av politisk karaktär, snarare än administrativ. Vi bedömer att regeringen genom att ta fram en tydligare inriktning för arbetet kan bidra till att myndigheterna inte behöver göra denna typ av prioriteringar.

2.3.2 Många vill ha en nationell målbild och styrning

Många av de som vi har intervjuat skulle vilja att det fanns en nationell målbild för arbetet med agendan. Många av representanter för myndigheter som vi har intervjuat tycker inte att det finns någon genomgående riktning i regeringens styrning av arbetet. Någon beskriver det som att detta har lett till att myndigheterna just nu är ”lite överallt allihop”. En annan beskrivning är att styrningen är ”plottrig”. Företrädare för ett antal kommuner som vi har intervjuat och som i vår enkät sagt att de inte arbetar med agendan säger att det inte heller är tydligt för kommunerna vilken syn som regeringen har på arbetet med Agenda 2030. Det gäller exempelvis hur regeringen vill att arbetet ska bedrivas och vilka regeringens mål är för arbetet.

Även om flera av de generaldirektörer som vi har intervjuat skulle vilja se en tydligare prioritering eller övergripande riktning i arbetet, vill de samtidigt inte att enskilda myndigheter ska få i uppdrag att enbart fokusera på ett eller ett par av de globala målen. De menar att ett sådant fokus skulle innebära att det skulle bli mycket svårare att arbeta mot den helhetssyn som agendan har. Flera av de generaldirektörer vi intervjuat säger i stället att regeringen borde fokusera på de områden där Sverige, sett utifrån Agenda 2030, har särskilt stora utmaningar.

Flera av de representanter från både myndigheter och kommuner som vi har intervjuat säger att det vore bra om regeringen förankrade sitt arbete med riksdagen, till exempel genom att riksdagen beslutar om ett mål för Agenda 2030. Det är samma bedömning som Agenda 2030-delegationen gjort. Om riksdagen beslutar om ett mål för Agenda 2030 innebär det att det blir möjligt för riksdagen att följa upp regeringens arbete med agendan. Vi bedömer att om riksdagen beslutar om ett mål kan det visa på en ambition och betraktas som en ledstjärna. Men det gör också att regeringen behöver omsätta målet i sin styrning av myndigheter och verksamheter för att det i praktiken ska styra och driva på myndigheternas arbete. Vi tror inte att ett beslut om ett övergripande mål i sig skulle bidra väsentligt till att öka agendans genomslag bland myndigheterna.

2.3.3 En inriktning skapar fokus i arbetet med Agenda 2030

Vi föreslår att regeringen tar fram en tydligare inriktning för arbetet med Agenda 2030 än den som funnits. Det som hittills har saknats i arbetet och som vi tror att regeringen skulle behöva tillföra arbetet, är en beskrivning av de områden som regeringen prioriterar i det fortsatta arbetet. Regeringen behöver också förtydliga hur det fortsatta arbetet med agendan kommer att bedrivas i praktiken, från regeringens sida.

Den inriktning som vi föreslår att regeringen tar fram innebär en politisk prioritering som visar hur arbetet med agendan ska genomföras i Sverige. Vi föreslår att regeringen formulerar sitt förslag till inriktning i form av en skrivelse till riksdagen. Ett annat alternativ är att regeringen beslutar om sin inriktning i form av ett regeringsbeslut. Men eftersom vi anser att det finns goda skäl att involvera riksdagen i arbetet med agendan, både för att säkra långsiktigheten i arbetet och för att öka transparensen och den demokratiska delaktigheten i det nationella arbetet, tror vi att en skrivelse till riksdagen är att föredra.

Regeringen bör prioritera områden där Sverige har särskilt stora utmaningar

Regeringen har åtagit sig att genomföra Agenda 2030. Inom många områden har arbetet kommit långt, men det finns också områden inom agendan där Sverige har betydligt mer kvar att göra. Vi bedömer att regeringens arbete med Agenda 2030 bör fokusera på områden där Sverige står inför särskilt stora utmaningar och där det är särskilt angeläget att det offentliga och samhällets andra aktörer kraftsamlar och söker nya lösningar för att bidra till en mer hållbar samhällsutveckling. Ju mer konkret regeringen kan beskriva de prioriterade områdena desto bättre, eftersom det underlättar för de som ska arbeta med att Sverige ska nå målen i agendan.

Syftet med det är att öka hastigheten i arbetet mot att nå de globala målen inom områden där utvecklingen går för långsamt, och att formulera nya förslag på åtgärder som gynnar arbetet med att nå de globala målen.

Regeringen pekar ut de riksdagsbundna mål som är relevanta för de prioriterade områdena

Som en del i inriktningen behöver regeringen peka ut vilka riksdagsbundna mål som direkt eller indirekt har bäring på de prioriterade områdena. På detta sätt blir inriktningen en del av de ordinarie processer som finns kring de riksdagsbundna målen. Genom att peka ut mål som både direkt och indirekt har bäring på ett prioriterat område synliggör också regeringen hur arbetet mot olika riksdagsbundna målen tillsammans bidrar till måluppfyllelsen inom området. Det kan handla om att arbetet mot olika riksdagsbundna mål har potential att tillsammans stärka måluppfyllelsen, att skapa en så kallad synergieffekt. Det kan också handla om att ett riksdagsbundet mål står i konflikt med det önskade tillståndet inom det prioriterade området och därför behöver ses över.

Regeringen pekar ut de myndigheter och verksamheter som har centrala roller inom de prioriterade områdena

Det ingår också i den inriktning vi föreslår att regeringen ska peka ut myndigheter och verksamheter som har en extra viktig roll när det gäller att genomföra agendan. Det kan handla om myndigheter som är verksamma inom de prioriterade områdena, har verksamheter som påverkar områdena eller som på annat sätt är berörda av dem. I de fall de prioriterade områdena spänner över flera sektorer, är det särskilt viktigt att regeringen pekar ut myndigheter från samtliga berörda sektorer.

Regeringen tar hjälp av myndigheterna för att ta fram en lägesbild på området

Regeringen kan sedan använda sig av dessa myndigheters gemensamma kompetens för att få underlag om vilka åtgärder som krävs inom det prioriterade området ifråga för att Sverige ska nå målen. Regeringen skulle kunna åstadkomma detta genom att ge myndigheterna gemensamma uppdrag, något som också flera myndigheter efterfrågar. Regeringen kan uppdra åt myndigheterna att lämna en nulägesanalys av området och lämna förslag på vilka åtgärder som krävs för att nå målen. Regeringen bör också uppdra åt myndigheterna att identifiera eventuella målkonflikter på området och identifiera andra aktörer som är verksamma på området som bidrar till genomförandet. Det kan vara aktörer i civilsamhället, privata aktörer eller aktörer i den offentliga sektorn. Genom att regeringen ger myndigheterna gemensamma uppdrag inom de prioriterade områdena får myndigheterna en tydlig signal om att de tillsammans ska bidra till utvecklingen på området. Regeringen får också löpande underlag om vilka åtgärder som skulle krävas för att nå målen och kan efter hand ta initiativ till insatser och styrmedel på de prioriterade områdena.

Regeringen bör se över inriktningen efter en tid

Regeringen bör se över inriktningen efter en tid, för att kunna göra nödvändiga justeringar. En möjlighet är att regeringen återkommer med en justerad inriktning, i form av en ny skrivelse till riksdagen, år 2025. Det är halvvägs till slutdatumet för agendan och den tid som då återstår gör att det finns möjlighet för regeringen att genomföra vissa förändringar inom de områden där regeringen ser sådana behov.

2.3.4 Regeringen har underlag för att välja ut prioriterade områden

Vi bedömer att det finns underlag som regeringen kan ta stöd av för att välja ut prioriterade områden. Arbetet med agendan följs kontinuerligt upp på internationell, nationell och lokal nivå.²⁹ Vi menar att regeringen skulle kunna använda Statistiska centralbyråns (SCB) nationella uppföljning i större utsträckning än den hittills gjort.³⁰

I den nationella uppföljningen samordnar SCB den statistiska analysen av hur Sverige lever upp till de 17 målen och 169 delmålen i Agenda 2030. SCB rapporterade en statistisk lägesbild för genomförandet av Agenda 2030 i Sverige oktober 2019. Utifrån sin lägesbild sammanfattar SCB Sveriges utmaningar i förhållande till målen i Agenda 2030 i tre övergripande punkter:

1. Ojämligheten på det ekonomiska området minskar inte. Det gör inte heller ojämlikheten när det handlar om hälsa, boende och utsatthet för våld. Ojämligheter mellan grupper ökar på några områden.
2. Det är fortfarande svårt att se hur många av de nationella miljömålen ska kunna uppnås.
3. Våld och kränkningar minskar inte. Fler unga utsätts för mobbning.³¹

Enligt vad vi har uppfattat så har regeringen ännu inte gjort några särskilda åtgärder som en följd av SCB:s nationella lägesbild. Tjänstepersoner i Regeringskansliet och myndighetsledningar vi intervjuat säger att rapporten uppfattas som ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet med Agenda 2030, men att den i sig inte är ett tillräckligt underlag för att en myndighet ska genomföra några åtgärder. De säger att det krävs att regeringen omsätter underlaget till konkreta uppgifter och åtgärder i sin styrning av myndigheter och verksamheter för att de ska kunna hantera de tre utmaningarna.

²⁹ På internationell nivå följer bland annat OECD och FN det globala genomförandet av Agenda 2030 dels baserat på befintliga internationella avtal, dels genom ny statistik som agendans indikatorer kräver. På lokal nivå har Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) tagit fram ett nyckeltalsurval som ska ge stöd för arbetet med Agenda 2030. RKA fick uppdraget att göra det i samband med att regeringen presenterade sin handlingsplan för genomförandet, och uppdraget beskrivs som en åtgärd för att stödja det lokala genomförandet.

³⁰ Regeringsbeslut 2018-06-15. *Handlingsplan för Sveriges genomförandet av Agenda 2030 och uppdrag att följa upp genomförandet av agendan.*

³¹ SCB (2019). *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige: Statistisk lägesbild 2019*, s. 131.

2.3.5 Myndigheterna kan bidra med en sammanhållen analys och förslag på hur inriktningen ska se ut

Vi bedömer att myndigheterna har kunskap och analyskapacitet som regeringen kan ta hjälp av i arbetet med att formulera det fortsatta arbetet med agendan. Myndigheterna säger också själva att de har analyskapacitet och kompetens inom sina respektive områden som de kan bidra med i arbetet med agendan. De pekar också på att de sannolikt kan åstadkomma mer tillsammans än var för sig, inom de olika områden där Sverige står inför utmaningar. De vill att regeringen ger dem gemensamma tematiska uppdrag att analysera lägesbilder inom olika områden i Sverige och att formulera förslag på vad regeringen behöver göra.

Myndighetsledningarna pekar på att samhällets utmaningar i dag är mer komplexa och att de kräver ett mer samlat grepp än tidigare för att kunna hanteras. Ett vanligt sätt att resonera bland de myndighetsledningar vi har intervjuat, är att de ser ”sin roll i ett ekosystem”, och att de behöver bidra till att hantera de samhällsutmaningar som finns också utanför den egna myndighetens kärnverksamhet. Myndighetsledningarna har också visat att myndigheterna har mandat och möjlighet att ta initiativ på bredare områden än den egna myndighetens sakområde, bland annat genom initiativet GD-Forum (se kapitel 4). För regeringen betyder det att de behöver tydliggöra inriktningen för myndigheternas bidrag till Agenda 2030 i stort. Men ibland behöver regeringen också ge uppdrag till flera myndigheter för att hantera de områden där Sverige behöver ta steg framåt. Det kan exempelvis handla om att hämta in analyser från flera statliga aktörer som tillsammans kan ge en samlad bild över vad som behöver göras. I kapitel 3 beskriver vi närmare hur regeringen skulle kunna göra detta.

2.3.6 Regeringen bör beakta agendans helhetsperspektiv i arbetet med de prioriterade områdena

I det fortsatta arbetet med de prioriterade områdena är det viktigt att regeringen fortsätter att beakta agendans helhetsperspektiv. Med detta syftar vi på agendans betoning på att de olika målen är ömsesidigt beroende och att inget mål ska nås på bekostnad av ett annat. Regeringen behöver ha kunskap om agendans 17 mål och 169 delmål samt, så gott det går, vara medveten om och hantera de mållkonflikter och synergier som kan uppstå i arbetet med de prioriterade områdena, så väl som i arbetet med de andra områden som agendan omfattar. Samtidigt behöver regeringen i sitt praktiska arbete, i sin kommunikation och styrning av myndigheterna ha en tydlig inriktning på arbetet, för att underlätta för framför allt myndigheterna i deras arbete med agendan.

Vi ser ingen motsättning i att regeringen beaktar agendans helhetsperspektiv samtidigt som de väljer ut vissa prioriterade områden inom ramen för inriktningen. Rent praktiskt handlar det till exempel om att de åtgärder som regeringen tar fram för att nå de riksdagsbundna målen inom ett prioriterat område behöver ta hänsyn till andra områden och mål, så att målen inom de prioriterade områdena inte nås på

bekostad av de andra målen. På detta sätt bör även myndigheterna arbeta. Det arbete som regeringen och många myndigheter redan bedriver med koppling till Agenda 2030 kan och bör också fortsätta, även om arbetet inte ryms inom de prioriterade områdena. Att välja ut prioriterade områden innebär med andra ord inte att regeringen bortser från agendans helhetsperspektiv. Syftet med de prioriterade områdena är att de ska leda till en kraftsamling inom de områden där Sverige har störst utmaningar.

2.4 Regeringen bör förtydliga vilken roll de riksdagsbundna målen har i genomförandet av Agenda 2030

Regeringen har bestämt att Agenda 2030 ska genomföras i befintliga processer och med utgångspunkt i de redan etablerade målsystemen.³² Det mest centrala etablerade målsystemet för regeringens arbete är de riksdagsbundna målen. Riksdagsbundna mål återfinns som portalparagrafer i lagar och andra regelverk, och i propositioner och regeringens skrivelser till riksdagen. Dessa mål har generellt två huvudsakliga syften. För det första uttrycker riksdagsbundna mål de politiska prioriteringarna och regeringens viljeriktning för de områden som de gäller för. För det andra säger budgetlagen att riksdagsbundna mål ska vara en utgångspunkt och grund för riksdagens uppföljning av regeringens politik.³³ Regeringen ska använda målen för att redovisa vilka resultat den förda politiken har lett till. I denna del är målet främst en angelägenhet för regeringen och riksdagen. I vissa fall brukar de riksdagsbundna målen kallas för nationella mål.³⁴

Vi menar att Sveriges arbete mot målen i Agenda 2030 behöver ske genom det arbete som redan pågår mot de riksdagsbundna målen. Regeringen behöver alltså förtydliga att det är i arbetet mot de riksdagsbundna målen som regeringen avser att förverkliga arbetet med Agenda 2030 i Sverige. Regeringen arbetar naturligtvis redan för att uppnå de riksdagsbundna målen, om än med varierande framgång. Förslaget om att tydliggöra agendans koppling till de riksdagsbundna målen, handlar om att förenkla och förbättra möjligheterna för det fortsatta arbetet.

³² Prop. 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. *Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*, s. 52.

³³ SFS 2014:866 Lag om ändring i budgetlagen (2011:203), § 10.

³⁴ Regeringen kan även besluta om övergripande mål för politikområden utan att binda dessa till riksdagen. Även dessa kallas ibland för nationella mål.

Agenda 2030-delegationen har tidigare visat att de riksdagsbundna målen i hög grad täcker agendans mål och delmål.³⁵ Delegationen konstaterade också att vissa av de riksdagsbundna målen är mer ambitiösa än agendans delmål.³⁶ Vi bedömer i linje med delegationen att möjligheterna för att Sverige skulle kunna komma långt i arbetet med att nå Agenda 2030:s mål genom en förstärkning av arbetet mot de riksdagsbundna målen. Ett förtydligande är också nödvändigt eftersom det har varit osäkert för flera inblandade parter hur målsystemen förhåller sig till varandra. Vi har sett att detta har hämmat arbetet med agendan i framför allt Regeringskansliet och i myndigheterna.

2.4.1 De riksdagsbundna målen befintliga strukturer erbjuder många fördelar

De riksdagsbundna målen befintliga strukturer erbjuder många fördelar för arbete med agendan. Vårt förslag om att regeringen behöver förtydliga att regeringen genomför sitt arbete med agendan genom att arbeta mot de riksdagsbundna målen har som syfte att underlätta för främst Regeringskansliet, men även för andra aktörer i deras arbete med Agenda 2030. Anledningen till det är att det är effektivt att regeringen utnyttjar de strukturer som redan finns för att utveckla Sveriges hållbarhetsarbete i linje med Agenda 2030.

Arbetet mot de riksdagsbundna målen är en integrerad del av Sveriges förvaltningsmodell. Det finns en bred politisk enighet om de riksdagsbundna målen och de pekar ut den önskvärda riktningen inom olika politikområden i Sverige. De utgör också en central del av den statliga budgetprocessen. Dessutom har regeringen i sitt arbete mot de riksdagsbundna målen omsatt dessa i styrning av myndigheter och verksamheter, till exempel genom olika typer av strategier, program, uppdrag och annan styrning. I vissa fall finns det också myndigheter som har ett samordningsansvar för att bidra till målen och därför också har utarbetade samverkansstrukturer. Dessa strukturer kan regeringen dra nytta av i arbetet med Agenda 2030 i högre utsträckning än de hittills gjort.

