

Svein Erik Stave

Handling med mening

Verktøy for en mer samstemt
politikk for bærekraftig utvikling

Fafo-notat
2022:03

Svein Erik Stave

Handling med mening

Verktøy for en mer samstemt politikk
for bærekraftig utvikling

Fafo-notat 2022:03

Fafo-rapport 2022:03

© Fafo 2022

ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
1.1 Samstemthet i handlingsplanen.....	6
1.2 Sammenheng og skille mellom arbeidet med bærekraftsmålene og arbeidet med samstemthet.....	7
2 Verktøy for å sikre samstemthet i politikkkutforming	11
2.1 Politisk vilje og bevissthet.....	11
2.2 Intern koordinering.....	12
2.3 Involvering av eksterne aktører	13
2.4 Verktøy for systematisk vurdering	14
3 Verktøy for måling, oppfølging og rapportering av samstemthet	17
3.1 Måling og rapportering av samstemthet i norsk politikk	17
3.2 Den globale bærekraftsindikatoren for samstemthet.....	19
3.3 Indekser	20
3.4 Indikatorsett.....	23
3.5 Deltakende oppfølging og rapportering	25
4 Konklusjoner	27
Referanser	29

Forord

Dette notatet er utarbeidet av Fafo på oppdrag for Forum for utvikling og miljø (ForUM). Formålet med oppdraget har vært å beskrive og vurdere et utvalg eksisterende verktøy brukt i ulike land for å sikre en samstemt politikk for utvikling. Gjennomgangen er ment både som et innspill til utvikling av lignende verktøy tilpasset en norsk virkelighet, og å konkretisere hvordan målsetninger om samstemthet skissert i Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene, kan følges opp i praksis.

Jeg vil benytte anledningen til å takke ForUM for et interessant oppdrag og vil rette en spesiell takk til Sondre Matias Nave for gode innspill og kommentarer til tidligere utkast av notatet. Hos Fafo vil jeg takke Åge A. Tiltnes og Kristin Dalen for nyttige kommentarer, samt Jon Lahlum som har bearbeidet manus til ferdig notat. Eventuelle feil og mangler er selvsagt forfatterens eget ansvar.

Svein Erik Stave
Oslo, 31 januar 2022

1 Innledning

I juni 2021 ble Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030 offisielt godkjent i statsråd. Planen har tittelen «Mål med mening». Den skisserer overordnede strategier for hvordan hvert enkelt bærekraftsmål skal kunne nås og gjør rede for status for målområdene globalt og nasjonalt (KMD, 2021). Ett sentralt begrep i planen, og som av mange blir sett på som helt grunnleggende for å kunne nå bærekraftsmålene, er «samstemt politikk for utvikling», eller bare «samstemthet». Begrepet betyr kort sagt at all politikk på alle områder må koordineres – eller «samstemmes» – på en måte som gjør at felles utviklingsmål ikke undergraves, og aller helst støttes oppom. I forbindelse med Agenda 2030 har begrepet blitt omdøpt til «samstemt politikk for bærekraftig utvikling», og bærekraftsmålene har blitt referansen for hvilke utviklingsmål all politikk skal samstemmes i forhold til. Viktigheten av å samstemme politikk med bærekraftsmålene gjør at Agenda 2030 av og til blir kalt en «samstemthetsagenda». Sikring av samstemthet er også et eget delmål av bærekraftsmål 17, som omhandler samarbeid for å nå bærekraftsmålene (FN-sambandet, 2021).

Å sikre samstemthet har være et uttalt mål i norsk politikk siden 1990-tallet. Minst like lenge har sivilsamfunnsorganisasjoner og andre kritisert regjeringer for ikke å gjøre nok for å sikre samstemthet (Bull, 2013; ForUM, 2020; Kirkens Nødhjelp, 2020), og gjennomganger og evalueringer har ved flere anledninger pekt på det samme (Norrad, 2018; OECD, 2019; Riksrevisjonen, 2020). Den sentrale rollen samstemthet har fått i forbindelse med Agenda 2030 og bærekraftsmålene gir imidlertid håp om at det blir mye sterkere søkelys på dette i norsk politikk fremover, noe også vektleggingen av samstemthet i handlingsplanen for å nå bærekraftsmålene antyder. Samtidig ligger det en liten fare i at samstemthetsarbeidet slås sammen med arbeidet for å nå bærekraftsmålene.

En av hovedgrunnene til at samstemthet har fått lite praktisk gjennomslag i politikken før Agenda 2030 og bærekraftsmålene ble introdusert i 2015, er at samstemthet forutsetter at politikk formes og utøves på tvers av politikkområder og departementer, mens politikk i virkeligheten hovedsakelig utformes innenfor ulike politikkområder og av ulike departementer. Måten bærekraftsmålene er delt inn på er imidlertid godt tilpasset den eksisterende ansvarsstrukturen til ulike departementer, noe som i all hovedsak gjør arbeidet med Agenda 2030 praktisk gjennomførbar innenfor dagens politiske organisering. Faren er at det finnes en rekke samstemthetsdilemmaer mellom ulike bærekraftsmål, for eksempel mellom mål om økonomisk vekst og miljømål. Dermed ligger det ingen automatikk i at samstemthetsutfordringene løses ved å slå sammen arbeidet med å sikre samstemthet og arbeidet med å nå bærekraftsmålene. Det vil fremdeles kreves at det etableres politiske strukturer og mekanismer som sikrer at målene ses og løses i sammenheng og ikke hver for seg.

Handlingsplanen er tydelig på disse utfordringene, og går langt i å skissere målsetninger og enkelttiltak knyttet til sikring av samstemthet. Det gjenstår likevel en rekke operasjonaliseringer av hvordan samstemthet kan sikres i praksis, med andre ord forslag til hvordan vi skal gå fra «mål med mening» til «handling med mening». Denne rapporten presenterer og vurderer et utvalg av verktøy og mekanismer som er

blitt utviklet og prøvd ut i andre land for å bedre samstemtheten i politikken. Formålet er å gi innspill til utvikling av bedre mekanismer og verktøy for å sikre samstemthet i Norges arbeid med å nå bærekraftsmålene. Verktøy bør utvikles og tilpasses den konteksten de skal virke i. Hensikten med denne rapporten er derfor ikke først og fremst å presentere en ferdig meny av verktøy som kan adopteres direkte, men bidra til ideer og videre diskusjon om hvordan slike verktøy kan utvikles for bruk i en norsk kontekst.

1.1 Samstemthet i handlingsplanen

Målsetninger om samstemthet presenteres i underkapitlet om bærekraftsmål 17 i handlingsplanen for arbeidet med å nå bærekraftsmålene. Om norske perspektiver på bærekraftsmål 17, står det:

Samstemthet er delmål 17.14. Norge arbeider for å sikre samstemthet både i selve utviklingspolitikken og mellom utviklingspolitikken og andre politikk-områder. Det er et mål at norsk politikk skal bidra til en global utvikling i samsvar med bærekraftsmålene. Som et minimum skal norsk politikk ikke ha negative virkninger på andre lands utvikling enten det gjelder handel, menneskerettigheter, jordbruk, migrasjon, investeringer, klima og miljø, energi eller sikkerhet. (KMD, 2021, s. 174)

Dette perspektivet på samstemthet reflekterer til en viss grad tidligere vektlegging i utviklingspolitikken, og Norges bidrag til utvikling i andre land gjennom bistandspolitikken spesielt. Forståelsen av samstemthet i forbindelse med Agenda 2030 favner imidlertid mye videre og refererer til at alle politikkområder har ansvar for at bærekraftsmålene nås, ikke bare i utviklingsland, men i alle verdens land og på et felles globalt nivå. Dette kommer til uttrykk i handlingsplanens beskrivelse av delmål 17.14, som omhandler bærekraftsmålet om samstemthet spesielt. Her står det blant annet:

Med 2030-agendaen har fokus [for forståelsen av begrepet samstemthet] beveget seg fra forholdet mellom nasjonale politikkområder og mål for utviklings-samarbeid, til hvordan all politikk som føres ute og hjemme påvirker muligheten til å nå bærekraftsmålene. Norsk politikk innen handel, landbruk, menneskerettigheter, migrasjon, investeringer, klima, miljø, energi og sikkerhet tar sikte på utformes slik at den bidrar til global utvikling i samsvar med bærekraftsmålene. (KMD, 2021, s. 183)

Handlingsplanens ulike beskrivelser av hvordan samstemthet skal forstås kan skape litt usikkerhet rundt både ansvar og tiltak i det videre arbeidet med å sikre samstemthet. Mens det er tydelig i handlingsplanen at alle politikkområder har ansvar for å bidra til at bærekraftsmålene nås, er det ikke like klart at alle politikkområder har ansvar for å sikre samstemthet for sin politikk i forhold til den nye forståelsen av konseptet. Se også neste del om forholdet mellom samstemthet og bærekraftsmålene. Dette til tross for at handlingsplanen inneholder et eget kapittel om samarbeid og helhetlig oppfølging av Agenda 2030 som skisserer utvalgte mekanismer for samarbeid og koordinering av politikk på tvers av politikkområder.

Hovedutfordringen i arbeidet med å sikre samstemthet fram til nå har ikke vært mangelen på diskusjonsfora med tanke på å koordinere politikk fra ulike områder, men at det ikke har eksistert klare kriterier og kjøreregler for hva som skal prioriteres i situasjoner der det oppstår samstemthetsdilemmaer mellom ulik politikk og ulike mål. I handlingsplanen erkjennes det at slike dilemmaer er utfordrende og krever

oppfølging og handling, men det skisseres ikke hvordan dilemmaene skal løses utover at «for å nå bærekraftsmålene må man tenke helhetlig og foreta vanskelige avveininger fra sak til sak» (KMD, 2021, s. 186). Om utfordringene med å sikre samstemthet, står følgende:

Samstemhet er et politisk begrep. Utfordringene i samstemthetsagendaen reflekterer at det alltid vil være krevende å avveie ulike samfunnsmessige hensyn. Økonomisk ulikhet mellom land, og hvordan man både kan sikre økonomisk utvikling og løse de store, økende og globale klima- og miljøutfordringene som utviklingen både kan bidra til og samtidig trues av, er ofte en kilde til diskusjon om samstemthet. Stenger rike land fattige land ute fra sitt marked gjennom importbegrensende tiltak som toll og høye standardkrav til importvarene? Kan handel undergrave klima og miljøhensyn? (KMD, 2021, s. 184-185)

Handlingsplanen presenterer tre punkter med tiltak som skal være med å sikre samstemthet i forbindelse med Agenda 2030. Disse er:

- Føre en samstemt politikk for bærekraftig utvikling, slik at nasjonal og internasjonal politikk bidrar til å nå bærekraftsmålene.
- Innlemme samstemthetsforumet i Nasjonalt forum for 2030-agendaen og sikre åpenhet om sakene som diskuteres i forumet.
- Forbedre og effektivisere rapporteringen av samstemthet og gjøre rapporteringen av arbeidet med bærekraftsmålene reelt tverrsektoriell.

Tiltakene som skisseres går ut på å gjøre arbeidet med å sikre samstemthet til en integrert del av arbeidet med å nå bærekraftsmålene. Som før nevnt er dette grepet en god mulighet til å sikre gjennomslag for arbeidet med samstemthet. Samtidig kan en sammenblanding av arbeidet med bærekraftsmålene og arbeidet med samstemthet føre til at konseptet samstemthet mister litt av sin opprinnelige visjon. Bakgrunnen for dette tas opp i neste og siste del av innledningskapitlet.

1.2 Sammenheng og skille mellom arbeidet med bærekraftsmålene og arbeidet med samstemthet

Som både den norske handlingsplanen for å nå bærekraftsmålene og Agenda 2030 slår fast, er sikring av samstemthet et premiss for å kunne nå bærekraftsmålene. Arbeidet med å nå bærekraftsmålene og arbeidet med å sikre samstemthet er likevel ulikt på flere måter, og det er ingen entydig sammenheng mellom oppnåelse av bærekraftsmål og å ha en samstemt politikk for utvikling. Hvis vi forstår samstemthet som å unngå å fremme egen utvikling dersom det går på bekostning av andre og omgivelsene, kan vi i mange tilfeller si at det er en motsetning mellom samstemthet og utvikling. Dette reflekteres blant annet gjennom at Norge og andre land i det globale Nord skårer høyt på de fleste bærekraftsmålene og i indekser som måler utvikling generelt. Samtidig skårer de samme landene lavt på indekser som inkluderer såkalte spillover-effekter, det vil si negative effekter på økonomisk svakere land og fotavtrykk på miljø og ressurser lokalt og globalt. Disse dilemmaene nevnes også i handlingsplanen, uten at de kobles direkte til forholdet mellom oppnåelse av bærekraftsmål og samstemthet.

Figur 1 Bærekraftsmålene



Vi snakker ofte om to overordnede samstemthetsutfordringer når det gjelder å oppnå bærekraftig utvikling. Den ene utfordringen er å sørge for at utvikling på ett felt ikke går ut over utvikling på et annet felt, for eksempel at økonomisk utvikling ikke går ut over miljøet eller sosial utvikling for enkelte grupper i samfunnet. Den andre utfordringen er å sørge for at utvikling på lokalt nivå ikke går ut over utvikling på nasjonal eller globalt nivå, for eksempel ved at politikk som åpner for ressursutnyttelse med økonomisk vinning lokalt går ut over miljø og utviklingsmuligheter nasjonalt eller globalt. Den første utfordringen med å sikre samstemthet mellom ulike politikkområder og dimensjoner av bærekraftig utvikling refereres ofte til som *horisontal* samstemthet, mens den andre utfordringen med å sikre samstemthet mellom ulike geografiske nivåer refereres til som *vertikal* samstemthet.

Boks A Samstemthetsdilemma. Eksempel 1

Forfall og fattigdom - eller en ny kullgruve med lokale arbeidsplasser? Det er valget, slik lokalpolitikere og befolkningen i Whitehaven ser det. [Ordfører] Mike Starkie peker rundt seg mens han viser NRK hva fraflytting og nedgangstider har gjort med byens hovedgate. Nedturen begynte da de mange kullgruvene i området stengte og jobbene forsvant. Men nå har det kommet opp noen planer som kan snu trenden. Et gruveselskap vil bygge en ny kullgruve her, som skal produsere kull til stålproduksjon. 500 arbeidsplasser er fantastisk og betyr mye i dette området, som er preget av stor fattigdom, sier ordfører Starkie til NRK.

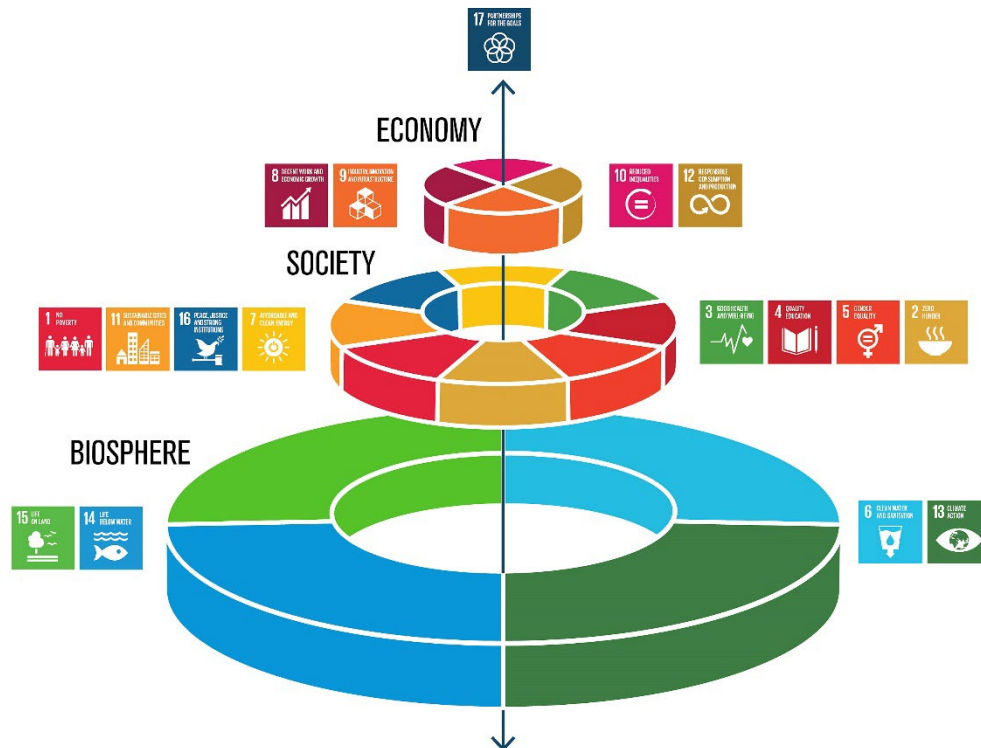
[...]

Planen er å gjenbruke disse for å finne kullforekomster under havbunnen. Kullet skal brukes til produksjon av stål. Ikke til å produsere kraft til britiske husstander. Den skal, som nevnt, bli mer og mer grønn. Ren energi fra vind, bølger, sol og atomkraft trenger stål, insisterer Mike Starkie. Men andre land har begynt å produsere stål uten kull. Kan dere ikke heller satse på grønne kilder, spør NRK. De teknologiene kommer etter hvert, men er ikke økonomisk gjennomførbare nå, mener ordføreren, som legger til: Lager vi ikke kullet her så gjør andre mer forurensende land det. Da kommer forurensningen ved transporten av kullet i tillegg.

(Utdrag fra artikkelen «Britene planlegger ny kullgruve», Almås, 2021)

Arbeidet med å nå bærekraftsmålene og å sikre samstemthet skiller seg også fra hverandre ved at arbeidet med å nå bærekraftsmålene først og fremst legger vekt på tiltak for å nå ulike bærekraftsmål, mens den viktigste oppgaven til samstemthet er å unngå negative utviklingseffekter av politikk og politiske tiltak – inkludert tiltak ment å nå enkeltmål. Sånn sett vil de to arbeidsområdene kunne utfylle hverandre ved at arbeidet med å nå bærekraftsmålene primært setter søkelys på muligheter, mens samstemthetsarbeidet primært vektlegger risiko.

Figur 2 Bærekraftsmålene organisert i henhold til de tre dimensjonene av bærekraftig utvikling, med mål 17 om samarbeid og samstemthet for å nå målene som en gjennomgripende dimensjon (Stockholm Resilience Centre u.å.)



En trend i arbeidet med å nå bærekraftsmålene er at mange initiativ, både politiske og fra næringslivs- og samfunnsaktører, er ensidig opptatt av hvordan initiativene støtter opp om arbeidet med enkelte bærekraftsmål. Samtidig er det lite eller helt manglende søkelys på hvilken risiko initiativene kan ha for oppnåelsen av andre bærekraftsmål. Det har med andre ord oppstått en velg-og-vrak-holdning der egne handlinger og satsinger kun knyttes til utvalgte bærekraftsmål der effekten vil kunne være positiv. Dette er med på å støtte arbeidet med å nå bærekraftsmålene, men kan samtidig bidra til å undergrave samstemthet.

Boks B Samstemthetsdilemma. Eksempel 2

Han advarer samtidig om «trangsynt nasjonalisme og hamstring av vaksiner», skriver han. Akkurat det budskapet er ikke nytt – doktor Tedros sa senest forrige uke at han mener rike land forlenger pandemien ved å gå inn i kappløp for å gi sine innbyggere booster-doser.

– Trangsynt nasjonalisme og hamstring av vaksiner fra noen land har undergravet likhet, og skapt et ideelt grunnlag for at omikron-varianten kunne oppstå. Jo lenger ulikheten fortsetter, jo høyere er risikoen for at viruset utvikler seg på måter vi ikke kan forutse, sier han.

(Utdrag fra artikkelen «Optimistisk WHO-sjef om å ende pandemien i 2022: Det er mulig», Lyngstad, 2022)

Med dette som bakgrunn, tar resten av rapporten for seg ulike typer mekanismer og verktøy som kan være med på å forbedre samstemtheten i norsk politikk. Det neste kapitlet ser på verktøy for å sikre samstemthet i utformingen av ny politikk, mens kapittel 3 tar for seg verktøy som kan bidra til å forbedre måling og rapportering av samstemthet; et uttalt mål i Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030. Rapporten avsluttes med noen refleksjoner rundt forskjellige verktøy som kan være med på å sikre bedre samstemthet i norsk politisk virkelighet.

2 Verktøy for å sikre samstemthet i politikktutformingen

En samstemt politikk for bærekraftig utvikling forutsetter at samstemthet hensyntas i utformingen av ny politikk og politiske tiltak på alle områder. Grunnlaget for at slike hensyn tas er at det finnes politisk vilje til å sikre samstemthet og at det eksisterer bevissthet rundt et mål om samstemthet i statsapparatet. Videre må denne viljen og bevisstheten komme til uttrykk gjennom verktøy eller mekanismer som sikrer koordinering mellom ulike politikkområder i utformingen av nye politiske tiltak. Dette inkluderer interne koordineringsmekanismer mellom ulike ansvarsområder og departementer innen statsapparatet, mekanismer for vurdering av samstemthet som involverer eksterne aktører, og metodiske verktøy for mer systematiske vurderinger av samstemthet. Dette kapitlet viser noen eksempler på slike verktøy, og hvordan de kan være med på å sikre samstemthet i utforming av norsk politikk.

2.1 Politisk vilje og bevissthet

Helt siden begrepet «samstemt politikk for utvikling» ble introdusert på begynnelsen av 1990-tallet, har ulike norske regjeringer uttrykt vilje og forpliktelse til å sikre samstemthet gjennom regjeringsplattformer og andre politiske dokumenter. Det samme har de fleste land i EU og OECD. Fra 2015 og starten på Agenda 2030 har de politiske forpliktelsene knyttet til samstemthet blitt en integrert del av arbeidet med å nå bærekraftsmålene. Sikring av samstemthet er i dag langt sjeldnere referert som et eget mål og som eksplisitt grunnlag for utvikling av politiske strategier og verktøy. Samtidig har en rekke evalueringer og gjennomganger av ulike lands arbeid med å sikre samstemthet, vist at forståelsen av begrepet samstemthet og bevisstheten om hva som kreves for å oppnå samstemthet i statsapparatet har vært lav og lite omforent. Dette ble også pekt på som et sentralt problem i Norads evaluering av Norges arbeid med å sikre samstemthet (Norad, 2018).