Om regeringen förtydligar att arbetet med att genomföra agendan ska ske inom ramen för de riksdagsbundna målen, så minskar risken för både dubbelarbete och att arbetet stagnerar till följd av otydligheten. Det vill säga att departement och myndigheter arbetar mot två olika målsystem, som i grunden syftar till samma sak, eller att de inte arbetar alls för att de är osäkra på vad som ska göras. Förslaget kommer alltså inte att på egen hand leda till att regeringen och de andra offentliga

³⁵ Agenda 2030 delegationen (2018). *Delredovisning 2018*, s. 21.

³⁶ Delegationen har i sin genomgång utgått från de 69 riksdagsbundna mål som redovisas i budgetpropositionen för 2018. Detta inkluderar även i vissa fall sammanhängande lagstiftning. Delegationen har även valt att i sin summering av de riksdagsbundna målen exempelvis räkna Miljömålssystemet som ett mål även om de består av generationsmålet och de 16 miljö kvalitetsmålen).

aktörerna får förbättrade möjligheter att bidra till målen i Agenda 2030. För att det ska ske krävs en politisk prioritering. Däremot kommer förslaget att minska den osäkerhet kring vilket målsystem som gäller, vilket vi bedömer är viktigt i det fortsatta genomförandet.

2.4.2 Regeringen måste beakta Agenda 2030:s princip om samstämmighet

Det finns en risk för att Agenda 2030:s princip om politisk samstämmighet går förlorad om Sveriges genomförande av agendan sker med utgångspunkt i de etablerade målsystemen. Principen om samstämmighet innebär att regeringar behöver ta hänsyn till vilka ömsesidiga beroenden som finns mellan olika politikområden och att besluten som regeringar fattar på olika områden inte ska stå i konflikt med varandra. Detta medför att regeringen måste ta hänsyn till frågan om de riksdagsbundna målen förhållande till varandra. Det handlar om hur de riksdagsbundna målen hänger ihop och hur de påverkar varandra. Precis som med agendans mål, så finns det ömsesidiga beroendeförhållanden mellan de riksdagsbundna målen som påverkar möjligheterna till måluppfyllelse. Agendans princip om samstämmighet ligger också i linje med regeringens ambitioner om att bedriva en samstämmig politik för global utveckling.³⁷

Agendans princip om samstämmighet kommer att kräva vissa förändringar i Regeringskansliets arbetssätt om Sveriges arbete med agendan ska ske genom de riksdagsbundna målen. Det handlar om att Regeringskansliet behöver bli bättre på att identifiera och hantera synergier, målkonflikter eller suboptimeringar i sitt arbete mot de nationella målen. Vi beskriver hur detta kan göras i praktiken i kapitel 3.

³⁷ Skr 2015/16:182. *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030*; Skr 2017/18:146. *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030*.

3 Utveckla Regeringskansliets arbetssätt

Detta kapitel handlar om hur regeringen kan förverkliga sin inriktning för det fortsatta arbetet med Agenda 2030 genom att utveckla arbetssätten inom Regeringskansliet. Våra förslag är framtagna för att fungera i de befintliga processer som styr det dagliga arbetet i Regeringskansliet.

Inom Regeringskansliet ansvarar varje statsråd för genomförandet av Agenda 2030 inom sina ansvarsområden. Vice statsministern har ett samordnande ansvar för det nationella genomförandet. Motsvarande ansvar för det internationella genomförandet har ministern för internationellt utvecklingssamarbete. För samordningen av Regeringskansliets arbete finns även en statssekreterargrupp och en tillhörande interdepartemental arbetsgrupp (IDA-grupp). Ett samordnande ansvar för det nationella arbetet finns på samordningsfunktionen som är placerad på Klimatenheten på Miljödepartementet (i fortsättningen den nationella samordningsfunktionen), medan enheten Global agenda på Utrikesdepartementet har ett samordningsansvar för arbetet rörande internationella frågor, bland annat arbetet som rör FN.

Kapitlet ligger till grund för följande förslag:

- Statskontoret föreslår att regeringen utvecklar arbetsformerna inom Regeringskansliet i syfte att uppnå ett mer sammanhållet genomförande av agendan. På detta sätt tar regeringen det första viktiga steget i att implementera sin inriktning för arbetet med Agenda 2030.
- Statskontoret föreslår att regeringen förstärker den nationella samordningsfunktionen inom Regeringskansliet.

3.1 Koppla arbetet med agendan till Regeringskansliets organisation

Det är en utmaning för Regeringskansliet att arbeta med en så bred och komplex strategi som Agenda 2030. Agenda 2030 omfattar samtliga departement och utgiftsområden. Det är känt sedan tidigare att det är en utmaning att hantera frågor som kräver omfattande samordning över departementsgränser.³⁸ Statskontoret har till exempel tidigare konstaterat att Regeringskansliet som organisation har haft svårigheter att styra flera myndigheter sammanhållet.³⁹

³⁸ Jacobsson, Bengt (2019). *Den svåra samordningen – Regeringen och Agenda 2030*. Serie: Förvaltningsakademin nr. 18. Huddinge: Södertörns högskola.

³⁹ Statskontoret 2016:26, s. 26.

Samtidigt uppfattar vi att det finns stora möjligheter för Regeringskansliet att hantera en fråga som Agenda 2030. Sveriges regeringskansli är förhållandevis litet med internationella mått mätt, departementen arbetat relativt nära varandra, och tjänstepersoner har jämförelsevis nära både till sin politiska ledning och till andra delar av Regeringskansliet. Regeringskansliet har också rutiner för att bereda gemensamma beslut som angår regeringen som helhet. Arbetet med Agenda 2030 behöver bli en integrerad del av dessa ordinarie processer och rutiner.

Regeringskansliet verkar genom en sektorsindeldad ansvarsstruktur. Varje statsråd och departement ansvarar för beredningen av förslag inom sina respektive områden och hanterar det praktiska arbetet mot de riksdagsbundna målen inom dessa. Även ansvaret för att bereda förslag kring styrning av myndigheter och verksamheter inom olika områden är fördelat mellan departementen. Våra förslag förändrar inte denna ansvarsfördelning. I stället har vi utgått ifrån att det är fackdepartementen som ansvarar för det faktiska arbetet med att genomföra Agenda 2030 inom sina respektive ansvarsområden. Även om regeringen tar fram en tydlig inriktning för arbetet med Agenda 2030 (se kapitel 2), så krävs att samtliga departement också lyckas översätta denna inriktning till sina ansvarsområden. Därför behöver departementen identifiera hur de ska styra myndigheter och verksamheter inom sina ansvarsområden. Tjänstepersonerna i de olika fackdepartementen behöver både förstå sin roll och sitt departements bidrag till agendan i sin helhet. Samtidigt behöver de avlastas från att konstant behöva ta ett helhetsansvar för agendans genomförande så att de mer effektivt kan fokusera på att utföra sina egna specifika uppgifter så bra som möjligt.

3.1.1 Regeringskansliet behöver ta fram en gemensam kunskapsbas

För att kunna utveckla styrningen av Agenda 2030 behöver Regeringskansliet en gemensam kunskapsbas att utgå ifrån. Kunskapsbasen bör tydliggöra kopplingen mellan samtliga riksdagsbundna mål och agendans mål, inte bara de mål som berörs av regeringens inriktning. Den bör även tydliggöra vilka mål och delmål i agendan som därmed är särskilt relevanta för vilka statsråd, departement och enheter. Samtliga departement och enheter behöver även identifiera vilka myndigheter och verksamheter inom det egna ansvarsområdet som omfattas av regeringens inriktning.

Agendans mål och delmål är odelbara och inbördes beroende. Uppfyllandet av ett enskilt mål får inte ske på bekostnad av något annat. Ofta är också måluppfyllelsen av ett enskilt mål omöjlig utan att också arbeta mot andra mål. Arbetet med att genomföra agendan kräver därför i många fall ett arbete med flera relaterade mål samtidigt och det är just den hjälpen departementen får genom kunskapsbasen. Vi kan konstatera att samma grundläggande egenskaper och ömsesidiga beroenden finns i de riksdagsbundna målen.

Denna gemensamma kunskapsbas skulle underlätta den fortsatta samordningen inom Regeringskansliet, genom att den ger tjänstepersonerna en gemensam bild över hur agendan berör de olika delarna av Regeringskansliet och hur Agenda 2030 ska integreras i Regeringskansliets processer. Många mål och delmål berör flera departement och myndigheter, och en gemensam kunskapsbas gör att hela Regeringskansliet kan stå på en gemensam grund när det gäller agendan, dess mål och hur agendan hänger samman med den svenska politiken. Den kommer också att öka transparensen när vägval och målkonflikter diskuteras inom Regeringskansliet, och göra det lättare för tjänstepersonerna att förstå vilka som berörs och inte berörs av vilka frågor, och vilka som följaktligen bör involveras i diskussioner och beredningar kring arbetet. Dessutom medför den gemensamma kunskapsbasen att arbetet med agendan får en koppling till de mål som är styrande för regeringens redovisning till riksdagen.

Samtliga departement behöver bidra till att ta fram en gemensam kunskapsbas

Vi bedömer att samtliga departement behöver bidra till den gemensamma kunskapsbasen. I praktiken innebär förslaget att samtliga departement i Regeringskansliet tar fram sitt bidrag till en gemensam ”kartbild”, med utgångspunkt i de områden i agendan som berör det egna ansvarsområdet. Redan genomförda kartläggningar kan också användas som underlag för att ta fram den gemensamma kunskapsbasen i Regeringskansliet. I arbetet ingår dels att varje departement kartlägger sina egna områden och kopplingar till agendan, dels att departementen tillsammans kan identifiera de överlapp och beroenden som finns med andra departement. Det är viktigt att departementen avsätter tillräckliga resurser för det egna arbetet med kunskapsbasen, liksom att de får stöd vid behov av den nationella samordningsfunktionen (se avsnitt 3.4).

Den gemensamma kunskapsbasen kan utformas som ett internt PM och kan justeras vid behov. Kunskapsbasen kan användas som utgångspunkt för regeringens och Regeringskansliets fortsatta arbete med styrning av myndigheter och verksamheter under perioden 2021–2030.

Tabell 1. Exempel på tidplan för arbetet med att ta fram den gemensamma kunskapsbasen.

Tidpunkt	Aktivitet	Ansvar
Hösten 2020	Sammanställer sin del av kunskapsbasen	Samtliga departement
Våren 2021	Sammanställer och förankrar Regeringskansliets gemensamma kunskapsbas	Samordningsfunktionen, bereds med samtliga departement
Årligen 2021 – 2030, senhösten	Uppdaterar sina kunskapsbaser, utifrån eventuell förändrad organisering inom Regeringskansliet, liksom utifrån eventuella nya beslut om mål inom olika områden	Samtliga departement
Årligen 2022 – 2030, våren	Uppdaterar och förankrar den gemensamma kunskapsbasen, utifrån eventuell ny organisering inom Regeringskansliet, liksom utifrån eventuella nya beslut om mål inom olika områden.	Samordningsfunktionen

3.1.2 I dag saknas en gemensam bild av Agenda 2030:s kopplingar till olika departement

Vår analys visar att det saknas en övergripande bild över Agenda 2030 och dess kopplingar till olika departement, myndigheter och verksamheter under regeringen och inom Regeringskansliet. Det är inte heller tydligt för tjänstepersonerna i departementen hur agendans mål hänger ihop med de riksdagsbundna målen inom de olika utgiftsområdena.

Vi har tagit del av beskrivningar över hur vissa departement kartlagt och analyserat sina verksamheter utifrån Agenda 2030 och hur de har kopplat ihop agendans mål och delmål med respektive ansvarigt statsråd, med myndigheter och med verksamheter. På detta sätt har departementet fått ett slags ramverk för att kunna hantera frågor kring agendan i det praktiska arbetet. Dessa ramverk har underlättat arbetet inom departementen, till exempel genom att olika enheter har fått en förståelse för vilka mål och delmål som de huvudsakligen arbetar mot och vilka mål och delmål som de *inte* berörs av i någon större utsträckning.

Vi har också tagit del av exempel på att vissa departement har beskrivit hur agendans mål hänger ihop med befintliga riksdagsbundna mål inom departementets egna ansvarsområden. Eftersom det inte finns några gemensamma modeller för den här typen av analys har olika departement använt olika metoder. Det har därför varit svårt att jämföra de olika analyser och kartläggningar som departementen har gjort.

I dag varierar departementens kunskaper om Agenda 2030 och om agendans relation till de egna ansvarsområdena. Vi kan konstatera att bristen på en gemensam övergripande bild, när det gäller agendans koppling till olika departements ansvarsområden, har gjort det svårare för Regeringskansliet att samordna arbetet med agendan.

3.2 Regeringens inriktning behöver översättas till en konkret arbetsplan

I kapitel 2 har vi beskrivit att regeringen behöver peka ut en inriktning för sitt fortsatta arbete med Agenda 2030. Men för att kunna verkställa en sådan inriktning behöver Regeringskansliet ändamålsenliga processer för att kunna utforma styrningen inom ramen för regeringens inriktning. Vi beskriver dessa processer nedan.

Samtliga departement behöver arbeta med att genomföra regeringens inriktning i sin styrning av de myndigheter och verksamheter som finns inom deras respektive ansvarsområden. I detta arbete ingår att departementet ska identifiera vilka riksdagsbundna mål, myndigheter och verksamheter inom det egna området som omfattas av regeringens inriktning. Här ingår också att identifiera mål och verksamheter inom det egna departementets område som berör andra departements områden. Detta är en förutsättning för att de olika departementen ska kunna samordna sin styrning med övriga departement. Detta arbete kommer att underlättas om det finns en gemensam kunskapsbas på plats.

3.2.1 Arbetet med Agenda 2030 ska integreras i relevanta processer i Regeringskansliet

Genom att Regeringskansliets arbete med Agenda 2030 integreras i arbetet med de riksdagsbundna målen, så blir Regeringskansliets arbete med Agenda 2030 också en integrerad del av kärnprocesserna i myndigheten. Budgetarbetet är en av de centrala processerna inom Regeringskansliet och styr stora delar av det löpande arbetet. I budgetpropositionen har de riksdagsbundna målen en helt central roll. All redovisning, uppföljning och analys, och bedömningar av resultat som regeringen gör i budgetpropositionen, ska göras i relationen till de mål riksdagen beslutat om.

Förslaget om att koppla regeringens arbete med Agenda 2030 till de riksdagsbundna målen medför att regeringen behöver komplettera den redovisning som den gör varje år i samband med budgetpropositionen. När regeringen i budgetpropositionen redovisar utvecklingen mot de riksdagsbundna målen, så behöver de också beskriva vilka av de riksdagsbundna målen som berörs av regeringens inriktning för arbetet med Agenda 2030, och hur dessa riksdagsbundna mål bidrar till genomförandet av agendan. I regeringens beskrivning av arbetet mot målen, behöver regeringen därmed också redogöra för vad de insatser som genomförts för att nå dessa riksdagsbundna mål betyder för genomförandet av Agenda 2030.

Riksdagen har ännu inte fattat några beslut om arbetet med Agenda 2030. Regeringen är därför inte heller skyldig att redovisa för riksdagen hur arbetet går. Arbetet med Agenda 2030 har därmed heller ingen naturlig plats i budgetarbetet. När den här rapporten skrevs bereder Regeringskansliet en proposition om Agenda 2030. Den ska enligt uppgift innehålla ett förslag på ett mål för arbetet med agendan, som regeringen föreslår att riksdagen ställer sig bakom. Om riksdagen

beslutar i enlighet med regeringens förslag, så kommer det att finnas ett mål även för Agenda 2030. Med detta följer att regeringen blir skyldig att redovisa sitt arbete för riksdagen också när det gäller arbetet mot målet för agendan.

3.2.2 Oklart för tjänstepersonerna hur agendan kommer in i nuvarande processer

Vårt underlag tyder på att det hittills inte varit tydligt för flera av de tjänstepersoner vi intervjuat på Regeringskansliet hur Agenda 2030 kommer in i nuvarande processer. Tjänstepersonerna uppger att de internt har diskuterat frågor om Agenda 2030 och styrningen av myndigheter och verksamheter, bland annat i samband med att Regeringskansliet bereder de årliga regleringsbrev. Men det framkommer också att de efterfrågar ett metodstöd, för hur de i sin praktiska styrning av myndigheter och verksamheter ska kunna ta hänsyn till Agenda 2030 där det är relevant. Som ett exempel har det uppstått frågor och diskussioner kring Agenda 2030 i departementen i samband med arbetet med budgetpropositionen.

Tjänstepersoner vi intervjuat har påpekat att det har funnits ett behov av någon slags riktlinjer eller mall för hur regeringen ska utforma sin resultatredovisning så att den också kan omfatta genomförandet av agendan. Tjänstepersonerna skulle vilja att regeringen använder en enhetlig vokabulär i texterna i budgetpropositionen. Tjänstepersonerna skulle också vilja ha riktlinjer för hur de ska göra analyser och dra slutsatser kring agendan. Samma frågor har uppstått i samband med den årliga myndighetsdialogen. Tjänstepersoner vittnar om att det är svårt att ta upp Agenda 2030 i dialogen med myndigheterna på ett naturligt och relevant sätt, eftersom agendan är så omfattande. Agendans bredd innebär att tjänstepersonerna blir osäkra på vad de ska välja att ta upp och fråga efter i dialogen med myndigheten. Till exempel säger de att det blir svårt att vara konkret och konstruktiv i det samtalet.