I Norge har de politiske forpliktelsene om å sikre samstemthet ikke blitt formalisert i særlig grad, mens andre land har tatt forpliktelsene inn i sitt nasjonale lovverk. EU inkluderte forpliktelse til å hensynta utviklingsland ved utvikling av ny politikk i unionen allerede i Maastricht-traktaten i 1992, og videreførte dette i Lisboa-traktaten i 2007. Forpliktelsen ble blant annet konkretisert ved et lovpålagt krav til konsekvensutredninger av nye politiske tiltak som kan ha innvirkning på «utviklingsland». I praksis innebærer dette at alle nye politiske tiltak i unionen med mulige konsekvenser for utviklingsland vurderes av et eget råd (Regulatory Scrutiny Board) som avgjør om tiltakene kan ha så stor innvirkning at de bør gjennomgå en egen konsekvensanalyse. EUs lovpålagte mekanisme for konsekvensutredninger ble revidert i 2015 (Better

Regulation Toolbox), og fokus for konsekvensutredningene ble flyttet fra utviklingsland til bærekraftsmål.¹ Systemet for utvelgelse av tiltak som bør gjennomgå konsekvensutredninger for innvirkning på global utvikling og utviklingsland har imidlertid blitt kritisert lenge. EUs egen evalueringsrapport om unionens arbeid med samstemthet viste til at bare 14 prosent av alle politiske tiltak med mulige konsekvenser for utviklingsland ble pålagt konsekvensutredninger i 2018 (European Commission, 2018), og den europeiske NGO-konføderasjonen for hjelp og utvikling (CONCORD) har i sine gjennomganger vist at dette har vært en trend helt siden mekanismen for konsekvensutredninger ble innført i EU (CONCORD Europe, 2017).

Også enkeltland innen EU har lenge hatt lignende mekanismer for vurdering av samstemthet. Blant dem er Belgia, som siden 2014 har vurdert samstemthet i forbindelse med nye politiske tiltak gjennom et verktøy kalt AIR (Analysis of Regulatory Impact). I forbindelse med utvikling av nasjonale strategier for arbeidet med Agenda 2030 har også noen land i det siste brukt lovverket til å formalisere forpliktelser knyttet til bærekraftsmålene og samstemthet. Ett av disse er Danmark, som i 2017 reviderte sin «Lov om internasjonalt utviklingssamarbejde» til å referere eksplisitt til bærekraftsmålene (Folketingstidende, 2016).

Når det gjelder manglende forståelse og bevissthet rundt begrepet samstemthet er dette et problem som fremdeles eksisterer. Til en viss grad har bærekraftsmålene vært med på å løse problemet ved at målene er blitt en referanse for all politikk i mye større grad enn samstemthet noen gang har vært. Sånn sett har bærekraftsmålene klart å skape en aksept for at utviklingsmål er overordnet sektorielle politiske mål, noe som var implisitt i OECDs opprinnelige definisjon av «samstemt politikk for utvikling», men som det alltid har vært vanskelig å skape aksept for i den politiske virkeligheten. En av grunnene til at bærekraftsmålene er enklere å forholde seg til politisk enn samstemthet er at enkeltmål kan knyttes til eksisterende politikkområder og ulike departementers ansvarsområder. Behovet for å skape samstemthet mellom ulike mål og politikkområder er imidlertid like viktig som før, men kan stå i fare for å vektlegges mindre når samstemthetsarbeidet slås sammen med arbeidet med å nå bærekraftsmålene.

2.2 Intern koordinering

Koordinering av politikktutforming som foregår i departementer med ulike ansvarsområder er en av hovedutfordringene i arbeidet med å sikre samstemthet. I tillegg er det utfordringer knyttet til koordinering av politiske tiltak på lokalt og nasjonalt nivå, å sikre at nasjonale tiltak ikke går på bekostning av utviklingsmål lokalt – og motsatt. De fleste mekanismer for å sikre horisontal og vertikal koordinering av politikktutforming og politiske tiltak har gått ut på å opprette interdepartementale grupper med representanter fra ulike politikkområder som berøres av nye politiske tiltak, eller å etablere egne politiske enheter med ansvar for samstemthet på tvers av eller ved siden av den eksisterende departementsstrukturen.

I Norge har det vært tradisjon for å opprette ulike typer interdepartementale grupper og komiteer for å diskutere dilemmaer knyttet til politikk og tiltak som berører flere politikkområder, inkludert utviklingspolitikken (Norad, 2018). I tillegg har ansvaret for samstemthet frem til 2021 vært lagt til én enhet i Utenriksdepartementet.

¹ «Better regulation 'Toolbox'» inneholder verktøy/oppskrifter for konsekvensutredninger av nye politiske tiltak i forhold til en rekke ulike temaer. For vurdering av samstemthet er spesielt verktøy 34 (om utviklingsland) og verktøy 28 (om menneskerettigheter) relevante (European Commission, u.å.).

Denne enheten har imidlertid kun hatt en koordinerende rolle og ikke noe mandat til å overstyre eventuelle usamstemte politiske beslutninger. Det samme har vært tilfelle for de interdepartementale gruppene og komiteene. På noen områder har den uformelle og flate organiseringen av samstemthetsarbeidet i Norge vært en styrke ved at den har lagt til rette for fleksibel diskusjon og effektiv håndtering av samstemthetsutfordringer. Samtidig har mangel på tydelige mandat, retningslinjer og klare prioriteringer for å sikre samstemthet vært et hinder for å ta tak i større og mer grunnleggende samstemthetsutfordringer i norsk politikk.

Enkelte andre land har etablert permanente interdepartementale enheter for å sikre samstemthet. Ett eksempel er Nederland, som i 2014 opprettet en fleksibel prosjektgruppe for samstemthet (Project Team for PCD) som er permanent, men settes sammen av medlemmer fra ulike departementer ut fra hvilken sak som tas opp til vurdering. Nederland har også en stående komite for internasjonal handel og utvikling i parlamentet, som koordinerer politikk på disse to områdene, som tradisjonelt har hatt stort potensiale for å skape samstemthetsdilemmaer. Et annet eksempel er Irland, som opprettet en egen interdepartemental komité for utvikling i 2007 (Inter-Departmental Committee on Development, IDCD) med spesielt ansvar for å sikre samstemthet gjennom å bygge kapasitet og koordinere samstemthetsarbeidet mellom departementer.

I forbindelse med Agenda 2030 har flere land flyttet samstemthetsarbeidet fra utvalgte departementer til egne politiske enheter utenfor departementsstrukturen. Dette har sammenheng med at samstemthet nå er knyttet til utviklingsmål globalt i stedet for primært å vektlegge utviklingsland og bistandspolitikk som tidligere. De fleste av disse enhetene er lagt til statsministerens kontorer, som i Tsjekia og Finland.

Flere norske kommuner er sterkt engasjerte i arbeid med bærekraftsmålene, blant annet gjennom internasjonale og nasjonale nettverk som FN-initiativet «United for Smart Sustainable Cities» (U4SSC), og «Norwegian Network of Excellence on SDG City Transition». Dette arbeidet er indirekte med på å fremme vertikal samstemthet ved at lokal politikk knyttes opp mot globale utviklingsmål, men på samme måte som det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene er det ingen automatisk sammenheng mellom å jobbe for å oppnå bærekraftsmål og å sikre samstemthet i dette arbeidet. Sånn sett kan man se for seg bruk av noen av de samme verktøyene for sikring av samstemthet i lokalpolitikken som på nasjonalt nivå, i første rekke verktøy for å kunne vurdere innvirkning av lokalpolitiske tiltak på utvikling nasjonalt og internasjonalt.

2.3 Involvering av eksterne aktører

I Agenda 2030 er involvering av alle grupper i samfunnet et premiss for å kunne nå bærekraftsmålene, og de fleste land har opprettet mekanismer som involverer aktører som sivilsamfunnsorganisasjoner, forskningsmiljøer, og arbeids- og næringslivsorganisasjoner i arbeidet med bærekraftsmålene. Når det gjelder det eksplisitte arbeidet med sikring av samstemthet har det vært mindre vanlig å ta med eksterne aktører i de formelle politiske prosessene. I mange land, inkludert Norge, har for eksempel sivilsamfunnsorganisasjoner primært vært pådrivere for samstemthet ved å fungere som «vaktbikkjer» på utsiden av det politiske beslutningsapparatet, vel og merke ved at enkelte organisasjoner også støttes politisk og økonomisk for å inneha denne funksjonen. Eksempler er Forum for utvikling og miljø og RORG-samarbeidet i Norge og den europeiske NGO-konføderasjonen for hjelp og utvikling (CONCORD) og European Centre for Development Policy Management i EU.

Det britiske nettverket for organisasjoner som jobber med internasjonal utvikling, Bond, har utviklet en egen verktøykasse som sivilsamfunnsorganisasjoner kan benytte for å sikre samstemthet utenfra, finansiert av EU (Bond, 2019). Et annet eksempel på hvordan styresmakter kan legge til rette for korrektiver utenfra er den spanske plattformen Parlamento 2030, som er et system for innsyn i alle politiske prosesser som berører FN's bærekraftsmål, og som er opprettet med støtte fra spanske myndigheter og EU (Parlamento 2030, u.å., se kapittel 3). Mange land involverer eksterne aktører i rådgivende roller for politiske beslutninger knyttet til bærekraftsmålene og samstemthet. Svenske myndigheter opprettet i 2015 et forskningsråd for bærekraftig utvikling som en plattform for dialog mellom myndighetene og det vitenskapelige miljøet, og for å sikre et vitenskapelig grunnlag for Sveriges arbeid med bærekraftsmålene. Dette samarbeidet har også vært med på å stimulere forskning knyttet til bærekraft i Sverige. Institusjoner som Stockholm Environment Institute og Resilience Alliance er i dag ledende internasjonalt på bærekraftsforskning. Belgia har også opprettet et rådgivende utvalg (Advisory Board) for samstemthet bestående av forskere og sivilsamfunn. En rekke andre land har opprettet lignende utvalg for arbeidet med bærekraftsmålene, blant annet Chile, Tyskland og Finland. Utfordringen med rådgivende utvalg er imidlertid knyttet til mandat og reell mulighet til påvirkning av praktisk politikk, og en klargjøring av hvordan råd fra utvalgene skal tas videre i politiske prosesser er viktig for å sikre at slike utvalg blir effektive.

Det finnes også noen eksempler på at eksterne aktører kan være direkte involvert i politiske prosesser knyttet til samstemthet og arbeid med bærekraftsmålene. EUs «Better regulation Toolbox» (se fotnote 1) åpner blant annet opp for at eksterne aktører som for eksempel forskere skal være en del av utvalget (Regulatory Scrutiny Board) som vurderer hvilke politiske tiltak som må gjennomgå konsekvensutredninger, blant annet for å sikre samstemthet. I tillegg brukes eksterne aktører, som sivilsamfunnsorganisasjoner, formelt som leverandører av data og som observatører i forbindelse med konsekvensutredningene. Et annet eksempel på formell involvering av eksterne aktører er finske myndigheters bruk av representanter fra blant annet sivilsamfunnsorganisasjoner til å representere landet i offisielle sammenhenger knyttet til arbeidet med bærekraftsmålene (Lappalainen, 2018).

2.4 Verktøy for systematisk vurdering

Ved siden av organisatoriske mekanismer for sikring av samstemthet har det blitt utviklet ulike typer verktøy for å kunne vurdere samstemthet av ny politikk og politiske tiltak på mer eller mindre systematiske måter. Den minst formalisert metoden for dette er subjektive vurderinger ved bruk av sjekklister. En slik sjekklister har vært inkludert i de årlige samstemthetsrapportene i statsbudsjettet fra regjeringen til Stortinget (Boks C), og er primært en liste med spørsmål som bør vurderes i forbindelse med utforming av ny politikk. Fordelen med slike lister er at de fremmer kartlegging og refleksjon rundt mulige konsekvenser av nye politiske tiltak, og kan dermed være med på å øke bevisstheten rundt samstemthet som konsept og mål. Svakheter er at vurderingene kan være subjektive og lite etterrettelige, og at det kan være mulig å finne argumenter som støtter forutbestemte konklusjoner. Resultatene fra bruk av sjekklister reflekterer da i mange tilfeller bare hvor stor vilje det finnes til kritisk vurdering av nye politiske tiltak i forhold til samstemthet. Dette kan imidlertid til en viss grad unngås ved å bruke sjekklister som utgangspunkt for grundigere undersøkelser av spørsmålene, for eksempel ved å referere til forskning eller til dokumenterte erfaringer.

Boks C Sjekkliste for sikring av samstemthet i utforming av ny norsk politikk og politiske tiltak inkludert i de de årlige samstemthetsrapportene til Stortinget

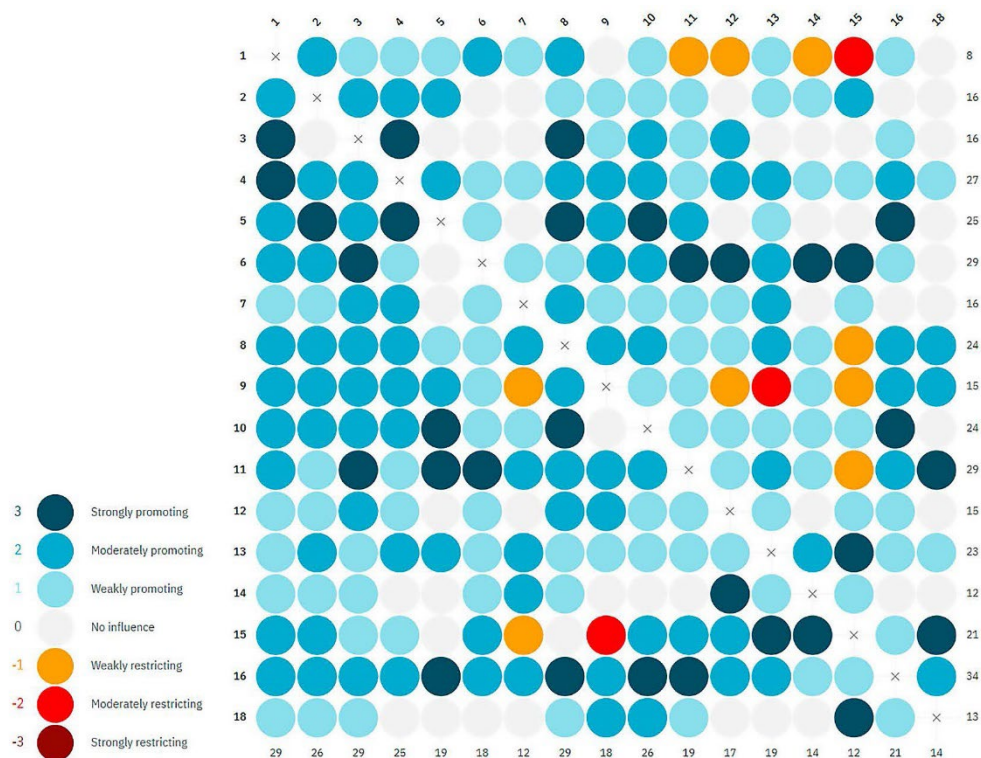
Ved utforming av politikk og gjennomføring av tiltak bør bl.a. følgende spørsmål stilles:

- Har tiltaket betydning for utviklingslands sårbarhet for internasjonale finansielle og økonomiske kriser?
- Berører tiltaket bærekraften i miljø- og ressursituasjonen i utviklingsland, miljøsituasjonen for de fattigste i disse landene eller den regionale og globale klimasituasjonen?
- Har tiltaket virkninger for utviklingslands mulighet til å drive handel på like vilkår med Norge og andre OECD-land?
- Påvirker tiltaket gjeldssituasjonen eller bistandsvolumet, eller har det direkte virkninger for statsinntektene til utviklingsland?
- Berører tiltaket fordelingen av inntektene fra uttak av naturressurser i utviklingsland?
- Berører tiltaket næringsstruktur og bosetting i utviklingsland?
- Påvirker tiltaket innteks- og eiendomsfordeling og -rettigheter i utviklingsland?
- Påvirker tiltaket korrupsjonssituasjonen i utviklingsland eller mulighetene for ulovlig kapitalutførsel?
- Har tiltaket betydning for fremme av menneskerettigheter i utviklingsland? (Tale- og trykkefrihet, muligheten til å utøve demokratisk politisk virksomhet, organisasjonsfrihet, eiendomsrett, deltakelse i arbeids- og samfunnslivet osv.?)
- Berører tiltaket helsesituasjonen eller utdanningsmulighetene til fattige mennesker i utviklingsland?
- Påvirker tiltaket situasjonen for urfolk i utviklingsland?
- Svekkes eller fremmes likestillingen mellom kjønnene i utviklingsland?
- Kunne tiltaket bedret situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne i utviklingsland?
- Påvirker tiltaket sikkerhetssituasjonen til befolkningen i utviklingsland eller for landene selv?
- Påvirker tiltaket mulighetene for mennesker fra utviklingsland til å søke arbeid i andre land?
- Påvirker tiltaket mulighetene for myndighetene i utviklingsland til å fatte selvstendige beslutninger, herunder tilpasse seg internasjonale regelverk?

Konsekvensutredninger kan ses som en mer formalisert måte å bruke sjekklister, ved at det settes krav til vitenskapelig etterrettelighet for de vurderingene som gjøres. EUs system for konsekvensanalyser av ny politikk som kan påvirke utviklingsmål er et eksempel på et slikt systematisk vurderingsverktøy. Et slikt system kan imidlertid være ressurskrevende og byråkratisk, og sett opp mot bidraget til samstemthet i EUs politikk generelt kan det stilles spørsmål ved om resultatene veier opp for innsatsen. Selv om konsekvensutredninger setter større krav til objektivitet, etterrettelighet og vitenskapelig dokumentasjon sammenlignet med sjekklister, er det likevel en svakhet at de bare vurderer konsekvenser av et forutbestemt tiltak og ikke vurderer hva slags tiltak som ville gitt best resultat for å oppnå utviklingsmål og samstemthet. Resultatet av konsekvensutredninger er derfor oftest at det vurderte tiltaket gjennomføres, men at det eventuelt anbefales å gjøre mindre justeringer for å avverge negative konsekvenser.

I forbindelse med bærekraftsmålene er det blitt utviklet noen interessante verktøy for å kunne vurdere sammenhenger mellom politiske tiltak og resultater knyttet til et enkelt bærekraftsmål og alle andre bærekraftsmål. Denne typen verktøy og metoder legger til rette for å kartlegge både negative effekter og synergier mellom ulike tiltak og mål. En slik metode er utviklet av Stockholm Environment Institute (SEI) og kalles «SDG Synergies» (SEI, 2020). Metoden går kort beskrevet ut på å invitere ulike aktører med spesiell kompetanse til å gjøre kryssvurderinger av hvordan tiltak eller resultater på enkelte bærekraftsmål har betydning for resultater på andre mål. Selv om metoden til en viss grad inviterer til subjektive innspill fra deltakerne i prosessen, er innspillene basert på dokumentert kunnskap og forskning. En lignende metodikk, kalt «I-GAMMA», har blitt utviklet av forskere i Mexico (Koff, Challenger & Portillo, 2020). Metodikken baseres på gjennomgang av politiske dokumenter kombinert med intervjuer av utviklingsaktører, og den legger opp til vurderinger av samstemthet ved bruk av åpne data, kunnskapsbasert politikktutforming og dialog mellom forskere, myndighetsrepresentanter og sivilsamfunnsorganisasjoner.

Figur 3 Matrise som viser resultatene fra en vurdering av synergier mellom bærekraftsmålene gjort ved hjelp av verktøyet SDG Synergies utviklet av Stockholm Environment Institute (SEI, 2021, s. 17).



3 Verktøy for måling, oppfølging og rapportering av samstemthet

Verktøy som ble presentert i forrige kapittel er ment å sikre at det tas hensyn til samstemthet ved utvikling av ny politikk, det vil si at samstemthets hensyn tas før ny politikk godkjennes og trer i kraft. Dette er grunnleggende hensyn som bidrar til å sikre samstemthet, men gir ingen garanti for at samstemthet oppnås i praksis. Det er derfor nødvendig å komplementere disse med verktøy som kan måle hvor samstemt politikken er etter at den er satt ut i livet, blant annet for å kunne avdekke uforutsette effekter på utviklingsmål, for å hente lærdom om politikkenes virkning på målene, og for eventuelt å justere politikken. Dette kapitlet tar for seg ulike verktøy for måling og oppfølging av samstemthet og diskuterer noen av utfordringene knyttet til disse målingene.

3.1 Måling og rapportering av samstemthet i norsk politikk

I 2009 besluttet Stortinget å etablere «en praksis for en årlig rapportering av hvor samstemt norsk politikk er på relevante områder med hensyn til konsekvensene for utviklingsland» (Utenriksdepartementet, 2009). Beslutningen var basert på en anbefaling gitt av det regjeringsoppnevnte Utviklingsutvalget året før i NOU 2008:14 «Samstemt for utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land». De årlige rapportene til Stortinget om samstemthet, samstemthetsrapporten, har blitt utarbeidet av Utenriksdepartementet i samarbeid med andre departementer, og har blitt utgitt som eget vedlegg til statsbudsjettet siden 2011. Fra 2020 er imidlertid rapporteringen om samstemthet tatt ut av statsbudsjettet og inngår nå som del av den frivillige gjennomgangen av Norges arbeid med FNs bærekraftsmål (Voluntary National Reviews, VNR) som legges fram for FN hvert fjerde år fram mot 2030. Hvor hensiktsmessig en slik omlegging av rapporteringen er skal vi ikke vurdere her, men det er grunn til å se nærmere på hvordan både rapporteringen om samstemthet og arbeidet med bærekraftsmålene har vært utført til nå.