Vi menar att en anledning till att det blivit så är att arbetet med Agenda 2030 inte har integrerats i befintliga styrprocesser, tillsammans med bristen på en tydlig politisk inriktning för arbetet. Genom att tydligare koppla arbetet till de riksdagsbundna målen kommer agendan i en kontext som tjänstepersonerna är vana att arbeta utifrån.

3.3 Regeringen bör styra myndigheter och verksamheter mer sammanhållet

I det fortsatta arbetet med agendan, behöver samordningen inom Regeringskansliet bli bättre när det gäller hur regeringen styr myndigheter och verksamheter. Det handlar dels om hur regeringen och Regeringskansliet organiserar och genomför den löpande styrningen av myndigheter och verksamheter på bästa sätt, dels om hur myndigheternas kapacitet och kompetens kan användas effektivare i arbetet.

Regeringens inriktning i det fortsatta arbetet med agendan kommer troligen att röra områden som vart och ett berör flera departement, myndigheter och riksdagsbundna mål. Det kan till exempel handla om grupper av myndigheter som på olika sätt har avgörande roller inom ett prioriterat område i Sveriges arbete med Agenda 2030. Tjänstepersoner i de departement som ansvarar för områden och myndigheter som är prioriterade av regeringen, behöver formulera vilket stöd de behöver från myndigheterna, inklusive länsstyrelserna, i det fortsatta arbetet för att nå de riksdagsbundna målen inom området. För att formulera detta stöd kan de ta hjälp av tjänstepersoner i de andra departement som ansvarar för områden och myndigheter som på ett eller annat sätt har avgörande betydelse för att uppfylla målen.

Vid behov bör regeringen kunna utforma styrningen gemensamt för de myndigheter som ingår i ett prioriterat område. Det kan till exempel handla om att myndigheterna tillsammans ska ta fram analyser eller annat kunskapsunderlag, eller om att myndigheterna tillsammans behöver genomföra insatser inom ett prioriterat område. Eftersom arbetet med regeringens prioriterade områden kommer att kräva att regeringen kontinuerligt samordnar sin styrning av myndigheter och verksamheter, så behöver tjänstepersonerna också hitta fungerande arbetsformer som dels håller över tid, dels går att anpassa i takt med att insatserna fortlöper.

En sådan löpande och sammanhållen myndighetsstyrning behöver ske genom de former för samordning av styrning som finns inom Regeringskansliet redan i dag. Vi anser att det redan finns möjligheter till en mer sammanhållen styrning än den styrning som skett hittills. I arbetet med Agenda 2030 behöver Regeringskansliet i större utsträckning använda möjligheterna för departement och myndigheter att arbeta gemensamt. Dessa nya arbetssätt medför ingen förändring av ordningen för den formella styrningen och återrappporteringen.

3.3.1 Mer sammanhållen styrning förändrar inte ansvarsfördelningen

Det är viktigt att de utvecklade arbetsformerna inte skapar otydligheter i den rådande ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet eller förskjuter ordningen för den formella styrningen och återrappporteringen. Våra förslag för att öka sammanhållningen i regeringens styrning av myndigheter och verksamheter, förändrar inte den ansvarsfördelning som gäller inom Regeringskansliet. Arbetsformerna syftar istället till att underlätta och stödja styrningen av myndigheter och verksamheter i linje med regeringens inriktning. Även fortsättningsvis vilar ansvaret för att bereda förslag på styrning av myndigheter och verksamheter på de olika fackdepartementen.

3.3.2 Utifrån de prioriterade områdena bildar departementen arbetsgrupper

Ett förslag är att de departement som vart och ett har ansvar för områden och verksamheter som ingår i ett prioriterat område bildar gemensamma arbetsgrupper, som tillsammans arbetar med att bereda förslag till styrningen inom området. Om möjligt bör redan befintliga arbetsgrupper nyttjas, i annat fall kan nya grupper bildas. Syftet med arbetsgrupperna är att utifrån regeringens inriktning, samlat kunna diskutera hanteringen av de områden inom agendan där Sverige har störst utmaningar. Figur 1 nedan visar hur de samordnande arbetsgrupperna skulle kunna struktureras inom Regeringskansliet.

Figur 1. Exempel på struktur, samordnande arbetsgrupper.

Namn på arbetsgrupp	Prioriterat område	Riksdags- bundna mål som ingår i området	Viktiga myndigheter/ verksamheter i området	Berörda departement	Berörda enheter	Personer som ingår i gruppen

Arbetsgrupperna bör hitta former för att samlat hantera myndigheternas gemensamma analyser och förslag inom området. Det kan handla om att gemensamt diskutera olika strategier för regeringen i återkopplingen på de analyser och förslag som myndigheterna har lämnat. Det kan också handla om att diskutera möjliga insatser som regeringen eller myndigheterna kan vidta för att komma vidare i arbetet inom det prioriterade området. Arbetsgrupperna kan även behöva utveckla former för löpande och gemensam dialog med berörda myndigheter. Dessa dialoger ersätter inte den årliga myndighetsdialogen, utan ska ses som kompletterande arbetsmöten mellan myndigheterna och Regeringskansliet, med fokus på myndigheternas genomförande av regeringens inriktning.

Arbetsgrupperna bör löpande informera den nationella samordningen om sitt arbete. På detta sätt arbetar Regeringskansliet redan i dag med samordning av mängder av frågor och det finns gott om tidigare erfarenheter av detta. Inom ramen för det internationella arbetet med agendan har Utrikesdepartementet exempelvis arbetat på ett sådant sätt inför globala möten om agendan. I arbetet har departement och myndigheter inom olika områden bidragit med analysunderlag som regeringen har kunnat använda för att formulera den svenska linjen inför mötena. Även regionala och kommunala aktörer har på detta sätt kunnat bidra, exempelvis inom olika delar av den svenska rapporteringen till FN:s årliga politiska högnivåforum för Agenda 2030.

3.3.3 Regeringen länkar samman myndigheterna inom de prioriterade områdena med hjälp av arbetsgrupper

Myndigheterna behöver också organisera sitt gemensamma arbete inom de prioriterade områdena. Myndigheter och verksamheter som berörs av ett prioriterat område och som får gemensamma eller näraliggande uppdrag, behöver samordna sitt arbete och hitta processer för arbetsfördelning sinsemellan. Det handlar exempelvis om att myndigheterna tillsammans behöver identifiera och tillsammans analysera frågor som spänner över flera myndigheters ansvarsområden och formulera förslag på relevanta insatser. Redan i dag finns sådana pågående samarbeten mellan myndigheterna, till exempel inom folkhälso- och miljöområdet. Folkhälsomyndigheten har exempelvis ett brett samarbete med andra myndigheter utifrån sitt uppdrag och har runt 15 nationella samordningsuppdrag inom en rad olika områden.

På ett liknande sätt har SCB arbetat med uppdraget att samordna utvecklingen, produktionen och tillgängliggörandet av statistik för uppföljningen av Sveriges genomförande av Agenda 2030.⁴⁰ Företrädare för SCB uttrycker att i arbetet med uppdraget har myndigheterna utvecklat en arbetsfördelning och fungerande processer och arbetsformer som skapat ett successivt lärande. Det aktiva samarbetet mellan myndigheter som har statistikansvar ger bättre samlad uppföljning och utveckling av de enskilda myndigheternas statistikverksamhet med koppling till agendan. SCB återkopplar också detta arbete till Regeringskansliet via årliga delredovisningar av samordningsuppdraget.

Myndigheternas gemensamma arbetsgrupper bör också utveckla gemensamma former för löpande dialog och återkoppling till berörda delar av Regeringskansliet (förslagsvis till de föreslagna arbetsgrupperna i Regeringskansliet). I sammanhanget fungerar redan GD-Forum som en sådan plattform som redan i dag nyttjas för informations- och kunskapsdelning, dels mellan myndigheterna, dels mellan myndigheterna och Regeringskansliet.

3.3.4 GD-Forum är en gemensam plattform för myndigheterna

GD-Forum bildades 2016 av ett antal myndighetschefer. Sida har haft en ledande och sammankallande roll i arbetet.⁴¹ Från och med 2020 har Folkhälsomyndigheten tagit över samordningsansvaret. Nätverket har antagit en gemensam avsiktsförklaring som bland annat säger 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 att

⁴⁰ Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*. Bilaga 2 till regeringsbeslut 14 juni 2018. (Fi2018/02412/SFÖ).

⁴¹ Sida fick i regleringsbrevet 2016 i uppdrag att informera och engagera svenska aktörer om Agenda 2030 och tog inom ramarna för uppdraget tagit initiativ till ett antal aktörsplattformar varav GD-Forum var en.

genomföra Agenda 2030. I slutet av april 2020 hade 79 myndigheter undertecknat avsiktsförklaringen. GD-Forum har också en styrgrupp som består av ett mindre antal generaldirektörer och en landshövding. Styrgruppen har en mer aktiv roll i att driva samarbetet. Därutöver finns en operativ grupp för att gemensamt identifiera utmaningar och ta fram förslag på lösningar.⁴²

GD-Forum genomför aktiviteter som syftar till att höja deltagarnas kunskap om Agenda 2030. Men GD-Forum syftar även till att söka efter innovativa sätt att samverka myndigheter emellan för att kunna bryta den sektorisering som råder och arbeta mer effektivt över organisationsgränserna. Detta är ett sätt för organisationerna att öka sitt gemensamma bidrag till det nationella genomförandet av Agenda 2030.

Deltagarna i forumet beskriver att arbetssättet är ovanligt. En anledning till att deltagarna upplever att arbetet är annorlunda är att en så stor grupp myndighetschefer regelbundet träffas och driver arbetet på eget initiativ. I våra intervjuer beskriver deltagarna att GD-Forum är ett ”innovativt myndighetssamarbete” och att de inom forumet ”tänker utanför boxen”. Forumet har också beskrivits som att ”det är en gräsrotsrörelse i den svenska förvaltningen som triggats igång av att man känner ett större ansvar”. Deltagarna säger att engagemanget är högt bland de myndigheter som deltar och deras ledningar. De säger att en styrka med forumet är att det ger myndigheterna möjlighet att diskutera lösningar på gemensamma utmaningar tillsammans, trots att regeringen inte har gett dem några gemensamma uppdrag.

3.4 Nationella samordningsfunktionen ska hålla samman regeringens arbete

För Regeringskansliet innebär våra förslag att Regeringskansliet fokuserar det löpande arbetet mot prioriterade områden och de riksdagsbundna mål som faller under dessa områden. Det innebär att agendans mål i sig tonas ned i de olika departementens operativa arbete, till förmån för en kraftsamling kring prioriterade riksdagsbundna mål.

Samtidigt är det viktigt att följa hur regeringens arbete bidrar till agendan som helhet. Regeringen bör också dra nytta av att agendan är kraftfull som kommunikativt verktyg. För att våra förslag ska fungera krävs därför att den enhet som ansvarar för samordningen i Regeringskansliet, har tillräckliga förutsättningar och kapacitet för att både stödja arbetet i övriga delar av myndigheten, och följa och analysera arbetet inom samtliga prioriterade områden och utifrån agendan i sin helhet.

⁴² Folkhälsomyndigheten (2020). *Agenda 2030 och myndigheter*. Uppdaterad 1 juni 2020. Styrstrukturen för GD-Forum uppdaterades vid nätverksträffen GD-Forum 2020 den 3 mars 2020.

Varken IDA-gruppen eller statssekreterargruppen för Agenda 2030 har något formellt ansvar för det operativa arbetet med agendan. I stället fungerar de som arenor för samarbete och diskussion i frågor kring Agenda 2030. Dessa roller påverkas inte av våra förslag. Men förhoppningsvis kan de båda grupperna fungera bättre som arenor för diskussion och samarbete kring de gemensamma frågor om Agenda 2030 som regeringen behöver hantera, när det finns en politisk inriktning att utgå ifrån.

3.4.1 Placeringen av samordningsfunktionen spelar mindre roll

Ansvar för att samlat följa upp och samordna det nationella genomförandet av Agenda 2030 ligger på den nationella samordningsfunktionen för Agenda 2030. Den är i dag placerad på klimatenheten på Miljödepartementet. Under den förra mandatperioden var samordningsansvaret placerat på Enheten för statlig förvaltning på Finansdepartementet. Den nationella samordningsfunktionen bemannas i dag med två heltidstjänster.

Vi har tagit del av många olika uppfattningar om var i Regeringskansliet samordningsfunktionen för Agenda 2030 borde placeras. En vanlig uppfattning är att agendans bredd, som ju omfattar samtliga departements ansvarsområden, motiverar att samordningsfunktionen istället skulle vara placerad på Statsrådsberedningen. Vissa pekar på risken att en placering på Miljödepartementet skulle innebära en ensidig betoning på den miljömässiga dimensionen av hållbarhet, på bekostnad av den sociala och ekonomiska dimensionen. Ett ytterligare motiv till Statsrådsberedningen är att denna placering närmast statsministern skulle ge agendan en större tyngd och högre status i beredningen av olika frågor inom Regeringskansliet. Andra hävdar att den tidigare placeringen på Finansdepartementet var bättre än den nuvarande placeringen, eftersom Finansdepartementet har en mer central betydelse i Regeringskansliets alla beredningsprocesser, inte minst i budgetarbetet.

Men utifrån våra intervjuer med både tjänstepersoner inom Regeringskansliet och med myndighetsledningar, tillsammans med vår analys av regeringens styrning, verkar inte själva placeringen av samordningsfunktionen vara avgörande för det fortsatta genomförandet av agendan. Avgörande är i stället regeringens förmåga att politiskt prioritera och inrikta det fortsatta arbetet med agendan, tillsammans med praktiska möjligheter för tjänstepersonerna att med rimlig insats kunna omsätta denna inriktning i styrning av myndigheter och verksamheter.

3.4.2 Viktigt att ägarskapet kvarstår hos fackdepartementen

I våra förslag har vi tagit fasta på att ansvaret för det faktiska arbetet med att genomföra Agenda 2030, ska ligga kvar på fackdepartementen och att samordningsfunktionens ansvar avgränsas till att samordna och följa arbetet. Risken är annars att samordningsfunktionen hamnar i en svår balansgång. De ska vara ett stöd för övriga departements processer, men kan samtidigt riskera att

påverka innehållet i de olika departementens arbete så mycket att ”ägarskapet” tar skada, vilket kan leda till att olika departement tappar eget driv och engagemang för frågan. Att en sådan risk finns visar erfarenheter från andra samordnande tvärsektoriella insatser inom Regeringskansliet.⁴³

3.4.3 Statssekreterargruppen och IDA-gruppen är viktiga för att sprida kunskap

Den statssekreterargrupp och IDA-grupp som finns för Agenda 2030 har en viktig funktion att både samla kunskap och information om Agenda 2030 och diskutera frågor som har med agendan att göra inom Regeringskansliet som helhet. Dessa funktioner behövs även om regeringen väljer att genomföra våra förslag. Det är vår förhoppning att samarbetet i de båda grupperna kommer att gynnas av att det finns en gemensam inriktning för arbetet att utgå ifrån. Vår bedömning är att både statssekreterargruppen och IDA-gruppen därför kommer att ha viktiga roller i att stödja arbetet med att förverkliga regeringens gemensamma inriktning inom Regeringskansliet.

3.4.4 Förutsättningarna har varit dåliga för Regeringskansliet att samordna arbetet

Tjänstepersoner vittnar om att Regeringskansliet som organisation haft svårt att samlat hantera Agenda 2030, trots att statssekreterargrupper och tillhörande IDA-grupp har funnits på plats sedan beslutet om agendan. Eftersom det har saknats en gemensam politisk inriktning så har det varit svårt att få till stånd en gemensam linje också i de samordnande grupperna.

Vår analys visar att hittills har inte Regeringskansliet haft tillräckliga förutsättningar för att agera samordnat och strategiskt i arbetet med Agenda 2030 inom ramen för statssekreterargrupperna och IDA-grupperna. I stället har varje departement och departementsledning arbetat med Agenda 2030 på det sätt som de bedömt lämpligt, utan att känna till hur regeringen övergripande hanterar frågor om Agenda 2030. Våra förslag om en politisk inriktning för Agenda 2030 (kapitel 2), liksom om en gemensam kunskapsbas skulle ge Regeringskansliet både ett bättre driv i arbetet och en överblick. Det skulle därför öka möjligheterna för både statssekreterargruppen och IDA-gruppen att fungera som arenor för kansli-gemensamma diskussioner och samarbete när regeringens inriktning ska förverkligas.

⁴³ Se t.ex. Statskontoret (2014). *Politik för global utveckling – Regeringens gemensamma ansvar?*.

3.4.5 Den nationella samordningsfunktionen behöver förstärkas

Den nationella samordningsfunktionen för Agenda 2030 har ett helhetsansvar för regeringens nationella arbete med agendan (som i vissa fall även kan få bäring på det internationella arbetet genom exempelvis WHO). Funktionen behöver både kunna stödja regeringens arbete med inriktningen av arbetet, och stötta det interna arbetet med agendan inom Regeringskansliet. Det är troligt att funktionen behöver förstärkas för att klara båda dessa roller med rimlig kvalitet.