Samstemthetsrapportene i statsbudsjettet har tatt for seg ulike utviklingspolitiske tema hvert år siden 2011, og har hovedsakelig inneholdt en beskrivelse av hva som er gjort for å sikre at de utvalgte politikkområdene oppfyller utviklingspolitiske mål og internasjonale standarder innenfor menneskerettigheter og miljøhensyn.² Rapportene har imidlertid i svært liten grad tatt opp dilemmaer og utfordringer knyttet til samstemthet, og det har aldri vært gjort noe forsøk på å måle hvor samstemt – eller usamstemt – norsk politikk er, og hvordan dette eventuelt har endret seg, for eksempel ved bruk av indikatorer. Samstemthetsrapportene har i hovedsak listet opp hva

² Samstemthetsrapportene har hatt følgende temaer: globale fellesgoder (2011), investeringer i energisektoren (2012), fordeling og økonomisk vekst (2013), Norge og de nye utviklingsmålene (2014), fred, sikkerhet og utvikling (2015), bærekraftsmål 16 om fredelige og inkluderende samfunn med velfungerende rettssystemer og ansvarlige institusjoner på alle nivå (2016), bærekraftsmål 16.5 om bekjempelse av korrupsjon (2017), innføring av samstemthetsreformen (2018) og samstemthet mellom utviklingspolitiske klimamål og norsk fornybar energipolitikk (2019).

som er gjort for å nå utviklingspolitiske målsetninger framfor å vurdere forhold mellom utviklingspolitikken og andre politikkområder på en systematisk eller kritisk måte. Sånn sett er det grunn til å spørre om mange av samstemthetsrapportene i det hele tatt har handlet om samstemthet.

Boks D Eksempel på vurdering av samstemthet mellom utviklingspolitiske klimamål og norsk fornybar energipolitikk gitt i samstemthetsrapporten for 2019

Utbygging av fornybar energi vil på samme måte som for andre infrastrukturprosjekter kunne skape konflikter knyttet til verneinteresser, natur- og miljøhensyn, eller andre brukerinteresser, i alle land. Pågående klimaendringer vil påvirke hydrologien i vassdrag både i Norge og i utviklingsland. Dette kan gjøre vannkraftutbygging mer utfordrende som følge av mer tørke eller økte flommer i perioder.

Det er vanskelig i dag å forutsi hvordan lokale hydrologiske forhold vil være om 10–20 år og enda lengre framover. Vannkraft med reguleringsmagasiner gir økt robusthet både med hensyn til lagring av vann for kraftproduksjon og mulighet for å bidra til å balansere kraftsystemer med stort innslag av uregulerbar kraftproduksjon fra vind og sol. I tillegg bidrar reservoarer til å gi økt flomdempingskapasitet og lagring av vann for irrigasjon og drikkevannsforsyning. På den andre siden vil reguleringsmagasiner ha utfordringer knyttet til miljø og sosiale forhold. Det er derfor viktig både for myndigheter og utbyggere å følge nasjonale regelverk og internasjonale standarder ved gjennomføringen av denne type fornybarprosjekter. I nyere tid har også utbygging av kraftledninger og vindkraft vært omdiskuterte tiltak i energipolitikken. Det er grunn til å tro at også utbygging av solenergi i stor skala kan føre til konflikter om arealbruk.

I Norge har vi godt utviklede mekanismer og transparente statlige institusjoner for å avklare og løse slike konflikter. Regelverk og praktiske løsninger av slike interessekonflikter er ofte mindre godt utviklet i fattige land. Ivaretagelse av verneinteresser og håndtering av interessekonflikter gjennom åpenhet, informasjon og dialog står derfor sentralt i samarbeid om kapasitet og institusjonsutvikling. Fordi nasjonalt regelverk for miljø kan ha svakheter, vil norske selskaper som investerer i fornybar energi i utviklingsland som en minstestandard følge internasjonale regelverk og normer for miljø og sosialt ansvar.

(Utenriksdepartementet 2019, s. 180)

Norges rapportering om arbeidet med å nå FNs bærekraftsmål har til nå vært utført på lignende måte som samstemthetsrapporteringen, og inneholder derfor mange av de samme svakheterne. I Riksrevisjonens gjennomgang av Norges rapportering om arbeidet med å nå bærekraftsmålene pekes det spesielt på at rapporteringen ikke tar opp utfordringer, at den mangler en systematisk metodikk og i liten grad benytter seg av indikatorer for resultatmåling (Riksrevisjonen, 2020. Se Boks E nedenfor). Riksrevisjonen viser til at indikatorer har blitt brukt for å måle oppnåelsen av enkelte bærekraftsmål etter at Finansdepartementet ga føringer om dette i sammenheng med Statistisk sentralbyrås samling av statistikk for å kunne rapportere på de globale bærekraftsindikatorene. De fleste av de globale indikatorene er imidlertid lite egnet som styringsinformasjon for *norsk* politikk og arbeid mot bærekraftsmålene. FN har da også oppfordret alle land til å utvikle indikatorer tilpasset nasjonale forhold og utfordringer, noe som ikke er gjort i Norge. Et eksempel på en global bærekraftsindikator med begrenset nytte som politisk styringsinformasjon er indikatoren for måling av samstemthet, som beskrives i neste del.

Boks E Riksrevisjonenes vurdering av Norges rapportering om arbeidet med å nå bærekraftsmålene

Rapporteringen i nasjonalbudsjettet om oppfølgingen av det enkelte bærekraftsmål er i stor grad en tekst med beskrivelse av tiltak, satsninger og generell omtale av departementets arbeid med bærekraftsmålet. Det er lite omtale av utfordringer, målsettinger, resultater, status og framdrift. Rapporteringen gjelder det enkelte bærekraftsmål, og har ikke omfattet noen overordnede analyser eller sett målene i sammenheng. I rapporteringen for noen bærekraftsmål har indikatorbruken økt etter at Finansdepartementet ga føringer om dette i 2019, men for de fleste målene er det ingen rapportering på indikatornivå. Rapporteringen i nasjonalbudsjettene fram til 2020 vurderes heller ikke å ha vært i samsvar med kravene til indikatorbasert rapportering i 2030-agendaen. Rapporteringen oppfyller heller ikke de generelle nasjonale kravene som gjelder for resultatrapportering for forvaltningen. Rapporteringen på bærekraftsmålene i budsjettproposisjonene har generelt de samme svakhetene som rapporteringen i nasjonalbudsjettet. Undersøkelsen viser videre at det ikke er gjennomført noen helhetlige analyser av status og utvikling for den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Konsekvensen er at Stortinget ikke har fått informasjon om den samlede statusen for Norges oppfølging av bærekraftsmålene.

(Riksrevisjonen, 2020, s. 12)

3.2 Den globale bærekraftsindikatoren for samstemthet

Den globale bærekraftsindikatoren for måling av samstemthet (delmål 17.14.1) viser litt av utfordringene med å måle samstemthet på en overordnet måte. Den lyder: «Antall land med mekanismer på plass for å fremme samstemt politikk for bærekraftig utvikling», og lister opp en lang rekke tiltak og mekanismer som bør være på plass for å fremme samstemthet, for eksempel et regulært rapporteringssystem, en ombudsmann for fremtidige generasjoner, systemer for å analysere utviklingskonsekvenser av politiske tiltak, og egne budsjetter for bærekraftig utvikling. For hver mekanisme som er etablert blir det gitt et visst antall poeng som summeres opp til en total for landet.

Etablering av mekanismer som har som formål å fremme samstemthet er nyttig for å skape politisk bevissthet rundt konseptet, noe blant annet erfaringer fra EU har vist (Mackie, 2020). Dessuten er det et viktig grunnlag for kunne sikre samstemthet. Mekanismer er imidlertid ikke noen garanti for å oppnå samstemthet i praksis, og den globale indikatoren kan derfor ikke si noe om dette. Erfaringer har vist at det heller ikke er noen klar sammenheng mellom land med omfattende mekanismer for å sikre samstemthet og landenes «fotavtrykk» knyttet til samstemthet og bærekraftig global utvikling i praksis (Norad, 2018).

Indikatoren avdekker heller ikke i særlig grad kvaliteten på de ulike mekanismene som kreves for å fremme samstemthet, for eksempel sier den lite om metodikken som ligger bak et rapporteringssystem. Sånn sett bryter indikatoren med et prinsipp for gode indikatorer som sier at det ikke skal være mulig å manipulere en indikatorverdi bare ved å justere hva som måles. Dette er imidlertid en generell metodisk utfordring som gjelder de fleste indikatorer som brukes til å måle sammensatte fenomener som samstemthet og utvikling, ettersom det er mye enklere å måle handlinger som du selv kan påvirke enn det endelige resultatet av handlingene, som også er påvirket av mange andre og uforutsigbare faktorer.

Det som uansett er klart, er at den globale bærekraftsindikatoren for samstemthet ikke alene er egnet til å måle samstemthet på en måte som er til hjelp for nasjonal politikkkutforming og politisk styring, og hindre usamstemthet. Til dette kreves det i tillegg mål på hvordan norsk politikk i *praksis* virker inn på bærekraftsmålene og andre lands mulighet til å nå disse. I det følgende beskrives noen eksisterende verktøy som har til hensikt å måle dette.

3.3 Indekser

Det finnes flere indekser for å måle lands utvikling med utgangspunkt i bærekraftsmålene. Få av disse måler samstemthet direkte, men flere kan brukes til å måle vertikal samstemthet indirekte ved å sammenligne resultatene og se på forskjellene mellom indekser som måler ulike dimensjoner av utvikling. På samme måte kan indekser som er bygget opp av ulike underindekser brukes til å vurdere vertikal samstemthet ved å sammenligne resultatene framfor å fokusere på den totale indeksverdien. Nedenfor vil vi se nærmere på fire indekser som på ulike måter kan brukes til å si noe om hvor samstemt et lands politikk er.

Commitment to Development Index

Commitment to Development Index (CDI)³ rangerer 40 av verdens mest innflytelsesrike lands påvirkning på mennesker, økonomi og utvikling i land med svak økonomi. Sammenlignet med andre indekser som søker å måle lands utvikling er CDI den indeksen som mest direkte måler samstemthet ved at den ikke er opptatt av utviklingsnivået i landene selv, men setter søkelys på hvordan deres politikk bidrar til utviklingsmuligheter i andre land.

CDI er bygget opp av fire nivåer, hvor det laveste nivået består av om lag 100 indikatorer som aggregeres videre i tre steg til en enkelt indeksverdi som viser hvor sterkt et land bidrar til utvikling i andre land. Indikatorene i indeksen er valgt ut for å måle utviklingsbidrag knyttet til åtte politikkområder: finansiering for utvikling (inkludert bistand), investeringer, migrasjon, handel, helse, miljø, sikkerhet og teknologi.

I 2020 var Norge rangert som nummer 3 av de totalt 40 landene som. Norge skårer best på feltene finansiering og migrasjon, og dårligst på feltene handel og miljø, hovedsakelig på grunn av store subsidier til eget landbruk og høy petroleumsproduksjon. Sammenlignet med andre indekser som søker å måle lands «fotavtrykk» utenfor egne grenser, spesielt med hensyn til forbruk og miljøpåvirkning, rangeres Norge høyt i CDI. Rangeringen reflekterer at indeksen hovedsakelig er opptatt av forhold som påvirker mulighet for økonomisk og sosial utvikling i fattige land, og at påvirkning på globale miljøforhold tillegges mindre vekt.

Dette viser også den største svakheten med bruk av indekser for å måle lands utviklingsarbeid og sikring av samstemthet, nemlig at resultatene i stor grad bestemmes av mer eller mindre subjektive valg av indikatorer og hvordan de ulike indikatorene vektet når de summeres sammen til én enkelt indeksverdi. Et annet problem er at indeksverdier blir altfor generelle til å kunne gi nyttig informasjon for politisk styring, selv om indikatorene på lavere nivå kan gi bedre grunnlag for det. CDI og lignende indekser er primært utviklet for å sammenligne land og ikke for å bidra med styringsinformasjon til nasjonal politikk.

³ <https://www.cgdev.org/cdi/>.

Sustainable Development Goals Index

Sustainable Development Goals Index (SDG-indeksen)⁴ danner grunnlaget for den årlige Sustainable Development Report som vurderer alle land ligger an når det gjelder bærekraftsmålene. Indeksen og rapporten komplementerer rapportering på de offisielle bærekraftsindikatorerne og den nasjonale frivillige rapportering til FN. SDG-indeksen bygges opp fra om lag 100 indikatorer, der omtrent en tredjedel er de samme som i det offisielle settet med bærekraftsindikatorer, en fjerdedel ligger nært opp til offisielle indikatorer, og de resterende 40 prosent er andre indikatorer enn de som finnes i det offisielle settet. Dataene som brukes hentes hovedsakelig fra statistiske databaser hos internasjonale organisasjoner som FN, Verdensbanken og OECD.

I Sustainable Development Report for 2021 havner Norge på en syvendeplass blant alle verdens land når det gjelder å oppfylle alle bærekraftsmålene (Sachs et al., 2021). Generelt skårer vi best på mål som viser at vi lever bra (gode liv/trygge liv/høy livskvalitet, liten grad av sosial ulikhet, god helse) og dårligst på mål som viser at vi forbruker mye ressurser og er med på å ødelegge miljøet. Figur 4 viser status og trend for hvordan Norge er i ferd med å oppfylle de ulike bærekraftsmålene ifølge SDG-indeksen.

Figur 4 Status og trend for Norges oppfyllelse av bærekraftsmålene ifølge SDG-indeksen (Sachs et al. 2021, s. 354).



I motsetning til det offisielle settet bærekraftsindikatorer utviklet av FN, inneholder SDG-indeksen ingen egen indikator som forsøker å måle samstemthet. Indeksen gir heller ingen vurdering om sammenhengen mellom ulike indikatorer og mål, bortsett fra det vi kan tenke oss til ved å sammenligne status for ulike mål. For eksempel er mye av vår velstand basert på overforbruk av ressurser og negative påvirkning av naturmiljøet. I SDG-indeksen teller også alle indikatorene like mye; det er ikke gjort noe forsøk på å vekte de ulike indikatorene for eksempel ut fra hvor stor trussel de kan utgjøre for bærekraftig utvikling på overordnet nivå, eller hvor sterkt de eventuelt kan påvirke andre indikatorer og mål. I tillegg til generelle problemer knyttet til å bruke indekser til politisk styringsinformasjon, som graden av subjektivitet i valget av indikatorer, er SDG-indeksen lite egnet til å måle samstemthet.

Planetary-Pressure-Adjusted Human Development Index

I forbindelse med FNs Human Development Report for 2020 ble det utviklet en ny versjon av Human Development Indeks (HDI) som også tar hensyn til hvordan land

⁴ <https://www.sdgindex.org/>.

legger press på planetens ressurser og naturmiljø⁵. Dette ble gjort for å inkludere dimensjonen om fordeling mellom generasjoner i vurderingen av hvor bærekraftig utviklingen er. Fra før finnes en versjon av HDI som tar hensyn til fordeling av ressurser og muligheter mellom grupper av mennesker i et gitt tidspunkt, den såkalte Inequality-Adjusted Human Development Index (IHDI), mens den opprinnelige HDI primært målte sosial og økonomisk utvikling som gjennomsnittsverdier for ulike indikatorer.

Planetary-Pressure-Adjusted Human Development Index (PHDI) måler graden av sosial og økonomisk utvikling justert i forhold til hvor mye CO² som slippes ut og hvor mye materielle ressurser som forbrukes per innbygger i et land. Indeksen er konstruert på en måte som gjør at hvis verdiene for HDI og PHDI er like, så indikerer det en ideell situasjon, der det ikke er noe press på jordas ressurser og naturmiljø, mens når PHDI-verdiene er lavere enn HDI-verdiene viser det økt.

Norge har i mange år ligget helt øverst av alle verdens land på både HDI og IHDI, mens vi er rangert som nummer 16 på PHDI. Det som gjør at vi fremdeles ligger såpass høyt er vår høye skår på sosial og økonomisk utvikling. Ser vi kun på vår skår for ressurs- og miljøpåvirkningsdimensjonen av PHDI så havner vi helt nede på 154. plass av 166 land. Skåren for denne dimensjonen i indeksen tar bare hensyn til utslipp og forbruk av klimagasser og materielle ressurser innenfor Norges grenser, og tar ikke hensyn til for eksempel eksport av petroleum slik enkelte andre indekser gjør. Siden ressurs- og miljøpåvirkningsdimensjonen i PHDI bare brukes til å justere Norges høye verdi og toplassering på HDI, havner vi likevel ikke lenger ned enn på 16. plass totalt.

Som for andre indekser er informasjon vi kan få om samstemthet begrenset ved å se på den totale indeksverdien for PHDI, men på samme måte som for andre indekser kan vi likevel hente noe informasjon ved å sammenligne ulike deler av indeksen på lavere nivå. Først og fremst bekrefter PHDI de utfordringene vi har knyttet til vertikal samstemthet mellom sosial og økonomisk utvikling og miljødimensjonen av bærekraftig utvikling. I motsetning til de andre tre indeksene presentert her, tar ikke PHDI hensyn til vår store petroleumseksport i regnskapet for ressurs- og miljøpåvirkning. Sånn sett gir den klarere og mer realistiske føringer for norsk politikk om samstemthet ved å peke på utfordringer knyttet til forbruk og utslipp innenfor våre egne grenser.

Sustainable Development Index

Sustainable Development Index (SDI)⁶ kan ses som en forløper til PHDI og baserer seg på de samme indikatorene som PHDI, det vil si at den tar utgangspunkt i HDI-verdien for hvert enkelt land og justerer disse etter hvor mye landenes klimagassutslipp og materielle forbruk overskrider jordas tålegrenser på ni ulike områder (de «planetariske grensene»⁷). I motsetning til PHDI legger SDI mye større vekt på overskridelsene av de planetariske grensene og setter derfor som premiss for bærekraftig utvikling at all sosial og økonomisk utvikling må skje innenfor jordas tålegrenser. Denne prioriteringen fører til at Norge havner helt ned på 158. plass, syvende dårligst av alle land som er tatt med i indeksen.

Dette viser igjen at måleresultatene man får fra indekser i stor grad er bestemt av hvilke indikatorer de består av og hvordan disse vektlegges. Det som imidlertid er

⁵ <http://hdr.undp.org/en/content/planetary-pressures%E2%80%93adjusted-human-development-index-phdi>

⁶ <https://www.sustainabledevelopmentindex.org/>

⁷ <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>

interessant med SDI er at den i større grad tar utgangspunkt i dokumenterte problemer som truer all utvikling over tid – overskridelsen av de planetariske grensene – og i mindre grad ser på definerte målsetninger for menneskelig utvikling, som høy inntekt, levealder og utdanning. Dette leder oss tilbake til spørsmålet om hvorvidt måling av utvikling og samstemthet hovedsakelig bør sette søkelys på endring for å løse ikke-bærekraftige trender og usamstemhet, heller enn på oppnåelsen av delvis subjektive mål for utvikling og samstemthet? Neste del tar for seg noen verktøy som er mer opptatt av å avdekke og måle utfordringer knyttet til spesifikke politikkområder og politiske tiltak.

Boks F Indikatorenes ulike roller

Ved utvikling og valg av indikatorer kan det være nyttig å tenke gjennom hva indikatorene primært skal brukes til og – ikke minst – hvordan de kan være med på å påvirke holdninger og politikk i ønsket retning. Mange oppfatter at indikatorer først og fremst skal gi oss eksakte mål på noe vi er interessert i. For å kunne utløse ønskede endringsprosesser kan derimot valget av indikatorene i seg selv være viktigere enn om de kan måles nøyaktig, ved at de valgte indikatorene styrer oppmerksomhet mot spesielle områder eller utfordringer. Indikatorer som brukes i utviklingsindekser og -indikatorsett gir oss på lignende måte primært et bilde på hvor store utfordringer som finnes på et gitt område, mens de ikke gir noe detaljert bilde av hva som skaper utfordringene eller hvordan de best kan løses. Slik politisk styringsinformasjon kan imidlertid fås ved hjelp av å utvikle indikatorsett som står i gjensidig sammenheng med hverandre, for eksempel indikatorer som måler mulige drivkrefter bak klimagassutslipp og indikatorer som måler mengden utslipp. Denne måten å sette sammen indikatorer på er spesielt relevant for måling av samstemthet, mens behovet for relevant politisk styringsinformasjon i en norsk kontekst er et argument for å utvikle nasjonale indikatorer for bærekraftsmålene.

Ulike underliggende grunner til å utvikle indikatorer kan være:

- Vise status for et valgt område ved å kartlegge størrelsen på en utfordring
- Vise effekt av et gitt tiltak ved å sammenligne målt effekt med innsatsen på et område
- Kunne sammenligne status med andre; «benchmarking»
- Dokumentere framgang på et valgt område ved å presentere indikatorer som er positive
- Kunne gi styringsinformasjon ved å sette og måle indikatorer i sammenheng
- Skape oppmerksomhet og debatt ved bevisste valg av indikatorer

3.4 Indikatorsett

Indikatorsett brukes til å vurdere samstemthet av politikk og politiske tiltak på ulike måter, og skiller seg fra indekser ved at enkeltindikatorene ikke slås sammen til en indeksverdi. De overlater dermed mer av tolkningen og vektleggingen av de ulike indikatorene til beslutningstakerne og andre brukere. De fleste eksemplene på bruk av indikatorer for å måle samstemthet kommer fra EU og EU-land. Noen EU-land har utviklet indikatorsett for å vurdere hvordan hele politikkområder påvirker globale og nasjonale utviklingsmål, mens andre land setter krav til å bruke indikatorer for å måle utviklingseffekter av konkrete politiske aktiviteter, som bilaterale handelsavtaler, eksportavtaler, skattereguleringer og subsidieordninger. Det er imidlertid stor variasjon mellom land med hensyn til hvor systematisk indikatorer brukes til å måle samstemthet.

Irland er kanskje det landet som har gått lengst i forsøket på å bruke indikatorer på en systematisk måte for å måle samstemthet for alle politikkområder som er ansett

å kunne påvirke utviklingsmål. Et omfattende sett med indikatorer for ni politikkområder ble utviklet av irske myndigheter i samarbeid med akademia allerede i 2012 (King & Matthews, 2012). Irland var det første landet i EU som gjorde dette. Referansen for samstemthetsvurderingene den gang var nasjonale utviklingsmål primært knyttet til bistand. Tilnærmingen for måling av samstemthet er den samme i dag, bare med referanse til de globale bærekraftsmålene. Det irske indikatorsettet inneholdt 53 indikatorer fordelt på politikkområdene internasjonal handel, landbruk, fiskeri, migrasjon, miljø, finans og næringsliv, sikkerhet og forsvar, og utviklingshjelp.