Samordningsfunktionen ska stödja regeringens inriktning

Den nationella samordningsfunktionen har en roll i att stödja regeringens inriktning av agendan ur ett helhetsperspektiv. Även om regeringens inriktning medför en kraftsamling och prioritering av vissa områden, så behöver all fortsatt styrning ta hänsyn till agendans helhetsperspektiv och värna samstämmighet. Den nationella samordningsfunktionen har här en viktig roll i att bevaka agendan i sin helhet, inklusive att se till att samtliga tre dimensioner av hållbarhet finns med när hållbarhetsperspektivet diskuteras.

Den nationella samordningsfunktionen kan också ge stöd i att kommunicera den styrning som regeringen väljer att besluta om inom ramen för agendan. Utanför Regeringskansliet är agendans mål i många fall mer kända än de riksdagsbundna målen, och därför är det viktigt att regeringen i sin styrning tydligt kan beskriva hur de riksdagsbundna målen och agendan hänger samman.

Regeringen behöver följa hur arbetet med agendan utvecklas på en övergripande nivå. Därför bör den nationella samordningsfunktionen ha i uppgift att förse regeringen med en sådan lägesbild med jämna mellanrum. Samordningsfunktionen bör också utifrån sin roll kunna peka ut var de största utmaningarna finns i arbetet, vad som går bra och peka ut var regeringen eventuellt behöver justera den valda inriktningen. För att kunna fylla denna funktion bör den nationella samordningsfunktionen dra nytta av de uppföljningar som pågår på lokal, regional, nationell och global nivå.

Samordningsfunktionen ska stödja arbetet inom Regeringskansliet

Den nationella samordningsfunktionen för Agenda 2030 har en viktig roll i att stötta arbetet inom Regeringskansliet. Det handlar både om att bidra med stöd i interna processer som behöver komma igång och stöd i interna processer som behöver fortsätta inom Regeringskansliet. Den nationella samordningsfunktionen behöver ta fram och fortsatt ansvara för kunskapsbasen inom Regeringskansliet som vi föreslår ska tas fram. I detta arbete kan samordningsfunktionen använda Agenda 2030-delegationens kartläggning av kopplingen mellan agendans mål och de riksdagsbundna målen som en utgångspunkt.

Slutligen bör den nationella samordningsfunktionen också kunna bidra med stöd i regeringens löpande styrning av myndigheter och verksamheter. Det kan till exempel handla om att stödja arbetet i de olika arbetsgrupper som vi föreslår för de

prioriterade områdena. Men det handlar också om att kunna bidra i den ordinarie styrningen av myndigheter och verksamheter. Funktionen behöver i detta arbete balansera mellan att vara pådrivare, stödjare och kritisk granskare. Ett jämförande exempel är de positiva erfarenheter som finns kring arbetet med jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet. Alla tjänstepersoner förväntas arbeta med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete, men det finns också en särskild enhet för frågorna som kan agera som en ”motor” i arbetet. Jämställdhetsenheten kan också ta stöd i sitt arbete genom Jämställdhetsmyndigheten.

I dag bemannas den nationella samordningen med två tjänster.⁴⁴ Sammantaget bedömer vi att den nationella samordningsfunktionen behöver förstärkas, för att kunna bedriva arbetet med rimlig kvalitet och inom ramen för de olika roller som uppdraget kräver. Vi har inte gjort någon analys av med hur många årsarbetskrafter samordningsfunktionen bör förstärkas, och kan därför inte bedöma vad kostnaden för vårt förslag blir.

⁴⁴ En tillfällig förstärkning på en person har funnits under våren 2020 för arbetet med att bereda regeringens proposition om Agenda 2030.

4 Myndigheternas arbete med Agenda 2030

I detta kapitel beskriver vi hur myndigheterna kan arbeta för att bidra till att utveckla Sveriges genomförande av Agenda 2030. Kapitlet rör myndigheternas arbete och regeringens styrning av dem på en övergripande nivå.

Detta kapitel ligger till grund för följande förslag:

- Statskontoret föreslår att regeringen gör det tydligt att myndigheterna har störst möjlighet att åstadkomma resultat som påverkar samhällets hållbarhet genom sina instruktionsenliga uppdrag. Regeringen behöver alltså förtydliga att när myndigheterna utvecklar sitt hållbarhetsarbete, behöver de göra det utifrån hela sin verksamhet och inte bara med fokus på den interna verksamheten.

4.1 Förtydliga att myndigheterna bidrar bäst genom sitt instruktionsenliga uppdrag

Vi bedömer att myndigheterna har störst möjlighet att bidra till agendan genom sina instruktionsenliga uppdrag. Därför är det också mest effektivt att de lägger fokus för sitt arbete där.

Agenda 2030 pekar ut en riktning mot en hållbar samhällsomställning där begreppet *hållbarhet* har en bred och omfattande definition. Det handlar om hållbar utveckling inom de miljömässiga, sociala och ekonomiska dimensionerna. Vår uppfattning är att vissa myndigheter fortfarande uppfattar att hållbarhetsarbete framför allt är ett internt arbete, och ett arbete som bara berör den miljömässiga dimensionen av hållbarhet. Vissa myndigheter har uppfattat det som att dess hållbarhetsarbete endast handlar om sådant som att minska resandet bland personalen eller ändra sina inköp för den interna organisationen. Detta interna arbete har helt klart ett gott syfte. Men det kan i de allra flesta fall bara bidra marginellt till agendans mål. Risken är i värsta fall att myndighetens ansträngningar blir ett ineffektivt sätt att öka bidraget till ett hållbart samhälle.

I myndighetens instruktionsenliga uppdrag ryms däremot myndighetens roll och bidrag till samhället. Det är genom att utveckla hållbarhetsperspektivet i denna roll som den största potentialen i myndigheternas arbete finns. Flera av de myndighetschefer vi har intervjuat bekräftar också att det framför allt är genom kärnverksamheten som de som myndigheter kan bidra till en hållbar samhällsutveckling. På så sätt försöker de använda Agenda 2030 som en hävstång för att utveckla sin huvudsakliga verksamhet så att myndigheten i högre utsträckning bidrar till ett hållbart samhälle. Vi bedömer också att om regeringen förtydligar att det är på

detta sätt som myndigheterna bäst bidrar till agendan, så ökar den gemensamma förståelsen bland myndigheterna om agendan och därmed också möjligheterna till samsyn, konstruktiv dialog och aktivt arbete för hållbarhet inom förvaltningen.

Regeringen behöver alltså förtydliga att när myndigheterna utvecklar sitt hållbarhetsarbete behöver de göra det utifrån hela sin verksamhet, och inte bara med fokus på den interna verksamheten. Regeringen kan exempelvis klargöra detta i den skrivelse som de föreslås lämna till riksdagen med förslag till inriktning för det fortsatta arbetet med Agenda 2030. Regeringen kan också klargöra detta i samband med beslut om uppdrag till myndigheterna.

4.2 Vissa myndigheter har nyckelroller i arbetet med agendan

Vår analys visar att regeringen behöver göra vissa förtydliganden för att utveckla myndigheternas arbete med Agenda 2030. Myndigheterna har mandat att arbeta med agendan på eget initiativ. Men vårt underlag tyder på att regeringen trots det kan behöva stärka rollen för de myndigheter som är särskilt viktiga för genomförandet. Vi bedömer att alla myndigheter har en roll att fylla i arbetet med att bidra till de globala målen, men att vissa myndigheter har extra viktiga roller eftersom de genom sina instruktionsenliga uppdrag har relativt stora möjligheter att bidra till att Sverige når agendans mål. Vi menar regeringen borde ge dessa myndigheter det stöd och den styrning de behöver för att förbättra deras förutsättningar att bidra till genomförandet.

4.2.1 Förstärk vissa myndigheters roll i arbetet med Agenda 2030

Vi bedömer att regeringen tydligare bör peka ut de myndigheter som har stora möjligheter att påverka agendans mål. Dessa myndigheter har alltså nyckelroller i genomförandet oavsett vilka prioriterade områden regeringen väljer att peka ut. Detta är en uppfattning som vi också har mött bland de personer vi intervjuat. Företrädare för både myndigheter, kommuner och regioner uttrycker att vissa myndigheter är mer centrala än andra i arbetet med att genomföra agendan. Det kan handla om myndigheter som har en avgörande roll för att bidra till måluppfyllelse och om myndigheter som har verksamheter som riskerar att motverka att målen uppfylls. Verksamheten i dessa ”nyckelmyndigheter” kan påverka och få effekter på hållbarhetsarbetet både i andra näraliggande myndigheter, liksom för andra delar av samhället, så som kommuner, regioner, civilsamhälle och näringsliv.

Vi anser att regeringen bör överväga att förstärka dessa myndigheters roll i genomförandet av agendan. Myndighetsledningarna som vi har intervjuat uttrycker att myndigheter som har en central roll i arbetet bör få stöd och styrning från regeringen för att kunna bidra på bästa sätt. Det kan till exempel handla om att regeringen ser till att dessa myndigheter får tillgång till analysunderlag från andra myndigheter, för att på så vis kunna bygga upp en mer samlad kunskap om hur genomförandet av Agenda 2030 kan förbättras. Men det kan också handla om att

regeringen tydliggör dessa myndigheters ansvar för att inom ramen för sitt uppdrag bidra till hållbarhet genom att besluta om en förändring i myndighetens instruktion.

4.2.2 Myndigheterna har mandat att arbeta med hållbar utveckling och Agenda 2030

Flera av de myndighetsföreträdare som vi har talat med uttrycker en osäkerhet kring vilket mandat de statliga myndigheterna har att arbeta med agendan, utan tydligare styrning från regeringen. Vi kan konstatera att de myndighetsledningar som vill arbeta med agendan har stöd att utveckla ett eget strategiskt arbete av flera skäl. Dels kan de ta stöd i statsministerns uttalanden i regeringsförklaringarna om att Sverige ska vara ledande i genomförandet. Dels kan de ta stöd i Regeringsformen, där det står att ”det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”. Vikten av att det allmänna också värnar social och ekonomisk hållbarhet i sitt arbete uttrycks även den i 2 § Regeringsformen. Myndigheterna kan alltså finna stöd i lag för att bedriva sin verksamhet i Agenda 2030:s anda. Denna bild bekräftas även av de myndighetsledningar som vi har intervjuat och som arbetar mer aktivt med agendan. De tycker att de har ett tydligt mandat, möjlighet att ta initiativ och att utveckla arbetet på egen hand. Flera uttrycker också att staten har ett ansvar att gå före resten av samhället i dessa frågor.

4.2.3 Regeringen har styrt myndigheterna utan en tydlig strategi

I vår analys har vi svårt att urskilja en samlad strategi eller något genomgående mönster från regeringens sida i styrningen av myndigheterna när det gäller Agenda 2030. Vi kan se att vissa myndigheter fått fler uppdrag och att vissa departement har arbetat mer med verksamhetsanpassade uppdrag.⁴⁵ Med verksamhetsanpassade uppdrag menar vi uppdrag som tydligt slår fast att myndigheten ska bidra till att nå agendans mål, eller specifika delar av målen, genom myndighetens huvudsakliga verksamhet. Vi kan inte se att det finns något särskilt skäl till att regeringen har gett vissa myndigheter fler uppdrag än andra, eller till att vissa departement har formulerat fler verksamhetsanpassade uppdrag. Vi kan till exempel inte se att regeringen har pekat ut vissa myndigheter eller områden som mer eller mindre centrala i genomförandet av Agenda 2030.

GD-Forum har gjort en liknande kartläggning av regeringens styrning av de myndigheter som ingår i forumet. Slutsatserna från deras kartläggning stämmer överens med våra.

⁴⁵ Under den senaste femårsperioden identifierar vi knappt 60 uppdrag med koppling till agendan som verksamhetsanpassade. Det motsvarar 14 procent.

4.2.4 Risk för effektivitetsförluster i nuvarande styrning

Vi kan konstatera att generella uppdrag riskerar att leda till en variation i ambitionsnivå i olika myndigheters arbete med agendan. Med ett generellt uppdrag avser vi uppdrag som är öppet uttryckta, av typen ”Myndigheten ska bidra till genomförandet av Agenda 2030”. Om regeringen ger ett stort antal myndigheter generella uppdrag är det inte säkert att det ur ett helhetsperspektiv är ”rätt” myndigheter som prioriterar arbetet med Agenda 2030, eller att myndigheten prioriterar ”rätt saker” inom den egna verksamheten. Det finns en risk att de som borde göra mer gör mindre och tvärtom.

Vi kan till exempel konstatera att länsstyrelserna, som trots att de har haft samma uppdrag när det gäller Agenda 2030, har haft olika ambitionsnivå i arbetet, och också uppnått olika resultat av arbetet. Delvis kan de olika resultaten bero på att länsstyrelserna tolkat uppdraget olika, och på att engagemanget i frågorna varit olika stort i olika länsstyrelser. Även skillnader i resurstilldelningen till länsstyrelserna kan ha lett till att ambitionerna i arbetet med agendan blivit olika. Men exemplet visar inte bara att öppet formulerade uppdrag om Agenda 2030 kan ge varierande resultat, utan också på att styrningen riskerar att bli ineffektiv.

4.2.5 Myndigheterna har olika syn på hur styrningen bör utformas

Olika myndigheter har olika syn när det gäller vilka behov av verksamhetsanpassning de har när det gäller arbetet med Agenda 2030. Flera generaldirektörer som vi har intervjuat påpekar att styrning genom generella uppdrag om att bidra till Agenda 2030 inte räcker för att genomföra agendan. De menar att regeringens måste kombinera styrningen med tydligare mål och ambitioner. Exempelvis uppfattar vissa myndigheter att agendan är relevant för samtliga delar av deras uppdrag. Om inte regeringen prioriterar närmare när det gäller arbetet med agendan så har dessa myndigheter därför svårt att se hur de skulle behöva utveckla eller förändra sin verksamhet med anledning av agendan. De ser inte på vilka grunder de själva skulle kunna prioritera någon enskild del i agendan, utan menar att detta är en politisk bedömning som regeringen måste göra.

Flera av de myndighetschefer som vi har intervjuat påpekar också att de inte fått någon återkoppling på sitt arbete med de generella uppdragen, exempelvis i dialoger med Regeringskansliet. Myndigheterna uppfattar detta som en signal från regeringen om att deras arbete med Agenda 2030 inte är särskilt prioriterat, vilket kan leda till att olika myndigheter är olika ambitiösa i sina redovisningar.

Det finns också myndighetschefer som inte anser att de öppet formulerade uppdragen är något större problem för deras arbete med agendan. De menar att regeringen kan vara tydligare när det gäller Agenda 2030 utan att uppdragen till myndigheterna blir mindre öppna. Deras utgångspunkt är snarare att myndigheterna har kommit längre än regeringen när det gäller att överväga hur myndigheten bäst bidrar till agendan.

Gemensamt för de myndighetsledningar vi har intervjuat är att de anser myndigheterna själva är bäst lämpade att både analysera de olika utmaningar som Sverige har inom olika områden och att genomföra insatser för att hantera dessa, i samverkan med andra offentliga, privata och ideella aktörer.

4.2.6 GD-Forum är ett exempel på hur myndigheterna hittills har arbetat tillsammans med Agenda 2030

Myndigheterna påpekar att de sannolikt kan åstadkomma mer tillsammans än var för sig, inom de områden där Sverige står inför utmaningar. De efterlyser gemensamma tematiska uppdrag för att analysera lägesbilder inom olika områden och för att formulera förslag på vad regeringen behöver göra. Myndighetsledningarna som vi har intervjuat menar att samhällets utmaningar är mer komplexa i dag och att de kräver ett mer samlat grepp än tidigare för att kunna hanteras.

Myndighetsledningarna pekar på hur de genom GD-Forum gemensamt stigit fram och betonat det grundläggande mandat som myndigheterna har att samverka för att lösa uppgifterna. Representanter för myndigheterna i GD-Forum uttrycker att de tillsammans har kunnat identifiera exempel på hur agendans mål och delmål innebär utmaningar som rör sig mellan och över myndighets- och departementsgränser. De anser att regeringen behöver hantera dessa utmaningar samtidigt och integrerat i sin styrning, ofta av flera myndigheter samtidigt.

Myndigheterna säger också att dagens och framtidens samhällsutmaningar, som agendan ska möta, innebär att varje myndighet inte kan lösa sitt uppdrag var för sig. Därför samverkar myndigheterna i allt högre grad på eget initiativ, och vill att regeringens styrning blir mer inriktad på övergripande utmaningar och på att myndigheter ska samordna sina verksamheter för att ta sig an dem. I GD-Forums avsiktsförklaring betonar också myndighetsledningarna vikten av att varje medlem ska integrera de tre dimensionerna av hållbarhet i sin respektive verksamhet.

Dessa insikter om behoven av en mer samordnad styrning och ledning från regeringens sida har lett till att myndigheterna i GD-Forum vänt sig till regeringen med önskemål om bättre samordnad styrning när det gäller Agenda 2030. Vi kan konstatera att GD-Forum därmed kommit att fylla en roll som länk mellan regeringen och myndigheterna.