Intensjonen bak utviklingen av det irske indikatorsettet var for det første å innlemme etterrettelige styringsindikatorer i politiske beslutningsprosesser. For det andre ble det sett som viktig å gjøre objektive mål tilgjengelig for å fremme objektive analyser i den politiske beslutningsprosessen. For det tredje gjorde indikatorer det mulig å knytte målbare verdier til politiske mål. For det fjerde kunne indikatorer være med på å skape en kultur for god og etterrettelig evaluering av politiske valg. For det femte kunne et definert indikatorsett være nyttig for å vurdere nye politiske tiltak før disse ble besluttet satt i verk (se EUs konsekvensanalyser for sikring av samstemthet i forrige kapittel).

Irlands arbeid med å lage et systematisk indikatorverktøy for måling av samstemthet for alle relevante politikkområder har først og fremst ført til bevissthet rundt arbeidet med samstemthet i landets eget statsapparat. Dertil har det frembrakt innsamling av statistikk som kan brukes til vurdering av samstemthet i rapportering og ved utvikling av ny politikk på ulike politikkområder. Om settet har ført til bedre samstemthet i praksis er imidlertid vanskelig å se, blant annet fordi de fleste indikatorene måler tiltak og tiltakenes effekt. De fleste er mål på skatter, avgifter og reguleringer innen ulike felt, som for eksempel gjør det mulig for fattige land å eksportere produkter til Irland og for immigranter å komme til landet. Slike indikatorer er nyttige, fordi de er direkte knyttet til grep som kan bestemmes politisk, men de forutsetter at grepene virker som de er tenkt, nemlig å bidra til utvikling. Sånn sett driver indikatorsettet politiske beslutninger framfor å gi styringsinformasjon for utforming av politikk. Valg av indikatorer som måler det du kan gjøre noe med framfor effektene av det du gjør, er et vanlig problem i indikatorsett. Kombinert med annen informasjon er slike indikatorsett likevel nyttige for måling av blant annet samstemthet.

Andre EU-land har utviklet lignende indikatorsett for måling av samstemthet knyttet til ulike politikkområder, men ingen på en like helhetlig og systematisk måte som Irland. Ulike land legger også vekt på ulike tema (utfordringer som må løses for å skape utvikling) i arbeidet med samstemthet, valgt fra en lang liste over prioriterte temaer definert av EU sentralt (Boks G). Noen EU-land jobber ikke med utgangspunkt i definerte områder, men vurderer samstemthet ved å utrede mulige kjeder av effekter på utvikling for hvert politikkområde eller politiske tiltak som har potensiale til å påvirke utviklingsmål globalt eller nasjonalt.

Boks G Eksempler på områder som EU og ulike EU-land har prioritert i arbeidet med samstemthet

Matsikkerhet, helse, migrasjon og mobilitet, menneskesmugling, sirkulær økonomi, havforvaltning, ulovlig fiske, handel med truede dyre- og plantearter, handel, skattlegging, forvaltning av statskapital, demokrati, menneskerettigheter og godt styresett, forholdet mellom sikkerhet, utvikling og humanitær bistand, motstandsdyktighet og sårbarhet, og lovgiving og justisreform.

Enkelte EU-land har tatt skrittet videre fra å identifisere prioriterte områder eller mulige årsak-virkning-kjeder for samstemthetsarbeidet, til å knytte indikatorer til disse områdene og kjedene. Dermed kan de også måle resultatene av politikk og tiltak på samstemthet. En slik tilnærming til arbeid med samstemthet er lik den som bistandsorganisasjoner blir pålagt av finansieringsinstitusjoner for å rapportere resultater av bistandsprosjekter; utvikling av såkalte endringsteorier og resultatrammeverk med indikatorer koblet til disse teoriene.

EUs regler og prosedyrer for konsekvensanalyser knyttet til nye politiske tiltak som kan påvirke utviklingsmål (beskrevet i kapittel 2), omfatter også i noen sammenhenger følgeevalueringer av tiltak for å sjekke at vurderingene som ble gjort i konsekvensanalysen stemmer overens med effektene i virkeligheten. Til denne oppfølgingen brukes gjerne et sett med indikatorer som ble utviklet og brukt til å etablere en såkalt baseline; en beskrivelse av situasjonen før tiltaket ble iverksatt. De utvalgte indikatorene skal kunne avdekke både ønskede og uønskede effekter av tiltaket over tid.

Man kan på samme måte se for seg at indikatorer kan knyttes til sjekklister for sikring av samstemthet, for eksempel til sjekklisten som har vært inkludert i de årlige samstemthetsrapportene i statsbudsjettet (Boks C). Dette vil gjøre de vurderingene som gjøres ved gjennomgangen av sjekklister mer etterrettelige ved at holdbarheten av vurderingene følges opp etter at politikken eller tiltakene er satt ut i livet.

Bruk av indikatorer for å måle samstemthet har mange fordeler. I første rekke bidrar det til objektiv og etterrettelig informasjon. Imidlertid har indikatorer likevel klare begrensninger og bør ikke være de eneste informasjonskildene bak vurderinger av samstemthet. Indikatorer har spesielt begrensninger når det gjelder å måle komplekse sammenhenger mellom politikk og utviklingsmål. For eksempel viser en gjennomgang av EUs konsekvensanalyser for sikring av samstemthet at det som oftest kan argumenteres for at politiske tiltak støtter enkelte utviklingsmål samtidig som de undergraver andre (Gammage et al., 2020). Dette gjør det mulig å rettferdiggjøre mange tiltak ved å vise til hvordan de støtter enkelte utviklingsmål, og å velge indikatorer som først og fremst måler fremgang i arbeidet med disse målene. Som før nevnt er forskjellen på å måle utvikling og samstemthet at samstemthet først og fremst handler om å unngå uønskede effekter mens utvikling er ønskede effekter. Indikatorsett for måling av samstemthet må derfor inneholde indikatorer som kan avdekke uønskede effekter, og de bør bygge på identifisering av dilemmaer mellom politikkområder og utviklingsmål og på observerte usamstemtheter.

3.5 Deltakende oppfølging og rapportering

Oppfølging og rapportering av samstemthet kan innbefatte involvering av sivilsamfunnsorganisasjoner og andre aktører som overvåker hvordan politiske tiltak blir utviklet og bestemt og effektene av dem. Et eksempel på hvordan sivilsamfunnsaktører blir brukt aktivt i måling av samstemthet finnes igjen i EUs prosedyrer for konsekvensanalyser for sikring av samstemthet ved innføring av nye politiske tiltak med innvirkning på utviklingsmål (se kapittel 2). Ifølge evalueringene som utføres etter at tiltak er satt ut i livet, blir sivilsamfunnsorganisasjoner formelt involvert både for å samle data til indikatorene som følges opp, og for å rapportere observerte effekter ut over det som registreres av indikatorene.

Det finnes også eksempler på at klager fra sivilsamfunnsorganisasjoner om negative effekter av tiltak og prosjekter settes i system og brukes som indikatorer på

usamstemthet. Slike rapporteringssystemer kan enten etableres ved bruk av eksisterende kilder for klager, for eksempel der det finnes ombudsmannsordninger eller lignende, eller det kan etableres egne rapporteringsmekanismer i forbindelse med innføring av ny politikk eller politiske tiltak.

Som nevnt tidligere, har det spanske parlamentet med støtte fra EU opprettet et system for innsyn i alle politiske prosesser som berører FNs bærekraftsmål, kalt Parlamento 2030. Systemet utfører automatisk klassifisering av all informasjon knyttet til Agenda 2030 ved å tilegne ulike merkelapper til informasjonen basert på hvilke enkeltmål den kan knyttes til og forhold som går på tvers av bærekraftsmålene. All informasjon er åpen og gratis tilgjengelig og bidrar til etterrettelighet og oppfølging av all politisk aktivitet som har betydning for Spanias oppfølging av Agenda 2030 og bærekraftsmålene. Systemet er spesielt designet for å kunne følge opp samstemthet i arbeidet med bærekraftsmålene. Systemet kan for eksempel avdekke hvilke bærekraftsmål som vil påvirkes av nye lover, reguleringer, offentlige tiltak og budsjetter. Det kan også avdekke all politisk aktivitet i ulike departementer og komiteer relatert til innføringen av nye lover og reguleringer som kan påvirke bærekraftsmål.

Et annet eksempel på hvordan sivilsamfunnsorganisasjoner, academia og andre aktører kan bidra til måling og rapportering av samstemthet, er ved aktiv støtte til utarbeidelse av skyggerapporter knyttet til arbeid med bærekraftsmålene. Sivilsamfunnsorganisasjoner i enkelte EU-land, blant annet i Sverige, Finland og Tyskland, utarbeider slike rapporter. Rapportene bidrar på ulike måter til den nasjonale rapporteringen om arbeidet med bærekraftsmålene. Bruk av indikatorer som komplementerer de offisielle bærekraftsindikatorene inngår også som del av informasjonsgrunnlaget i disse rapportene. Selv om sivilsamfunnsaktører bidrar aktivt i arbeid med samstemthet, blir de sjelden direkte involvert i utarbeidelsen av nasjonale rapporter på området. Vanligvis tas de indirekte med i arbeidet gjennom deltakelse i konsultasjonsprosesser.

Gitt at det ikke finnes én enkelt målemetode som alene kan gi det fulle bildet av hvor samstemt politikk er eller hvordan vi bidrar til oppnåelsen av bærekraftsmålene, er sannsynligvis den beste tilnærmingen til måling, oppfølging og rapportering av samstemthet å kombinere ulike metoder. Spesielt er en kombinasjon av indikatorsett og deltakende metoder effektiv, også sett i lys av at Agenda 2030 setter som premiss at alle grupper i samfunnet og deres perspektiver skal inkluderes i arbeidet for å nå bærekraftsmålene.

4 Konklusjoner

Agenda 2030 og bærekraftsmålene har brakt begrepet samstemthet og idéen om samstemthet inn i den politiske virkeligheten i langt større grad enn tidligere. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030 skisserer en sammenslåing av arbeidet med Agenda 2030 og arbeidet med å sikre samstemthet. Dette er på mange måter både logisk og lovende med tanke på å bedre samstemtheten i norsk politikk, fordi samstemthet blir sett på som et grunnleggende kriterium for å kunne nå bærekraftsmålene. Samtidig er det viktig å være klar over at det praktiske arbeidet med å nå bærekraftsmålene og arbeidet med å sikre samstemthet har ulike – om enn komplementerende – prioriteringer. Mens arbeidet med å nå bærekraftsmålene primært handler om muligheter for utvikling, er rollen til samstemthetsarbeidet fremfor alt å hindre negative utviklingseffekter av politikk og politiske tiltak – inkludert tiltak for å nå utvalgte bærekraftsmål.

Den norske handlingsplanen for å nå bærekraftsmålene går langt i å diskutere viktigheten av samstemthet og å skissere utfordringene i samstemthetsarbeid. Handlingsplanen inneholder imidlertid få konkrete forslag til hvordan arbeidet med samstemthet skal tas videre, hvordan politikken skal bli mer samstemt. Hovedmålet med denne rapporten har vært å presentere eksisterende mekanismer og verktøy som kan bidra til en konkretisering av målene som er skissert i handlingsplanen.