5 Främja Agenda 2030 lokalt och regionalt: kommuner och regioner

I det här kapitlet beskriver vi hur arbetet med Agenda 2030 kan utvecklas bland kommuner och regioner. I kapitlet beskriver vi också hur länsstyrelserna och Glokala Sverige kan bidra till arbetet med agendan i kommuner och regioner. Detta kapitel ligger till grund för följande förslag:

- Statskontoret föreslår att regeringen ger länsstyrelserna en tydligare roll i arbetet med Agenda 2030. Vi föreslår att regeringen förtydligar att länsstyrelserna ska främja regeringens inriktning för arbetet med Agenda 2030 och att länsstyrelserna vid behov föreslår åtgärder för att utveckla Agenda 2030-arbetet på regional och lokal nivå.
- Statskontoret föreslår att regeringen ger Glokala Sverige förutsättningar att fortsätta stödja arbetet med Agenda 2030 i kommuner och regioner. Vi föreslår en bidragsnivå på samma nivå som tidigare, det vill säga omkring 3 200 000 kronor årligen.

Utöver de förslag vi lämnar ser vi att regeringen också har möjlighet att styra kommunerna och regionerna inom de områden som Agenda 2030 omfattar genom strukturer som redan finns på plats. Det kan till exempel vara med hjälp av de medel som staten har för att styra verksamheter som skola, sjukvård och regional utveckling. Regeringen skulle i så fall kunna använda sig av bland annat ekonomiska och reglerande styrmedel för att få genomslag i kommuner och regioner för den inriktning för arbetet med agendan som vi föreslår i kapitel 2.

5.1 Arbetet i kommuner och regioner är viktigt för genomförandet av agendan

Kommuner och regioner spelar en viktig roll för stora delar av de områden som agendans mål är knutna till. Regeringen har också pekat ut lokalt och regionalt genomförande som en av fyra nyckelfaktorer för Sveriges genomförande av Agenda 2030.⁴⁶ Det är frivilligt för kommuner och regioner att arbeta specifikt med agendan, även om de givetvis är bundna att arbeta med stora delar av agendans innehåll till följd av de lagreglerade grunduppdrag som de har inom sektorer som utbildning och sjukvård.

⁴⁶ Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan för Agenda 2030 2018-2020*. Bilaga 2 till Regeringsbeslut 2018-06-14, s.7, 57 ff.

5.1.1 Vissa kommuner har till följd av agendan genomfört större åtgärder för att utveckla hållbarhetsarbetet

I vårt underlag kan vi se att kommuners och regioners ambitionsnivå varierar mycket när det gäller arbetet med Agenda 2030. I de allra flesta fall har Agenda 2030 bara påverkat kommunernas och regionernas hållbarhetsarbete i liten utsträckning. I likhet med myndigheterna finns det också en del kommuner och regioner som uppfattar att hållbarhetsarbete framför allt är ett internt arbete, och ett arbete som bara berör den miljömässiga dimensionen av hållbarhet. Därför tror vi att det kan vara viktigt även för kommuner och regioner att regeringen förtydligar att det är organisationernas huvuduppgifter som bör vara i fokus för aktörernas arbete med agendan (jämför kapitel 4.1).

Vi har också sett exempel på kommuner som har gjort mer genomgripande förändringarna till följd av agendan. Det har bland annat handlat om kommuner som har genomfört åtgärder för att öka sin förmåga att hantera tvärsektoriella frågor. Det kan exempelvis ha handlat om att kommunen gjort ändringar i sin organisation eller sett över och slagit ihop sina strategier och handlingsplaner. Förändringar som dessa är i sig inte något som automatiskt bidrar till att utveckla hållbarhetsarbetet. Men vi har tolkat dessa exempel som försök av kommunerna att höja sina ambitioner, delvis till följd av Agenda 2030.

Det som är gemensamt för dessa kommuner är att de ofta är resursstarka, men framför allt att deras ledningar har drivit på omställningen av den egna verksamheten. Det handlar inte minst om att den politiska ledningen aktivt har drivit på arbetet. Ofta sammanföll också kommunernas egna förändringsinitiativ med att FN antog Agenda 2030. Kommunernas egna initiativ syftade också på ett eller annat sätt till att öka kommunens tvärsektoriella arbete och höja ambitionerna i kommunens hållbarhetsarbete. Kommunerna beskriver det som att Agenda 2030 passade in och drev på det förändringsarbete de redan påbörjat.⁴⁷

5.1.2 Regionerna är viktiga för genomförandet av agendan

I likhet med kommunerna använder en majoritet av regionerna Agenda 2030 i sitt hållbarhetsarbete och andelen regioner som gör det har också ökat under åren. I vår enkät framgår att regionernas arbete med agendan i många fall kom igång lite senare än kommunernas. Än så länge är det också kommunerna som står för de exempel som vi har sett på mer omfattande åtgärder för att utveckla hållbarhetsarbetet till följd av agendan.

Regionerna är viktiga för genomförandet av Agenda 2030 på grund av flera av de ansvarsområden som de har. Men vi vill särskilt belysa deras regionala utvecklingsansvar på grund av det ansvars starka koppling till hållbar utveckling. Det regionala utvecklingsansvaret innebär ett ansvar för ”hållbar regional tillväxt och

⁴⁷ Statskontoret 2019:15, s. 34.

utveckling” enligt § 2 lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. En del av ansvaret handlar om att arbeta fram och besluta om en strategi för utvecklingen i länet, liksom att samordna insatser för att genomföra denna utveckling. I ansvaret ingår också att besluta om fördelningen av medel för det regionala utvecklingsarbetet. Regionerna har också vissa uppgifter inom ramen för Europeiska unionens (EU) sammanhållningspolitik, och har bland annat nyligen erbjudits att utforma förslag till regionala program inom Europeiska regionala utvecklingsfonden för programperioden 2021–2027. Regeringen säger att genomförandet av Agenda 2030 och ett stort antal av de globala målen för hållbar utveckling är en viktig utgångspunkt för arbetet med de regionala programmen under kommande programperiod.⁴⁸

I detta arbete kan regionerna främja en utveckling som ligger i linje med Agenda 2030. I vår enkätundersökning svarade alla regioner som använder agendan också att de redan har utgått från agendan i sitt arbete med att ta fram en regional utvecklingsstrategi, eller att de planerar att göra det. SKR har också pekat på att de regionala utvecklingsstrategier som regionerna nu tar fram alltmer behandlar den regionala utvecklingen ur ett hållbarhetsperspektiv.⁴⁹ Det regionala utvecklingsansvaret innebär att regionerna ska skapa förutsättningar för en utveckling mot hållbar tillväxt, utifrån de lokala och regionala förutsättningarna. Regionerna har i och med utvecklingsansvaret en viktig samlande roll i länet som gör att regionerna behöver hitta fungerande samarbeten med andra aktörer i länet, som kommuner, näringsliv och statliga myndigheter. Bland de statliga myndigheterna är inte minst länsstyrelserna centrala aktörer (se avsnitt 5.3.1).

Ansvaret för den regionala utvecklingen har successivt flyttats över från länsstyrelserna till regionerna sedan slutet av 1990-talet. Sedan den 1 januari 2019 har samtliga regioner ett likalydande ansvar för regional utveckling (SFS 2019:944). Därmed är detta ett relativt nytt ansvarsområde för vissa regioner. Styrningen av den regionala utvecklingspolitiken har gått från att ha haft ett fokus på att stärka innovationskapaciteten och konkurrenskraften till att främja omställningen mot en hållbar utveckling. Det är regeringens ambition att stärka miljö- och klimatperspektiven inom den regionala utvecklingspolitiken. Riksdagen beslutade också nyligen om ett nytt mål för den regionala utvecklingspolitiken, som betonar hållbarhetsperspektivet som en viktig del av den regionala utvecklingspolitiken.⁵⁰

⁴⁸ Näringsdepartementet (2020). Bilaga till *Erbjudande till regionerna och Gotlands kommun att ta fram förslag till regionala program för Europeiska regionala utvecklingsfonden, programperioden 2021–2027*, dnr. N2020/00899/RTL.

⁴⁹ SKR (2019). *Regionerna 2019 och utvecklingsarbetet*.

⁵⁰ Prop. 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. *Utgiftsområde 19. Regional tillväxt*, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113.

5.1.3 Kommuner och regioner behöver samverka med andra aktörer i genomförandet av agendan

Samarbete mellan sektorer är ett avgörande verktyg för att Sverige ska kunna nå flera av målen i Agenda 2030.⁵¹ Samarbeten och samverkan, i synnerhet mellan offentliga och icke-offentliga aktörer, är centralt för att myndigheters, kommuners och regioners arbete med agendan ska kunna utvecklas och bättre bidra till att dess mål uppfylls.

En gemensam nämnare för de offentliga organisationer vars arbetssätt och prioriteringar påverkats till följd av agendan är att de använder sig av samverkan över organisationsgränser. Dels samarbetar de med andra offentliga organisationer, dels samarbetar de med icke-offentliga organisationer. Båda dessa typer av samverkan är viktiga för Sveriges genomförande av agendan, men den sistnämnda formen av samverkan är särskilt viktig inom många av de områden som agendan täcker. Det offentliga har sällan rådighet över hela den förflyttning som samhället behöver göra för att uppnå målen. För att realisera många av agendans visioner, så som omställningen till ett miljömässigt och socialt hållbart näringsliv för att nämna ett exempel, är det helt avgörande att det offentliga involverar andra samhälls-aktörer.

Samverkan mellan offentliga aktörer är också ett viktigt verktyg eftersom det i vissa fall kan ha potential att öka samstämmigheten i den förda politiken och mildra de utmaningar som kan uppstå som en följd av sektorisering inom den offentliga sektorn.⁵² Det gäller både horisontellt mellan myndigheter på statlig, regional eller lokal nivå och vertikalt mellan statlig, regional och lokal nivå.

I delrapporten konstaterade vi att de allra flesta myndigheter, kommuner och regioner ingår i någon form av samarbete med koppling till Agenda 2030. Det är vanligast att de samarbetar med andra offentliga aktörer och mer sällsynt att de samarbetar med organisationer inom privat och idéburen sektor kring agendan, i synnerhet bland myndigheterna.⁵³ Det är den senare typen av samarbeten som framhålls i regeringens handlingsplan och i resolutionen om Agenda 2030, bland annat i mål 17.17.⁵⁴

⁵¹ Se t.ex. Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan för Agenda 2030 2018-2020*. Bilaga 2 till Regeringsbeslut 2018-06-14, s. 61 ff.

⁵² Quist, Johan (2007). *En sammanhållen förvaltning*. Karlstad University Studies 2007:10, s. 36 f.

⁵³ Statskontoret 2019:15, s. 49.

⁵⁴ Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan för Agenda 2030 2018-2020*. Bilaga 2 till Regeringsbeslut 2018-06-14; Förenta nationerna, generalförsamlingen resolution 70/1, The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1.

Samverkan behöver användas taktiskt och för avgränsade utmaningar

Samverkan bör betraktas som ett verktyg snarare än ett mål i sig. Statskontoret har i tidigare rapporter pekat på flera utmaningar med samverkan.⁵⁵ Det kan till exempel handla om att samverkan tar mycket tid i anspråk för deltagarna, men utan att några konkreta samarbeten, än mindre resultat, uppnås. När samverkan inte fungerar bra, kan den istället bli kontraproduktiv för de deltagande organisationerna.

När det gäller agendan så är det vår uppfattning att arbetet skulle gynnas om samverkan inriktades mer mot att åstadkomma resultat som deltagarna inte hade kunnat nå på egen hand. Det kan till exempel handla om synergieffekter i form av aggregerad kunskap och nya former för finansiering av insatser. För kommuner, regioner och myndigheter kan det handla om att försöka vända sig till andra aktörer i samhället, för att kunna hantera frågor som kommunen, regionen eller myndigheten själv ännu inte har någon lösning på. Denna typ av samverkan kräver en delvis ny förmåga. Kommuner, regioner och myndigheter behöver vara både strategiska i urvalet av de utmaningar som behöver lösas, och villiga att försöka vända sig utåt för att samverka och hitta lösningar, även gällande genuint svårlösta frågor. Med andra ord ser vi att myndigheter, kommuner och regioner behöver använda samverkan mer taktiskt för att lösa specifika utmaningar.

Att utveckla framgångsrika samarbeten mellan olika organisationer tar tid.⁵⁶ I många fall kräver det en hög grad av koordinering mellan organisationer som har olika, och ibland motstridiga, mål och logiker för sina verksamheter. En av de gemensamma nämnarna för de myndigheter, kommuner och regioner som har åstadkommit verkningsfulla samarbeten kring Agenda 2030 är att de har varit villiga att lägga tid på att åstadkomma fungerande former för samarbete. Dessutom samarbetar de kring vissa avgränsade frågor som ryms inom agendan. I dessa frågor har de lyckats få organisationernas skilda egenintressen att sammanfalla. Till exempel har företagen upplevt att de på ett eller annat sätt tjänar på att delta i samverkan. Statskontoret har också konstaterat i en tidigare rapport att myndigheters främsta drivkraft till att delta i frivillig samverkan är att de ska kunna lösa sina *egna* uppdrag så effektivt som möjligt.⁵⁷

I arbetet med Agenda 2030 på lokal och regional nivå finns det även icke-offentliga aktörer som är viktiga. Regeringen har vid ett flertal tillfällen påtalat hur viktigt det är att den offentliga sektorn i genomförandet av agendan på olika sätt samverkar med andra aktörer i samhället, såsom näringslivet och civilsamhället.⁵⁸

⁵⁵ Se t.ex. Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter*, s. 255.

⁵⁶ Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter*, s. 254.

⁵⁷ Ibid, s. 250.

⁵⁸ T.ex. Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan för Agenda 2030 2018-2020*. Bilaga 2 till Regeringsbeslut 2018-06-14, s. 9; Kommittédirektiv 2020:17. *En nationell samordnare för Agenda 2030*.

Flera av de kommuner som vi har intervjuat påpekar också att de är beroende av andra aktörer för att kunna bidra till genomförandet av agendan lokalt. Näringslivet påverkar exempelvis mängden utsläpp i kommunen, och civilsamhället fyller ofta en roll i arbetet med att stötta utsatta grupper i samhället.

Uppsala Klimatprotokoll och Forward Malmö är två olika exempel på hur kommuner kan samverka med andra sektorer i samhället för att uppnå en hållbar utveckling. Båda initiativen startade innan Agenda 2030 antogs, men i båda fallen beskriver man att arbetet sker i agendans tvärsektoriella samverkansanda.

Företrädare för Uppsala kommun beskriver det som att Uppsala Klimatprotokoll fungerar som en gemensam arena som gör det möjligt för offentliga och icke-offentliga organisationer som drivs av olika motiv att samlas och driva utvecklingen av klimatarbetet i kommunen, både av egennyttiga och samhällsnyttiga skäl. Vi ser att samverkansarenor som Uppsala Klimatprotokoll kan stärka en kommuns förmåga att styra utvecklingen och uppnå sina mål, samtidigt som de icke-offentliga aktörerna behåller sitt inflytande över sina verksamheter och arbetssätt.

Forward Malmö beskriver sig som en kunskapsallians med syftet att deltagarna ska lära och agera för ett hållbart och jämlikt Malmö. När Agenda 2030 antogs hade Malmö stad redan påbörjat ett arbete med att kunskapsallianser och med att demokratisera styrningen.⁵⁹ Forward Malmö beskriver kunskapsalliansen som en arbetsform för att förstå orsaker till problem, identifiera lösningar och arbeta med lösningar i samverkan mellan invånarna i Malmö, civilsamhället, Malmö universitet och Malmö stads förvaltningar.⁶⁰

5.2 Förutsättningarna skiljer sig åt

Att arbeta med Agenda 2030 ställer höga krav på kommunerna och regionerna. Vår uppföljning tyder på att mindre kommuner kan sakna kapacitet att arbeta med agendan. Många kommuner som arbetar aktivt med Agenda 2030 hade redan ett pågående förändringsarbete när FN antog agendan. Vi har också sett att det finns en stor efterfrågan på någon form av stöd för hur de kan arbeta med agendan från både mindre och större kommuner och regioner.

5.2.1 Stora kommuner har bättre förutsättningar

Vi har tidigare konstaterat att större kommuner använder Agenda 2030 i högre utsträckning än mindre.⁶¹ Svaren från vår enkätundersökning till kommuner visar också att kommuner som inte använder agendan skulle vilja ha mer resurser eller

⁵⁹ Detta var ett resultat av de förslag som Kommission för ett socialt hållbart Malmö (Malmökommissionen) lämnade i mars 2013.

⁶⁰ Malmöakademin (u.å). *Om Forward Malmö*.

⁶¹ I vår undersökning har vi definierat det som kommuner med fler än 30 000 invånare.

andra typer av stöd för att börja använda agendan i sitt hållbarhetsarbete. Detta tyder på att kapacitetsbrist kan vara ett skäl till att kommunerna inte använder agendan. Variationen kan delvis också förklaras av att både kommuner och regioner i olika hög utsträckning väljer att prioritera Agenda 2030 och hållbarhetsfrågor.