Rapporten har vist eksempler på mekanismer og verktøy som kan være med på å sikre samstemthet i politikkkutforming, og eksempler på verktøy for å forbedre måling og rapportering av samstemthet. Det generelle bildet fra gjennomgangen er at det ikke finnes ett eller noen få verktøy som kan sikre samstemthet alene, men at samstemthet i stor grad skapes gjennom å kombinere ulike typer verktøy med ulike tilnærminger og perspektiver på utvikling og samstemthet. Samstemthet er i bunn og grunn et resultat av politiske prioriteringer basert på en kultur som ser viktigheten av og fremmer samstemthet i politiske avgjørelser. Noen av de mest effektive verktøyene for sikring av samstemthet har vist seg å være de som er med på å bygge en slik forståelse i kombinasjon med de tekniske løsningene de tilbyr.

Når det gjelder verktøy som kan fremme samstemthet i politikkkutforming, finnes det et par gode eksempler på tekniske verktøy som også bidrar til å utvikle helhetlig tenking knyttet til samstemthet. Ett eksempel er EUs system for konsekvensutredninger, som utreder konsekvenser av ny politikk og nye politiske tiltak på samstemthet basert på mer eller mindre formaliserte vurderingsmetoder og sjekklister. Uansett formaliseringsgrad, må konsekvensutredningene være systematiske, etterrettelige og basert på tilgjengelig dokumentasjon. I tillegg bør de konsentrere seg om risiko og kartlegging av mulig usamstemthet. Et annet eksempel er verktøyet SDG Synergies, utviklet av Stockholm Environment Institute, som legger til rette for systematisk vurdering av hvordan tiltak for å nå ett bærekraftsmål virker inn på alle andre bærekraftsmål.

Målet med å fremme samstemthet i politikkkutforming kan også sikres ved å legge til rette for ekstern involvering i politiske beslutningsprosesser knyttet til Agenda 2030 og bærekraftsmålene. Et slikt eksempel er det spanske verktøyet Parlamento 2030, som sikrer at alle dokumenter fra politiske prosesser med tilknytning til

bærekraftsmålene blir systematisert og gjort offentlig tilgjengelige på en digital plattform.

Uavhengig av hvor mange mekanismer og plattformer som etableres for å vurdere og diskutere samstemthetsdilemmaer, er det aller viktigste å klargjøre kriterier og kjøreregler for hvordan disse dilemmaene skal løses, og hvilke prioriteringer som skal være førende for løsningene. Dette kan omfatte noen absolutte krav til at enkelte prioriterte områder ikke skal kunne påvirkes negativt, for eksempel mulige bidrag til ytterligere overskridelse av planetens tålegrenser og mulige brudd på grunnleggende menneskerettigheter. De fleste kriterier for håndtering av samstemthetsdilemmaer behøver ikke være absolutte, men uten tydelige prioriteringer og retningslinjer virker det vanskelig å sikre samstemthet på en bedre måte enn i dag. Klargjøring av mandat, samt prioriteringer og retningslinjer for håndtering av dilemmaer, vil også være viktig for det planlagte nasjonale forumet for 2030-agendaen. Erfaringer fra det tidligere Samstemthetsforumet og flere andre fora og plattformer opprettet for å fremme samstemthet har vist at uten klare mandat og retningslinjer for arbeidet, ender slike initiativer lett opp som prateklubber uten reell påvirkning på politiske beslutninger.

Når det gjelder verktøy for måling og rapportering av samstemthet, er det viktig å få på plass mer systematiske og etterrettelige verktøy. Måling og rapportering av samstemthet bør i mye større grad legge vekt på dilemmaer og kartlegging og oppfølging av usamstemthet. I kombinasjon med måling og rapportering av arbeidet med å nå bærekraftsmålene, vil dette kunne gi en mer balansert rapportering av fremgang og utfordringer knyttet til arbeidet med Agenda 2030. Det bør vurderes å etablere et samarbeid med forskningsmiljøer eller andre eksterne aktører for å utvikle et systematisk måleverktøy for samstemthet. Måleverktøyet kan fungere som grunnlag for politiske beslutninger og rapportering om samstemthet.

I forbindelse med arbeidet med nasjonale indikatorer for oppfølging av bærekraftsmålene bør det vurderes å utvikle nye indikatorer for måling av samstemthet tilpasset norsk virkelighet og norske utfordringer knyttet til sikring av samstemthet. Den globale indikatoren for dette målet har liten verdi på nasjonalt nivå, samtidig som den kun reflekterer hvorvidt det finnes tiltak for å sikre samstemthet og ikke hvordan disse tiltakene virker eller om de har noen effekt på samstemthet i praksis. Indikatorer som måler virkning kan for eksempel ta utgangspunkt i registrerte justeringer av politikk som har vært behandlet gjennom mekanismer opprettet for å sikre samstemthet, eller baseres på rapporteringssystemer der usamstemthet kan registreres.

På samme måte som for sikring av samstemthet generelt, finnes det knapt noe enkelt verktøy som alene kan dekke behovene for måling og rapportering av samstemthet. Allikevel bør det prioriteres å få på plass et offisielt verktøy for måling og rapportering som er mer metodisk, etterrettelig og balansert enn tidligere rapporteringsmekanismer har vært.

Referanser

- Almås, G. B. (2021, 5. oktober). *Britene planlegger ny kullgruve*, NRK. <https://www.nrk.no/urix/britene-planlegger-ny-kullgruve-samtidig-som-landet-leder-verdens-klimaarbeid-1.15672128>.
- Bond (2019). Ensuring Policy Coherence in Sustainable Development (PCSD). A toolkit for being an effective PCSD watchdog.
- Bull, B (2013, 6. november). *Dilemmaer i utviklingspolitikken*. Meninger, Radikal portal. <https://radikalportal.no/2013/11/06/dilemmaer-i-utviklingspolitikken/>.
- CONCORD Europe (2017). *The Impact of EU Policies in the World, Seeing the Bigger Picture*. European NGO confederation for relief and development, Brussel.
- European Commission (u.å). *Better regulation "Toolbox"*. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-toolbox.pdf>.
- European Commission (2018). External Evaluation of the European Union's Policy Coherence for Development (2009-2016) Final Report: Volume I: Main Report.
- FN-sambandet (2021, 16. juli). *Samarbeid for å nå måla*. <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/samarbeid-for-aa-naa-maalene?lang=nno-NO>.
- Folketingstidende (2016, 11. november). *Forslag til Lov om ændring av lov om internationalt udviklingssamarbejde*. Lovforslag nr. L 81. https://www.folketingstidende.dk/samling/20161/lovforslag/L81/20161_L81_som_fremst.pdf.
- Forum for utvikling og miljø (ForUM) (2020). *Innhold som omhandler temaet «Samstemthetsforum»*, <https://www.forumfor.no/emner/Samstemthetsforum>. Lest 31. januar 2022.
- Gammage, C., Stave, S. E, Ahlström, H. & Sjøfjell, B. (2020). *SMART Guidelines: Making Policy Coherence for Development Fit for Purpose*. University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2020-13, Nordic & European Company Law Working Paper No. 20-11.
- King, M. & Matthews, A. (2012). *Policy Coherence for Development: Indicators for Ireland*. Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin.
- Kirkens Nødhjelp (2020). Behov for taktskifte: På tide å innfri samstemthetsreformen.
- Koff, H., Challenger, A. & Portillo, I. (2020). Guidelines for Operationalizing Policy Coherence for Development (PCD) as a Methodology for the Design and Implementation of Sustainable Development Strategies. *Sustainability*, 12 (10). doi:10.3390/su12104055.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2021). *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Meld. St. 40 (2020–2021).
- Lappalainen, R. (2018, 24. juli). *How can we measure coherence?* CONCORD, European NGO confederation for relief and development, Brussel. <https://concordeurope.org/2018/07/24/rilli-lappalainen-pcsd/>.
- Lyngstad, H. K. (2022, 1. januar). *Optimistisk WHO-sjef om å ende pandemien i 2022: Det er mulig*. VG. <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/34X24M/optimistisk-who-sjef-om-aa-ende-pandemien-i-2022-det-er-mulig>.
- Mackie, J. (2020): *Promoting policy coherence: Lessons learned in EU development cooperation*. Policy Brief, September. European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Norad (2018). Evaluation of Norwegian Efforts to Ensure Policy Coherence for Development. Evalueringsavdelingen.

- NOU 2008: 14 (2008). *Samstemt for utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land*. Utenriks departementet
<https://www.regjeringen.no/contentassets/9b801d1fe4804a9a9e30d8d621a3b021/nou/pdfs/nou200820080014000dddpdfs.pdf>
- OECD (2019). OECD Development Co-operation Peer Reviews: Norway 2019. OECD Publishing, Paris.
- Parlamento 2030 (u.å.). <https://www.parlamento2030.es/about-en>. Sist lest 31. januar 2022.
- Riksrevisjonen (2020). Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene. Dokument 3:3 (2020–2021). Riksrevisjonen, Oslo.
- Sachs, J., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. & Woelm, F. (2021). *The Decade of Action for the Sustainable Development Goals: Sustainable Development Report 2021*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stockholm Environment Institute (SEI) (2020, 30. juni). *SEI launches SDG Synergies official website*. <https://www.sei.org/featured/sei-launches-sdg-synergies-official-website/>. Lest 31. januar 2022.
- Stockholm Environment Institute (SEI) (2021). *SDG Synergies. User Manual. Version 0.1. 2020*.
- Stockholm Resilience Center (u.å.). <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2017-02-28-contributions-to-agenda-2030.html>. Lest 31. januar 2022.
- Utenriksdepartementet (2009). *Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*. St.meld. nr. 13 (2008–2009).
- Utenriksdepartementet (2019). Prop. 1 S. (2019-2020). *Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortinget) for budsjettåret 2020*.

Handling med mening

En samstemt politikk for bærekraftig utvikling («samstemthet») handler om at all politikk på alle områder skal koordineres, utformes og utøves på en måte som støtter opp om en bærekraftig utvikling. Et minimumskrav er at politikken på ett område ikke skal bryte med målsetninger om en bærekraftig utvikling på andre områder. Samstemthet er et viktig prinsipp i Agenda 2030, og blir sett på som et premiss for å kunne nå alle bærekraftsmålene innen 2030.

Samstemthet er også et sentralt prinsipp i Norges arbeid med bærekraftsmålene. I Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030 – «Mål med mening» – slås det fast at Norge skal «føre en samstemt politikk for bærekraftig utvikling, slik at nasjonal og internasjonal politikk bidrar til å nå bærekraftsmålene». Å sikre samstemthet har tidligere vist seg å være en utfordrende oppgave, og noe som krever ulike typer tiltak og ordninger for å kunne oppnås.

Dette notatet tar for seg et utvalg av tiltak og ordninger som har vært prøvet i andre land for å sikre samstemthet. Formålet er å bidra med ideer og kunnskap for å kunne utvikle lignende verktøy for norsk politikk, og for å kunne bringe målsetningene om samstemthet uttrykt i Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene fra «mål med mening» til «handling med mening».



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2022:03
ID-nr.: 10364