Representanter för vissa av de tio kommuner vi intervjuat och som uppgett att de inte arbetar med agendan säger också att de av kapacitetsbrist inte aktivt arbetar med Agenda 2030. I en befolkningsmässigt liten kommun vi intervjuat har kommunen visserligen en kontaktperson som tar emot information som skickas ut per epost från exempelvis länsstyrelsen om Agenda 2030, men personen har inte någon tid alls för att arbeta med frågorna. En annan kommun beskriver att även om någon från regionalt eller nationellt håll anordnade utbildningar om agendan, skulle de inte ha någon att skicka till dessa. Bland regionerna uppgav nästan alla att de använder agendan i sitt hållbarhetsarbete. Men vi såg att det fanns variationer i hur långtgående aktiviteter de olika regionerna hade genomfört, på samma sätt som med kommunerna. Regionerna är större än kommunerna både geografiskt, ekonomiskt och befolkningsmässigt, och har därför ett något bättre utgångsläge än kommunerna generellt. Men också mellan regionerna finns det skillnader i vilken utvecklingskapacitet de har.

Även Kommunutredningen konstaterar att förutsättningarna för olika kommuner att arbeta med ett långsiktigt hållbarhetsarbete varierar stort, bland annat till följd av den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning. Kommuner behöver ha tillräcklig kapacitet och kompetens för att arbeta inom områden som ofta är komplexa och kräver en specialiserad analytisk och strategisk förmåga.⁶² Agenda 2030 är just en sådan strategisk fråga. Utredningen skriver också att förmågan hos kommunerna att jobba utvecklingsinriktat och strategiskt blir alltmer olika i kommuner med vitt skilda förutsättningar. En liten kommun har exempelvis mindre möjligheter att ha specialiserad personal. Utredningen menar att de små kommunerna har svårt nog att klara den dagliga driften i sina verksamheter, och än mindre har de någon betydande utvecklingskapacitet.⁶³

5.2.2 De som redan har arbetat med hållbarhet har bättre förutsättningar

De flesta kommuner som har gjort mer genomgripande förändringar till följd av Agenda 2030 är stora och resursstarka. Men vi har också sett exempel på mindre kommuner som har påbörjat ett gediget arbete med Agenda 2030 utifrån sina egna förutsättningar, även om dessa exempel är färre. I vår delrapport såg vi att de kommuner som hade åstadkommit mer genomgripande förändringar med hjälp av Agenda 2030 i många fall redan hade ett pågående förändringsarbete när FN antog

⁶² SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 333 f.

⁶³ Ibid, s. 25 f.

agendan. Flera av dessa kommuner hade också en längre tradition än andra kommuner av att prioritera miljö- och hållbarhetsfrågor. I många fall handlar detta om att kommunerna arbetat med Agenda 21 tidigare.

Att storleken på kommunen, vilka resurser kommunen har och om kommunen tidigare arbetat med miljö- och hållbarhetsfrågor har stor betydelse innebär en risk för att vissa kommuner och regioner inte kan arbeta effektivt med agendan, även om de skulle vilja. I sammanhanget har regeringen och de statliga myndigheterna en viktig roll i att stödja kommuners och regioners arbete med agendan inom olika områden, och i att bidra till att jämna ut skillnader i förutsättningar mellan olika kommuner och regioner.

5.2.3 Många kommuner och regioner vill ha stöd när det gäller hur de kan arbeta

Vi ser att det finns en efterfrågan bland kommuner och regioner på stöd i hur man kan arbeta med agendan. Vår undersökning visar att olika former av interna kunskapshöjande insatser har varit den vanligaste aktiviteten som kommuner och regioner har genomfört till följd av Agenda 2030. Dessa kommuner och regioner har också startat flera nätverk och samarbeten för att höja sin kunskap om agendan. Dessa insatser har i första hand varit inriktade på att sprida kunskap om Agenda 2030 i organisationerna och skapa förståelse för dess mål. Att förmedla dessa grundläggande kunskaper om agendan har varit betydelsefullt, men det är fortfarande många som uppger att de har svårt att förstå *hur* de ska kunna arbeta med Agenda 2030. Kommunerna och regionerna undrar hur de går vidare från att göra kunskapshöjande insatser om agendan, till att utforma mer konkreta insatser som syftar till att utveckla hållbarhetsarbetet. I våra enkätundersökningar uppger nästan hälften av regionerna och något mer än 60 procent av kommunerna att de skulle behöva stöd i hur de kan arbeta med agendan. Även företrädare för Glokala Sverige och SKR uppger att de ser det här behovet bland de kommuner och regioner som de kommer i kontakt med.⁶⁴

5.2.4 Att prioritera arbetet med Agenda 2030 är minst lika viktigt som mer resurser

Vi kan konstatera att det är minst lika viktigt som resurser att kommuners och regioners ledningar prioriterar Agenda 2030. Vi har sett exempel på mindre kommuner som har påbörjat ett gediget arbete med Agenda 2030 utifrån sina egna förutsättningar. Kommuner och regioner är självstyrande och har därmed ett eget politiskt mandat att i stor utsträckning själva välja om de vill prioritera att utveckla sitt hållbarhetsarbete eller inte med hjälp av agendan. Därför bör regeringen arbeta främjande, i dialog med kommuner och regioner, om regeringen vill öka genomslaget för Agenda 2030 på lokal och regional nivå.

⁶⁴ Statskontoret 2019:15, s. 30f, 54 f.

Vi har analyserat sambandet mellan det politiska styret i kommuner efter valen 2014 och 2018 och om kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige fattat beslut om agendan. Vår analys pekar på att agendan inte har fått någon särskild ideologisk stämpel. Vårt underlag tyder åtminstone inte på något samband mellan vilket politiskt styre som råder och huruvida en kommun beslutat om att använda agendan i sitt hållbarhetsarbete eller inte. Regionerna är för få till antalet för att vi ska kunna uttala oss om sambandet mellan politiskt styre och beslut om agendan. Vi kan konstatera att de flesta regionerna har fattat ett beslut om agendan, oavsett politiskt styre. Av de 20 regioner som svarade på vår enkät uppgav 17 att deras politiska ledningar har fattat beslut om att använda Agenda 2030.

5.3 Främja Agenda 2030 och minska skillnaderna i förutsättningar

Vi bedömer att regeringen behöver stärka kommunernas och regionernas kapacitet att arbeta med Agenda 2030 och i större utsträckning främja kommunernas och regionernas arbete med agendan. Regeringen behöver då också främja samverkan över sektorsgränserna, eftersom kommunerna och regionerna varken råder över eller har kapacitet att hantera många av de problem som de står inför. Vi föreslår att regeringen ger länsstyrelserna ett mer långsiktigt uppdrag att arbeta med Agenda 2030 i länet för att ge dem en tydligare roll i arbetet. Vi föreslår också att regeringen säkerställer att Glokala Sverige får förutsättningar att fortsätta bedriva sin verksamhet.

5.3.1 Länsstyrelserna bör få en tydligare roll i genomförandet av Agenda 2030

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. Länsstyrelserna ska också arbeta sektorsövergripande utifrån ett statligt helhetsperspektiv. De ska inom sin verksamhet främja att kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet samverkar. Länsstyrelserna har dessutom ett särskilt ansvar för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska föreslå åtgärder för att förbättra miljöarbetet om det behövs.⁶⁵

Regeringen kan förtydliga länsstyrelsernas roll genom ett uppdrag

Vi bedömer att länsstyrelserna bör kunna bidra till kommuners och regioners förutsättningar att arbeta med Agenda 2030 i länet. Vi bedömer också att länsstyrelserna bör kunna stötta kommuner och regioner i deras arbete. De skulle till exempel kunna bidra till att säkerställa att olika delar av landet får likvärdiga

⁶⁵ § 6 förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

förutsättningar att arbeta med Agenda 2030. Vi föreslår därför att regeringen förtydligar länsstyrelsernas roll i arbetet genom följande uppdrag:

Länsstyrelserna ska främja regeringens inriktning för arbetet med Agenda 2030 och vid behov föreslå åtgärder för hur Agenda 2030-arbetet på regional och lokal nivå kan utvecklas. Länsstyrelserna ska

- verka för att öka samverkan mellan myndigheter och organisationer i länet i frågor om hållbar utveckling generellt och Agenda 2030 specifikt
- 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
- stötta de kommuner som har svårt att genomföra insatser inom ramen för sin egen verksamhet
- göra regeringens inriktning för Agenda 2030-arbetet känd i länet
- årligen redovisa utvecklingen i respektive län till regeringen.

Länsstyrelserna bör genomföra uppdraget i nära samspel med regionen och det regionala utvecklingsarbetet (se även avsnitt 5.3.2).

Vi har tagit del av uppgifter om att länsstyrelsernas ekonomiska situation skiljer sig åt, liksom deras möjligheter att prioritera arbetet med agendan. Vår övergripande bedömning är att länsstyrelsernas förtydligade roll ryms i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, och att det därför inte är aktuellt att avsätta ytterligare resurser för arbetet. Statskontoret arbetar just nu med en översyn av modellen för att fördela anslaget till länsstyrelserna.⁶⁶ Resultatet av denna översyn är viktig att beakta i den slutliga bedömningen av länsstyrelsernas eventuella resursbehov.

De varierande uppdragen har försvårat länsstyrelsernas arbete

Vår analys visar att regeringens olika uppdrag till länsstyrelserna i regleringsbrevet har gjort det svårare för länsstyrelserna att arbeta långsiktigt med agendan. Tidigare hade de en samverkande roll på regional nivå, och nu är deras roll mer inriktad på att i allmänhet bidra till att nå agendans mål. Vi bedömer också att uppdragens föränderlighet över åren, tillsammans med att de varit så öppet formulerade, har bidragit till att länsstyrelserna har blivit osäkra på ambitionsnivån i arbetet. Det har också lett till att insatser och resultat varierar mellan olika länsstyrelser.⁶⁷ Ett tydligare uppdrag skulle ge länsstyrelserna bättre förutsättningar att främja arbetet med agendan bland kommuner och regioner. Dessutom minskar då risken för stora regionala skillnader i ambitionsnivå i arbetet med Agenda 2030.

⁶⁶ Uppdrag till Statskontoret att se över modellen för att fördela anslaget till länsstyrelserna. Regeringsbeslut 20200213 Fi2020/00542/SFÖ.

⁶⁷ Statskontoret 2019:15, s. 39 ff.

Länsstyrelserna har inkommit till regeringen med en begäran om att regeringen förtydligar deras uppdrag om Agenda 2030.⁶⁸ Länsstyrelserna vill få ansvar för att samordna det regionala uppföljningsarbetet kring Agenda 2030. De vill också få ett uppdrag att stödja kommunerna med underlag i deras arbete med Agenda 2030 och ett uppdrag att verka för att Agenda 2030-målen får genomslag både i den lokala och regionala samhällsplaneringen och i det regionala tillväxtarbetet.

Vi bedömer att det är angeläget att länsstyrelsernas uppdrag inte leder till onödig dubblering i rapporteringen, utan att uppdragen samordnas med de initiativ och de strukturer för uppföljning som redan finns. Uppföljningen av arbetet med Agenda 2030 på regional nivå har utvecklats under senare år. På länsstyrelserna finns flera exempel på initiativ till att genomföra nulägesanalyser för att beskriva hur länet presterar i relation till målen, bland annat i Örebro, Västmanland och Norrbotten. Länsstyrelserna arbetar också med att på lång sikt analysera hur länen ”mår”, en analys som också omfattar de olika dimensionerna i agendan.

5.3.2 Regioner och länsstyrelser behöver arbeta tillsammans med Agenda 2030

Vår analys visar att länsstyrelser och regioner behöver samarbeta närmre och oftare än förut, i de flesta län. Det beror delvis på att alla regioner från och med 1 januari 2019 är regionalt utvecklingsansvariga och delvis på att länsstyrelserna har det samlade ansvaret för Agenda 2030 inom länen. Regioner och länsstyrelser delar ansvaret för att öka dialogen och det konkreta samarbetet i frågor om agendan och där regionala och lokala aktörer har en roll. Det är viktigt att samarbetsformerna kan anpassas efter olika regionala förutsättningar och strategier, inklusive vilken inriktning som regionerna har valt i sina utvecklingsstrategier.

I delrapporten kunde vi konstatera att samverkan mellan länsstyrelsen och regionen i de flesta fall fungerar väl i arbetet med Agenda 2030. Då är samverkan omfattande, utbredd och en naturlig del av arbetet både i regionen och länsstyrelsen. Men det framgick också i vårt arbete med delrapporten att det finns fall där både länsstyrelsen och regionen vill ha huvudansvaret för att driva på, främja och samordna på en övergripande nivå när det gäller att genomföra agendan.⁶⁹

Vi bedömer att denna konkurrenssituation mellan regioner och länsstyrelser som finns i vissa delar av landet är olycklig. Både regionen och länsstyrelsen har viktiga men olika roller att fylla. Genomförandet gynnas också av att länsstyrelsen och regionen samarbetar utifrån sina olika roller.

⁶⁸ Länsstyrelserna (2017). Agenda 2030 och Länsstyrelsernas roll och uppdrag, PM, 2017-09-26.

⁶⁹ Statskontoret 2019:15, s. 46.

Regionerna har frihetsgrader i hur de kan utforma sitt arbete med agendan. Samtidigt arbetar regionerna med tillväxtpolitiken på direkt uppdrag av regeringen. Tillväxtverket och ett tiotal andra myndigheter har dessutom i uppdrag att stötta regionerna och bidra till att genomföra den regionala utvecklingspolitiken. Regionernas arbete inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken styrs även via EU.

Länsstyrelserna har regeringens uppdrag att genomföra den verksamhet som beslutats på nationell nivå. Här ingår bland annat att samordna de statliga sektorsmyndigheternas arbete, att återrapporera till regeringen samt att informera, stötta och sprida kunskap till kommuner och regioner inom olika områden.

5.3.3 Att länsstyrelserna ska bidra till Agenda 2030 inkräktar inte på det regionala utvecklingsansvaret

Det är möjligt att rollfördelningen mellan region och länsstyrelse har blivit komplicerad på grund av att fler regioner relativt nyligen har tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. Vi bedömer att samarbetet kan bli bättre med tiden, när dessa regioner och länsstyrelser har hittat sina roller i ansvarsfördelningen. Men vi vill lyfta fram några saker som kan underlätta samarbetet fortsättningsvis.

Ett tydligt statligt ansvar för länsstyrelserna att bidra till genomförandet av Agenda 2030 enligt ovan, inkräktar inte på regionernas roll och ansvar i arbetet med regional utveckling. I regionernas roll ligger ansvaret för att föra en dialog med regionala aktörer som har att göra med det regionala utvecklingsarbetet, bland annat i samband med att de tar fram den övergripande utvecklingsstrategin för länet. Detta arbete har allt mer kommit att omfatta frågor om hållbarhet (se avsnitt 5.1.2). I sammanhanget är det länsstyrelsernas roll att främja genomförandet av nationella mål i länet, och i detta ansvar ingår en hel del arbete som bidrar till att genomföra Agenda 2030. Länsstyrelsen har också kunskap om och verktyg för arbetet inom många av de olika mål och delmål som ingår i agendan. Länsstyrelserna är därför en viktig resurs, inte minst när det gäller kunskap, för regionerna i deras arbete med regional utveckling.

Det är viktigt att samarbetsformerna mellan regioner och länsstyrelser kan anpassas efter förutsättningarna i olika regioner och efter den inriktning som regionen har valt för sin utvecklingsstrategi. Men vår bild är att Agenda 2030 och ansvarsfördelningen mellan regioner och länsstyrelser, som i flera fall är en relativt ny relation, har ökat behoven av ett närmare samarbete mellan de båda aktörerna.

5.3.4 Glokala Sverige bör få förutsättningar att fortsätta bedriva sin verksamhet

Vår analys visar att Glokala Sverige har varit en viktig aktör i arbetet med Agenda 2030 i kommuner och regioner och att både kommuner och regioner vill fortsätta ta del av deras stöd. Vi bedömer därför att Glokala Sverige bör få förutsättningar att fortsätta bedriva sin verksamhet.

Glokala Sverige är ett treårigt utbildnings- och kommunikationsprojekt kring Agenda 2030. Det startade 2018 som ett pilotprojekt och drivs av Svenska FN-förbundet och SKR. Sida finansierar projektet till och med december 2020 genom anslagsposten Informations- och kommunikationsverksamhet.⁷⁰ Det årliga bidraget har varierat mellan 2 250 000 kronor och 3 800 000 kronor.⁷¹

Glokala Sverige riktar sig till kommuner och regioner och syftar till att utbilda, stimulera och engagera dem i arbetet med Agenda 2030. Under 2019 deltog 81 kommuner och 15 regioner. Efterfrågan på att delta i projektet bland kommuner och regioner har varit hög, och under 2020 deltar ytterligare 49 kommuner och 1 region i projektet.⁷² Enligt representanter från SKR finns det ytterligare kommuner och regioner som skulle vilja delta, men Glokala Sverige har inte haft resurser att ta emot fler deltagare.

Glokala Sverige har etablerat sig som en välkänd aktör bland kommuner och regioner när det gäller att genomföra Agenda 2030 regionalt och lokalt. I våra enkäter och intervjuer med representanter från kommuner nämns Glokala Sverige återkommande som ett viktigt stöd i arbetet med Agenda 2030. Exempelvis framkommer det i en intervju med en kommun som i vår enkät har uppgett att de inte arbetar med Agenda 2030 att de nu ska påbörja ett sådant arbete, och att ett av de första stegen i detta var att ansöka till Glokala Sverige.

Därför bedömer vi att regeringen bör se till att Glokala Sverige har förutsättningar att fortsätta bedriva sitt arbete även efter december 2020. Det kan regeringen göra genom att säkerställa att Sida fortsatt kan förmedla ett bidrag på omkring 3 200 000 kronor årligen till organisationen. Det är vår bedömning att Glokala Sveriges stöd kan komma att spela en viktig roll för kommuner och regioner ända fram till 2030, men det kan vara klokt att följa upp arbetet efter en tid. Vi bedömer också att regeringen bör säkerställa att Glokala Sverige kan anpassa sitt arbete efter utvecklingen i kommuner och regioner. På sikt kan det vara angeläget för Glokala Sverige att kunna justera fokus från kunskapshöjande till mer metodutvecklande insatser.

⁷⁰ Glokala Sverige (2019). *Agenda 2030 i kommuner och regioner. Lägesrapport perioden 17.10.01-18.12.31*, s. 3.

⁷¹ Sida (2020). E-post till Statskontoret med uppgifter om finansieringen av Glokala Sverige, 1 juni.

⁷² Svenska FN-förbundet (2020). *Glokala Sverige*.

5.3.5 En nationell samordnare som kan bistå i arbetet på regional och lokal nivå

Regeringen beslutade i februari 2020 om att tillsätta en nationell samordnare för Agenda 2030.⁷³ Samordnarens uppdrag sträcker sig fram till 2024. Vi bedömer att den nationella samordnaren är en förstärkning som behövs i arbetet med agendan i kommuner och regioner. Samordnaren kan exempelvis fungera som ytterligare en källa för kunskap som kommunerna och regionerna kan använda sig av i sitt arbete. Samordnaren kan förhoppningsvis också bidra med metodstöd till de kommuner som vill ha det, genom att sprida lärande exempel (se avsnitt 5.3.2.).

Vi bedömer även att den nationella samordnaren har en viktig funktion att fylla för att främja samverkan mellan olika samhällsaktörer, inte minst över sektorsgränserna. Offentliga aktörer samverkar fortfarande mest med andra offentliga aktörer, samtidigt som de offentliga aktörerna ensamma inte råder över många av de problem som samhället står inför (se avsnitt 5.1.3.).

Den nationella samordnarens övergripande uppdrag är att stödja regeringen i att genomföra Agenda 2030 nationellt. Genom kommittédirektivet betonar regeringen också att kommuner och regioner har en central roll i att genomföra agendan och att det är angeläget att genomslaget för agendan ökar på lokal och regional nivå. Regeringen konstaterar även att det då är viktigt med en god samverkan mellan den lokala och den regionala nivån.⁷⁴

⁷³ Kommittédirektiv 2020:17. *En nationell samordnare för Agenda 2030.*

⁷⁴ Ibid.

Referenser

Agenda 2030-delegationen (2016). *I riktning mot en hållbar välfärd Fi 2016:01*.

Agenda 2030-delegationen (2018). *Delredovisning, 1 mars 2018*. Tillgänglig: <https://agenda2030delegationen.se/uppdraget/publikationer/delredovisning-mars-2018/> (Hämtad 2019-09-05).

Aktuell Hållbarhet (2019). *Kommunrankningen 2019*. Tillgänglig: <https://www.aktuellhallbarhet.se/kommunrankningen-sa-jobbar-kommunerna-med-miljofragan-2019/> (Hämtad 2019-08-15).

Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (2019). *Sustainable Development Report 2019 Transformation to achieve the Sustainable Developments Goals*. Tillgänglig: https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_sustainable_development_report.pdf (Hämtad 2020-05-18).

Dagens Samhälle (2019). *De visar vägen i Agenda 2030*, den 8 maj. Tillgänglig: <https://www.dagenssamhalle.se/nyhet/de-visar-vagen-i-agenda-2030-27483> (Hämtad 2019-09-03).

Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*. Bilaga 2 till regeringsbeslut 14 juni 2018. (Fi2018/02412/SFÖ). Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/rapporter/2018/06/handlingsplan-agenda-2030/> (Hämtad 2019-09-05).

Folkhälsomyndigheten (2020). *Agenda 2030 och myndigheter*. Uppdaterad 1 juni 2020. Tillgänglig: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/gd-forum-agenda-2030/agenda-2030/> (Hämtad 2020-06-08).

Förenta nationerna, generalförsamlingen resolution 70/1, *The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1 (25 september 2015). Tillgänglig: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

Löfven, S. (2015). *Regeringsförklaring, 2015-09-15*. Stockholm.

Löfven, S. (2016). *Regeringsförklaring, 2016-09-13*. Stockholm.

Löfven, S. (2019). *Regeringsförklaring, 2019-01-21*. Stockholm.

Löfven, S. (2019). *Regeringsförklaring, 2019-09-10*. Stockholm.

GD-Forum. Svenska myndigheter i samverkan för Agenda 2030 (u.å). Tillgänglig: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/GD-Forum-agenda-2030/> (Hämtad 2020-05-14).

Glokala Sverige (u.å). *Glokala Sverige – Agenda 2030 i kommuner och regioner*. Tillgänglig: <https://fn.se/vi-gor/utveckling-och-fattigdomsbekampning/agenda-2030/glokala-sverige/> (Hämtad 2019-05-03).

Glokala Sverige (2019). *Agenda 2030 i kommuner och regioner. Lägesrapport perioden 17.10.01-18*. Svenska FN-förbundet (2020).

Jacobsson, Bengt (2019). *Den svåra samordningen – Regeringen och Agenda 2030*. Serie: Förvaltningsakademin nr. 18. Huddinge: Södertörns högskola.

Kommittédirektiv 2020:17. En nationell samordnare för Agenda 2030.

Länsstyrelserna (2017). *Agenda 2030 och Länsstyrelsernas roll och uppdrag*, PM, 2017-09-26.

Malmöakademin (u.å). *Om Forward Malmö*. Tillgänglig: <https://www.malmoakademin.se/om-forward-malmouml.html> (Hämtad 2020-05-04).

Näringsdepartementet (2020). Bilaga till *Erbjudande till regionerna och Gotlands kommun att ta fram förslag till regionala program för Europeiska regionala utvecklingsfonden, programperioden 2021-2027*, dnr. N2020/00899/RTL.

Proposition 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. *Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*.

Proposition 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. *Utgiftsområde 19. Regional tillväxt*, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113.

Proposition 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018. *Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*.

PWC (2019). *Bättre kan vi! En lägesrapport över kommunernas hållbarhetsarbete*. Tillgänglig: <https://www.aktuellhallbarhet.se/kommunrankningen-sa-jobbar-kommunerna-med-miljofragan-2019/> (Hämtad 2019-08-15).

Quist, Johan (2007). *En sammanhållen förvaltning*. Karlstad University Studies 2007:10.

Regeringsbeslut 2018-06-15. *Handlingsplan för Sveriges genomförandet av Agenda 2030 och uppdrag att följa upp genomförandet av agendan*.

RKA (2020). *Agenda 2030 - Nyckeltal*. Tillgänglig: http://www.rka.nu/agenda2030_2868.html (Hämtad 2020-05-29).

SCB (2019). *Genomförandet av Agenda 2030: Statistisk lägesbild*.

Sida (2020). E-post till Statskontoret med uppgifter om finansieringen av Glokala Sverige, 1 juni.

SKL (2017). *Medlemsenkät om Agenda 2030*.

SKR (2019). *Regionerna 2019 och utvecklingsarbetet*. Tillgänglig: <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-761-9.pdf> (Hämtad 2020-05-26).

SOU 2019:13. *Agenda 2030 och Sverige; Världens utmaning – världens möjlighet*.

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

Regeringens skrivelse 2015/16:182. *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030*.

Regeringens skrivelse 2017/18:146. *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030*.

Statskontoret (2014:1). *Politik för global utveckling – Regeringens gemensamma ansvar?*.

Statskontoret (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*. Om offentlig sektor.

Statskontoret (2019:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner: Delrapport*.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

III 5

2018-06-14
Fi2018/02396/SFÖ

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
10127 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att följa upp genomförandet av
Agenda 2030

Regeringens beslut

Statskontoret ges i uppdrag att analysera och följa upp hur Agenda 2030 påverkar myndigheters, kommuners och landstings hållbarhetsarbete. Statskontoret ska vidare följa upp hur nya samarbeten och partnerskap stärkts med utgångspunkt i regeringens handlingsplan för det nationella genomförandet av agendan 2018–2020. I uppdraget ingår även att utifrån den nämnda analysen lämna förslag på hur genomförandet kan vidareutvecklas. En delredovisning ska lämnas till regeringen, (Finansdepartementet) den 31 oktober 2019. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 30 juni 2020.

Bakgrund

FN:s generalförsamling antog i september 2015 en resolution som innehåller en femtonårig agenda för långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling kopplat till fattigdomsbekämpning, den s.k. Agenda 2030. Agendan består av en politisk deklaration, 17 mål och 169 delmål samt förutsättningar för genomförande, uppföljning och översyn. Addis Ababa Action Agenda, som handlar om finansiering av Agenda 2030, är en integrerad del av agendan.

Den handlingsplan som regeringen kommer att besluta om Agenda 2030 avser 2018–2020. Handlingsplanen fokuserar på det nationella genomförandet, men även Sveriges bidrag till det globala genomförandet av Agenda 2030. Handlingsplanen anger inriktningen och ramarna för det nationella genomförandet av Agenda 2030 för dessa år.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Närmare om uppdraget

Statskontoret ska analysera och följa upp om, och i så fall hur, myndigheter, kommuner och landsting använder sig av Agenda 2030 för att utveckla sitt hållbarhetsarbete och integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling i sin kärnverksamhet. Statskontoret ska analysera förutsättningarna för att integrera agendan i befintliga verksamheter och i vilken utsträckning som detta har skett.

Statskontoret ska vidare analysera och följa upp om, och i så fall hur, Agenda 2030 har skapat nya samarbeten och stärkt partnerskap mellan olika aktörer – myndigheter, civilsamhälle, näringsliv, fackföreningar, forskare, kommuner och landsting.

Statskontoret ska också analysera och följa upp hur länsstyrelserna bidrar till det nationella genomförandet, samt om och hur relevanta myndigheter använt politiken för global utveckling som ett verktyg i genomförandet av Agenda 2030.

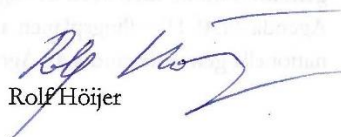
Statskontorets analys och uppföljning syftar till att öka kunskapen och ge underlag för att utveckla genomförandet av Agenda 2030.

Statskontoret ska avgöra vilka statliga och kommunala insatser med koppling till genomförandet av Agenda 2030 som ska analyseras och följas upp inom ramen för uppdraget. Statskontoret ska genomföra uppdraget efter samråd med Agenda 2030-delegationen, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi


Rolf Höijer

Kopia till

Agenda 2030 delegationen

Statistiska Centralbyrån

Sveriges Kommuner och Landsting

3 (3)

Bilaga 2

Hur vi har genomfört uppdraget

I denna bilaga redovisar vi hur vi har tolkat och genomfört uppdraget. Uppdraget finns i sin helhet i bilaga 1.

Vårt fokus i slutrapporten

Vi har lagt fokus vid olika delar av uppdraget i våra redovisningar. I delredovisningen besvarade vi uppdragsfrågan om länsstyrelserna och frågan om politiken för global utveckling (PGU). Vi besvarade också i stor utsträckning frågan om och i så fall hur, myndigheter, kommuner och regioner använder sig av Agenda 2030 för att utveckla sitt hållbarhetsarbete. I delrapporten besvarade vi i hög utsträckning också frågan om hur samarbeten och partnerskap stärkts med utgångspunkt i regeringens handlingsplan för det nationella genomförandet av agendan. Vi påbörjade också vår analys av förutsättningarna för att integrera agendan i befintliga verksamheter och i vilken utsträckning som detta har skett.

I denna rapport har vi fördjupat vår analys av hur Agenda 2030 har påverkat myndigheters, kommuners och regioners hållbarhetsarbete. Vi har också slutfört analysen av vilka förutsättningar som krävs för att aktörerna ska kunna integrera Agenda 2030 i verksamheten. Vi lämnar också förslag på hur det nationella genomförandet av agendan kan vidareutvecklas.

När vi lämnar förslag på hur genomförandet kan vidareutvecklas tar vi utgångspunkt i de iakttagelser som vi har gjort när det gäller de andra uppdragsfrågorna. Flera av uppdragsfrågorna överlappar varandra, särskilt de som handlar om att integrera agendan i aktörernas verksamheter. Därför har vi valt att inte helt särskilja våra svar på uppdragsfrågorna från varandra. Det innebär att vi i denna redovisning även berör vissa av de uppdragsfrågor som vi redan har besvarat i delrapporten.

Tabell B1. Översikt över vilka uppdragsfrågor som står i fokus för vår del - respektive slutrapport.

Uppdragsfråga	Fokus för delrapport	Fokus för slutrapport
1. Analysera och följa upp om, och i så fall hur, myndigheter, kommuner och regioner använder sig av Agenda 2030 för att utveckla sitt hållbarhetsarbete och integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling i sin kärnverksamhet.	X	
2. Analysera förutsättningarna för att integrera agendan i befintliga verksamheter och i vilken utsträckning som detta har skett.		X
3. Analysera och följa upp hur samarbeten och partnerskap stärkts med utgångspunkt i regeringens handlingsplan för det nationella genomförandet av agendan.	X	
4. Analysera och följa upp hur länsstyrelserna bidrar till det nationella genomförandet.	X	
5. Analysera och följa upp om, och i så fall hur, relevanta myndigheter använt politiken för global utveckling som ett verktyg i genomförandet av Agenda 2030.	X	
6. Lämna förslag på hur genomförandet kan vidareutvecklas.		X

Avgränsningar

Vi har behövt avgränsa uppdraget för att genomföra det. Vi redogör för våra avgränsningar nedan.

Vi följer upp det nationella genomförandet

Vi har tolkat uppdraget som att vi ska följa upp genomförandet av Agenda 2030 i Sverige, vilket även omfattar det arbete som sker på regional och lokal nivå. Det innebär att vi inte ska följa upp Sveriges internationella arbete för agendans mål, som sker bland annat genom utvecklingssamarbeten och bistånd. Därför har vi inte heller inkluderat utlandsmyndigheternas arbete i vår uppföljning. I de fall som det nationella genomförandet involverar myndigheter med internationell verksamhet, exempelvis Sida, har vi fokuserat på dessa myndigheters nationella arbete med agendan.

Vi följer upp hållbarhetsarbete med uttalad koppling till Agenda 2030

Mycket av det arbete som sker inom den offentliga sektorn bidrar till målen i Agenda 2030 utan att det arbetet räknas som Agenda 2030-arbete. I vår undersökning har vi endast inkluderat det hållbarhetsarbete som aktörerna själva kopplar samman med Agenda 2030. Vi har gjort den här avgränsningen eftersom det är kunskap och förslag om just detta arbete som regeringen efterfrågar i vårt uppdrag.

Denna avgränsning medför både positiva och negativa konsekvenser. Vi har kunnat få en samlad bild av alla de användningsområden som agendan har i dag genom att följa upp och analysera samtliga aktiviteter som aktörerna uttalat kopplar till Agenda 2030. Men det innebär också att många insatser har hamnat utanför vår undersökning, nämligen alla de insatser som inte etiketteras med just Agenda 2030, men som ändå bidrar till agendans mål och delmål. Vi vet till exempel att det finns kommuner och regioner som har rankats högt i olika jämförelser utifrån olika indikatorer för agendans mål, men som inte fångas in alls i vår studie. Det här beror på att många myndigheter, kommuner och regioner arbetar systematiskt och ambitiöst med hållbarhet, men utan att organisationerna uttrycker hur det bidrar till målen för Agenda 2030. Även när myndigheter, kommuner och regioner inte arbetar med en uttalad hållbarhetsambition kan deras ordinarie verksamhet bidra till att uppfylla agendans mål. Exempelvis bidrar landets skolor dagligen till agendans mål om att säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning.

Vi undersöker de offentliga organisationerna som helheter

Vårt uppdrag rör myndigheter, kommuner och regioner som organisationer och det arbete som de bedriver. Vi har valt att behandla dessa organisationer som helheter. Det har vi gjort bland annat för att kunna jämföra myndigheter, kommuner och regioner, exempelvis när det gäller deras olika förutsättningar att arbeta med agendan. Det är också dessa organisatoriska enheter som regeringen lyfter fram i uppdraget. Detta innebär samtidigt att vår uppföljning inte täcker in vissa andra initiativ som pågår i Sverige med utgångspunkt i Agenda 2030. Det kan exempelvis handla om projekt som drivs av enskilda förvaltningar på kommunnivå, och som ännu inte har påverkat kommunorganisationen som helhet. Å andra sidan har vi kunnat fånga in sådana initiativ i vår analys om de redan har påverkat en kommun, region eller en myndighet som helhet.

Med det breda angreppssätt som vi använder har vi också kunnat identifiera mönster, skiljelinjer och likheter bland myndigheter, kommuner och regioner som grupper när det gäller deras arbete med agendan.

Utgångspunkter i vårt arbete

I detta avsnitt presenterar vi våra utgångspunkter för arbetet med uppdraget.

Vi har ett öppet och sökande förhållningssätt

Vi har genomfört vårt uppdrag med ett öppet och sökande förhållningssätt, eftersom regeringen inte har någon tydlig målbild när det gäller exempelvis tidplan, det konkreta genomförandet av agendan och det förväntade resultatet. Vi har strävat efter att fånga in en bred bild av arbetet, både genom att studera många aktörer och genom att ställa öppna frågor om arbetet i myndigheter, kommuner och regioner. Vi har kunnat undersöka den bredd i agendans praktik som kännetecknar arbetet i dag genom att representera för myndigheter, kommuner och regioner

själva har fått beskriva för oss vad arbetet med agendan innebär för dem. Utifrån vårt breda underlag har vi sedan analyserat hur agendan har påverkat myndigheters, kommuners och regioners hållbarhetsarbete.

Vi utgår ifrån agendans breda definition av hållbarhet

Med begreppet ”hållbarhetsarbete” syftar vi på det arbete som en organisation genomför för att öka organisationens positiva bidrag eller minska dess negativa inverkan på en hållbar samhällsutveckling. Hållbar samhällsutveckling är i det här sammanhanget de miljömässiga, sociala och ekonomiska målsättningar som kommer till uttryck i Agenda 2030:s mål, men som också har uttryckts i andra former innan dess att agendan antogs. Hållbarhetsarbete kan med andra ord innehålla ett brett spann av aktiviteter. Det kan spänna exempelvis från att inom ramarna för sitt kärnuppdrag bidra mer till att minska ojämlikhet och fattigdom genom riktade insatser till vissa målgrupper, till att minska sin negativa inverkan på klimatet genom att anpassa arbetsplatsens policy för resor.

Vi utgår från att det finns flera sätt som Agenda 2030 kan användas på

Uppdraget till Statskontoret utgår från att aktörerna ska arbeta med Agenda 2030, genom att agendan ska ”integreras i befintliga verksamheter”. Men i vår analys har vi även identifierat några andra angreppssätt i arbetet med agendan. Vårt uppdrag handlar om att utveckla genomförandet av agendan och inte bara att arbeta på ett visst sätt, och därför har vi analyserat även dessa andra sätt som Agenda 2030 används på.

Vår empirinsamling

I arbetet med slutrapporten har vi dels använt oss av det underlag vi samlade i arbetet med delrapporten, dels kompletterat med ny empiri (tabell B2).

Tabell B2. Sammanfattning av tidigare och ny empiri utifrån frågorna i vårt uppdrag.

Uppdragsfråga i korthet	Empiri sedan tidigare	Kompletterande empiri
1. Om och hur myndigheter, kommuner och regioner använder sig av Agenda 2030 för att utveckla sitt hållbarhetsarbete.	Enkät till myndigheter, kommuner och regioner. 50-tal intervjuer.	-
2. Analys av förutsättningarna för att integrera agendan i befintliga verksamheter och i vilken utsträckning som detta har skett.	Enkät till myndigheter, kommuner och regioner. 50-tal intervjuer.	Intervjuer med myndighetsledningar i de tio myndigheter som vi tidigare har intervjuat. Intervju med en landshövding. Intervjuer med tio kommuner som inte arbetar med agendan. Kartläggning av kommuners användning av Agenda 2030 utifrån storlek och politiskt styre. Analys av regeringens styrning av myndigheterna, bl.a. en systematisk genomgång av uppdrag under 2015–2019. Fokusgruppsintervjuer i Regeringskansliet.
3. Om Agenda 2030 har lett till nya och/eller stärkta samarbeten och partnerskap.	Enkät till myndigheter, kommuner och regioner. 50-tal intervjuer.	Intervjuer med företrädare för samarbeten eller partnerskap.
4. Hur länsstyrelserna bidrar till det nationella genomförandet.	Enkät till länsstyrelserna, telefonintervjuer med samtliga länsstyrelser. Två fördjupade intervjuer. Analys av årsredovisningar och andra relevanta dokument.	Gruppintervju med regionnätverk. Möte med länsråden. Möten med länsstyrelsernas Agenda 2030-nätverk. Intervjuer med tio kommuner som inte arbetar med agendan. Intervju med en landshövding.
5. Analysera och följa upp om, och i så fall hur, relevanta myndigheter använt politiken för global utveckling som ett verktyg.	Enkät till myndigheter, kommuner och regioner. Intervjuer med 11 myndigheter och GD-Forum.	Möten med berörda tjänstepersoner i Regeringskansliet.
6. Lämna förslag på hur genomförandet kan vidareutvecklas.	-	Kartläggning av regeringens styrning hittills. Intervjuer med myndighetsledningar i de tio myndigheter som vi tidigare har intervjuat. Intervju med en landshövding Intervjuer och fokusgrupper med tjänstepersoner inom Regeringskansliet. Möten/intervjuer för att förankra förslag med Regeringskansliet, länsstyrelsenätverket, GD-Forum m.fl.

Enkäter

I arbetet med delrapporten skickade vi ut enkäter till ett stort urval myndigheter, samtliga kommuner och samtliga regioner för att få en bred bild av hur arbetet med Agenda 2030 ser ut. Vi har också använt resultatet från enkäterna som underlag för våra slutsatser i slutredovisningen. Vi anpassade i viss mån enkäterna till målgrupperna, men de är i huvudsak utformade på liknande sätt. Enkäterna skickades ut under våren 2019.

Se delrapportens metodbilaga för beskrivning av urval och svarsfrekvens.

Intervjuer och fokusgrupper

I arbetet med delrapporten genomförde vi först omkring 10 orienterande intervjuer för att få en översiktlig uppfattning om hur arbetet med Agenda 2030 ser ut. Vi intervjuade bland annat Agenda 2030-delegationen, tjänstepersoner på Regeringskansliet, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Ekonomistyrningsverket (ESV) och Stockholm Environment Institute (SEI) och SCB.

I arbetet inför delrapporten gjorde vi också ett strategiskt urval av myndigheter, kommuner och regioner för fördjupade intervjuer. Syftet med intervjuerna var att skapa en mer kvalitativ och fördjupad bild som skulle komplettera den övergripande bild som enkätundersökningarna gav. Inom ramen för delredovisningen genomförde vi cirka 50 intervjuer.

Inför slutrapporten har vi genomfört ytterligare intervjuer för att kunna fördjupa vår analys. Vi har genomfört drygt 30 intervjuer för att komplettera vår empiri till slutredovisningen. Nedan följer en lista med de intervjuer och fokusgrupper vi har genomfört i arbetet med slutrapporten:

- Intervjuer med generaldirektörer för de 10 myndigheter som vi intervjuade i delrapporten.
- Intervju med en landshövding.
- Intervjuer med 10 kommunchefer i kommuner som i enkäten har uppgett att de inte använder Agenda 2030 i sitt hållbarhetsarbete.
- Intervjuer med företrädare för tre samarbeten/partnerskap som har bäring på genomförandet av Agenda 2030.
- Intervjuer med tjänstepersoner i Regeringskansliet.
- Två fokusgrupper med tjänstepersoner från olika departement i Regeringskansliet.
- Fokusgrupp med representanter för GD-Forums arbetsgrupp.
- Möte med länsråden.

- Diskussion med IDA-gruppen (består av kontaktpersoner för Agenda 2030 vid de olika departementen).
- Diskussion med RegLabs hållbarhetsnätverk (består av tjänstepersoner som arbetar med regional utveckling i regionerna).
- Diskussion med SKR:s Agenda 2030-nätverk.

Vårt urval för intervjuerna med myndigheter och regioner är inte representativt. Vårt urval består av aktörer som bedriver ett aktivt arbete med Agenda 2030. Urvalet har på så vis också bidragit till att ge oss en bild av i vilken utsträckning sådana aktörer har påverkats av agendan. Bilden visar därför en högstanivå för det arbete som bedrivs. När det gäller kommunerna har vi både genomfört intervjuer med de som arbetar med agendan och de som i vår enkät har uppgett att de inte gör det.

Urvalet av myndigheter för intervjuer

I arbetet med delrapporten genomförde vi två orienterande intervjuer med Sida och Vinnova för att få en första inblick i myndigheternas arbete med agendan. Vi genomförde också telefonintervjuer med samtliga länsstyrelser. Sedan valde vi ut nio ytterligare myndigheter för att intervjua deras hållbarhetsstrategier eller motsvarande. Dessa myndigheter är Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Kungliga tekniska högskolan (KTH), Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Sida, Socialstyrelsen, Statens kulturråd och Tillväxtverket. I arbetet med slutrapporten intervjuade vi generaldirektörerna för dessa nio myndigheter samt Vinnovas generaldirektör.

Vi valde ut dessa myndigheter genom ett strategiskt urval i två steg. I det första steget utgick vi ifrån två kriterier:

- Att myndigheten ska ha fått ett regeringsuppdrag eller tagit eget initiativ till att arbeta med Agenda 2030.
- Att myndigheten har en kärnverksamhet som i första hand är nationell och vars eventuella koppling till Agenda 2030 främst har med det nationella genomförandet att göra snarare än det internationella.

Vi identifierade vilka myndigheter som hade fått uppdrag med uttalad koppling till Agenda 2030 genom att analysera myndigheternas regleringsbrev och särskilda uppdrag. För att fastställa vilka myndigheter som hade tagit egna initiativ utgick vi från materialet vi samlat i våra orienterande intervjuer, listan över myndigheter som deltar i GD-Forum och tidigare rapporter om Sveriges genomförande av Agenda 2030. Denna kartläggning ledde till en lista på 79 myndigheter. Majoriteten av dessa myndigheter hade inte fått några mer specificerade uppdrag än ett generellt formulerat uppdrag att redovisa hur myndighetens verksamhet har bidragit till att uppnå målen i Agenda 2030.

I urvalets andra steg strävade vi efter att välja ut en grupp myndigheter som kommit relativt långt i arbetet med Agenda 2030. Detta ledde till en lista på 30 myndigheter. Därefter valde vi ut nio av dessa myndigheter för att nå en så stor spridning som möjligt utifrån följande kriterier:

- Myndighetens verksamhetsområde och departementstillhörighet.
- Myndighetens storlek definierat som antalet årsarbetskrafter (år 2018).
- Vilken av de tre hållbarhetsdimensionerna som kan förväntas vara mest relevant för myndighetens kärnverksamhet.
- Vilken eller vilka av de sex fokusområdena som regeringen har identifierat i sin handlingsplan för Agenda 2030 år 2018–2020 som myndighetens kärnverksamhet kan kopplas till.⁷⁵

Vi använde dessa kriterier för att undvika att snedfördela urvalet med hänsyn till dessa variabler.

Urvalet av kommuner och regioner som arbetar med Agenda 2030 för intervjuer

I vårt urval för intervjustudien till delrapporten ingick fem kommuner och två regioner. I likhet med myndighetsurvalet gjorde vi ett strategiskt urval i två steg.

I det första steget utgick vi ifrån kriteriet att kommunen eller regionen skulle ha relativt höga ambitioner i arbetet med Agenda 2030. Då utgick vi från information som vi hade samlat in under våra orienterande intervjuer och SKR:s exempelsamling av lokala och regionala initiativ.⁷⁶

I det andra steget valde vi ut kommuner och regioner med hänsyn till följande meriterande kriterier:

1. Det finns tecken på att kommunen/regionen vill ta ett helhetsgrepp kring Agenda 2030 på ledningsnivå.
2. Det finns tecken på att kommunen/regionen har ingått i någon samverkan, samarbete eller partnerskap som i någon utsträckning använder sig av Agenda 2030.
3. Kommunen/regionen deltar eller har deltagit i projektet Glokala Sverige.

⁷⁵ Finansdepartementet (2018). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*. Bilaga 2 till regeringsbeslut 14 juni 2018.

⁷⁶ SKL (2018). *Lokala och regionala initiativ inom Agenda 2030. Exempelsamling*.

Vi ville åstadkomma en blandad grupp och utgick ifrån följande kriterier för spridning:

1. geografisk spridning
2. spridning med hänsyn till storlek sett till invånarantal och kommuntyp⁷⁷
3. partitillhörigheten hos kommunens/regionens politiska styre.

Urvalet av kommuner som inte arbetar med Agenda 2030 för intervjuer

I vårt urval av kommuner som inte arbetar med agendan ingår 10 kommuner. Vårt urval av dessa utgick från de 48 kommuner som i vår enkät hade uppgett att de inte arbetar med agendan. 13 av dessa uppgav att de planerade att börja arbeta med agendan och därför uteslöt vi dem från urvalet. Utifrån de 35 återstående kommunerna valde vi ut 10 kommuner som hade olika politiskt styre och befolkningsmängd. I urvalet har vi också strävat efter geografisk bredd.

Detta tillvägagångssätt ledde till att vi intervjuade följande kommuner: Bollnäs, Hallsberg, Huddinge, Karlsborg, Köping, Lidingö, Pajala, Salem, Vårgårda och Älvdalen.

Urval av samarbeten och partnerskap för intervjuer

Inför slutrapporten har vi intervjuat företrädare för tre exempel på mer konkret samverkan, samarbete eller partnerskap mellan offentlig sektor och andra delar av samhället. Dessa exempel har inneburit en ambitionshöjning i kommuners, myndigheters eller regioners hållbarhetsarbete. I urvalet av exempel utgick vi från fyra olika kriterier:

- Samarbetet ska bestå av minst en aktör från offentlig sektor plus minst en aktör från antingen näringsliv eller idéburen sektor.
- Samarbetet ska ha en tydlig koppling till något eller några av målen i Agenda 2030.
- Samarbetet ska vara operativt och fokusera på genomförande, och inte bara handla om erfarenhetsutbyte eller inspiration.
- Samarbetet ska vara pågående, långsiktigt och ha lett till någon form av resultat.

Detta urval ledde till att vi har intervjuat *Uppsala Klimatprotokoll*, *Klimat 2030: Västra Götaland ställer om* och *Forward Malmö*.

⁷⁷ SKL (2017). *Kommungruppsindelning 2017*. ISBN: 978-91-7585-455-7.

Analys av politiskt styre i Sveriges kommuner och regioner och beslut fattat om Agenda 2030

Vi har utfört en deskriptiv analys av det politiska styret i kommuner och regioner i Sverige under de senaste två mandatperioderna, efter valen 2014 och 2018. Vi analyserade om det finns något samband mellan vilka politiska partier eller politiska block som var med i kommunstyrelsen eller regionstyrelsen och om kommunen har fattat beslut om Agenda 2030. I den analysen tog vi också hänsyn till kommuners folkmängd och typ (SKR:s kommungruppsindelning från 2017). Vi utgick från svaren i vår enkät om kommunerna eller regionerna har fattat beslut om Agenda 2030 eller inte. Uppgifter om kommuner och regioners politiska styre, kommuntyp och befolkningsmängd kommer från SKR. Av kommunerna svarade de flesta på frågan, 183 kommuner. Alla förutom 1 av de 21 regionerna svarade.

Systematisk genomgång av regeringsuppdrag som gäller Agenda 2030

För att få en överblick över regeringens styrning av Agenda 2030 har vi samlat in och gått igenom information om relevanta regeringsuppdrag till myndigheter. Vi har utgått från de 205 myndigheter som vi tidigare skickade ut enkäter till angående Agenda 2030.

Vår kartläggning omfattar myndigheternas regleringsbrev och särskilda uppdrag. För regleringsbreven gick vi igenom samtliga myndigheters regleringsbrev mellan 2015 och 2019. Vi har granskat det senaste ändringsbeslutet för varje år inom tidsperioden. Dessutom har vi gått igenom regleringsbreven för år 2020, eftersom de kom i december 2019. I regleringsbreven sökte vi efter uppdrag som gäller Agenda 2030. Söktermerna vi använde oss av var "Agenda 2030", "Globala målen", "FN:s hållbarhetsmål", "FN:s hållbara utvecklingsmål", "Hållbarhetsmålen", "SDG", "Sustainable Development Goals", "2030-målen" och "2030-agendan". Vi identifierade 287 regeringsuppdrag i regleringsbreven om Agenda 2030 mellan 2015 och 2019.

För att identifiera särskilda uppdrag med koppling till Agenda 2030 sökte vi på regeringens hemsida, regeringen.se, med söktermerna "2030" och "hållbarhetsmål", och även på taggen "Globala målen". Vi identifierade 135 särskilda uppdrag om Agenda 2030 som regeringen har gett till myndigheter mellan 2015 och 2019.

Vi sammanställde regeringsuppdragen och inkluderade information om vilken myndighet som fått uppdrag, vilket departement som gav uppdraget, när uppdraget beslutades, i vilken form det beslutades (regleringsbrev eller särskilt uppdrag), och vad det var för typ av uppdrag. Med typ av uppdrag menar vi om uppdraget var verksamhetsanpassat eller generellt. Med verksamhetsanpassade uppdrag menar vi uppdrag som tydligt slår fast att myndigheten ska bidra till att nå agendans mål, eller specifika delar av målen, genom myndighetens huvudsakliga verksamhet. Informationen om regeringsuppdragen har sedan använts för att ta fram en överblick av regeringens styrning av Agenda 2030.