

Avsedd för
Agenda 2030-delegationen

Dokumenttyp
Rapport

Datum
November 2018

INTERVJUSTUDIE GENOMFÖRANDET AV AGENDA 2030 I KOM- MUNER OCH REGIONER



Beskrivning **Intervjustudie kommuner och regioners genomförande av Agenda 2030**
Mottagare **Agenda 2030-delegationen**
Datum **2018-11-07**

Ramboll
Krukmakargatan 21
Box 17009
SE-104 62 Stockholm

T +46 (0)10 615 60 00
www.amboll.se

Innehållsförteckning

1.	BAKGRUND OCH SYFTE	2
1.1	Bakgrund till intervjustudien	2
1.2	Rambolls uppdrag och tillvägagångssätt	2
1.3	Disposition	3
2.	KOMMUNERNA OCH REGIONERNAS ERFARENHETER AV ARBETE MED AGENDA 2030	4
2.1	Hur arbetet med Agenda 2030 initierats	4
2.2	Styrning och ledning i kommuner och regioner	4
2.3	Ekonomisk styrning	6
2.4	Kommunikation och kunskap är en viktig del av arbetet	7
2.5	Roll och ansvarsfördelningen mellan kommun och region	8
2.6	Utmaningar i arbetet med Agenda 2030	8
3.	EFTERFRÅGAT STÖD	10
3.1	Efterfrågat stöd från nationell nivå	10
3.2	Efterfrågat stöd från regional nivå	11
4.	RAMBOLLS SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER	12

1. BAKGRUND OCH SYFTE

1.1 Bakgrund till intervjustudien

Agenda 2030-delegation har till uppgift att stödja och stimulera arbetet med agendan. Delegationen ska i sitt slutbetänkande i mars 2019 lägga förslag på hur arbetet med Agenda 2030 fortsatt ska bedrivas. Följande rapport utgör Rambolls redovisning av den intervjustudie som delegationen beställt som behandlar kommuners och regioners erfarenheter av att arbeta med Agenda 2030 och vilka behov av stöd från nationell och regional nivå som de identifierat för att underlätta sitt fortsatta arbete.

Det svenska genomförandet av Agenda 2030 sker till stor del i kommuner, landsting och regioner. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) betraktas 93 av 169 delmål i Agenda 2030 som relevanta för sektorn.¹ Enligt en enkät som SKL tillsammans med Svenska FN-förbundet och Agenda 2030-delegationen skickade ut våren 2017 hade 14 procent av kommuner, landsting och regioner fattat politiskt beslut om Agenda 2030 och en knapp tredjedel hade en funktion med uttalat ansvar för Agenda 2030.² FN:s handlingsprogram Agenda 21 har sannolikt bidragit till att arbetet med hållbar utveckling fått stort genomslag på lokal och regional nivå, särskilt när det gäller den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. På senare år har även den sociala dimensionen av hållbar utveckling stått i centrum. I flera fall har det varit nära kopplat till jämlikhet i hälsa och andra områden som exempelvis mänskliga rättigheter, demokrati, kultur, integration och jämställdhet.

I syfte att integrera Agenda 2030 i det lokala och regionala beslutsfattandet har flera kommuner, landsting och regioner gjort väsentliga strukturella och organisatoriska förändringar. Det är värdefullt för delegationen att få kunskap om vilka lärdomar som kan dras av utvecklingsarbetet och om det exempelvis har tagits fram system för styrning och ledning som bedöms fungera väl.

1.2 Rambolls uppdrag och tillvägagångssätt

Ramboll fick under hösten 2018 i uppdrag av Agenda 2030-delegationen att genomföra en intervjustudie av hur det lokala och regionala genomförandet av Agenda 2030 ser ut i ett urval av kommuner och regioner. Syftet med studien är dels att öka kunskapen och dra lärdomar från det arbete som sker i några kommuner och regioner, dels att med hjälp av studien lyfta frågor som kan bidra till att främja genomförandet av Agenda 2030. Studien ska också utgöra ett kunskapsunderlag som kan ligga till grund för eventuella fördjupade förslag till åtgärder på nationell nivå som kan bidra till att främja agendans genomförande på lokal och regional nivå.

I intervjustudien ingår Ale kommun, Luleå kommun, Malmö stad, Rättviks kommun, Växjö kommun samt Region Uppsala län och Region Västernorrland. Urvalet har skett i samråd med Agenda 2030-delegationens kansli. Kommunerna och regionerna som ingår i studien har främst valts ut för att de påbörjat ett konkret arbete kopplat till Agenda 2030. Genom att ta del av deras erfarenheter kan framgångsrika tillvägagångssätt, utmaningar och behov av stöd identifieras. I intervjuerna har fem olika aspekter av arbetet kopplat till Agenda 2030-arbetet utforskats – styrning och ledning, ekonomiska och finansiella aspekter, kommunikation, samverkan med andra aktörer och behov av stöd från regional respektive nationell nivå. Exempel som redovisas i rapporten av pågående arbete i kommunerna och regionerna utgör inte en fullständig redovisning av det som framkommit utan ska endast ses som exempel för att belysa hur arbetet kan fungera.

¹ Agenda 2030 och SKL:s inriktning 2016–2019 En kartläggning av kopplingar mellan SKL:s inriktningsdokument 2016–2019 och Agenda 2030 för hållbar utveckling, SKL, 2017

² Medlemsenkät om Agenda 2030, SKL,

<https://skl.se/download/18.47796ff915cac6799e461ad8/1497886877639/Sammanst%C3%A4llning-enkat-Agenda-2030.pdf> hämtad 2018-10-19

För att få en så heltäckande bild som möjligt av det pågående arbetet har fyra till fem personer, i respektive region och kommun, intervjuats (i en kommun har endast tre personer intervjuats på grund av svårigheter att hitta tid för intervjun). Ramboll har i alla utom en kommun intervjuat både representanter för den politiska ledningen och den högsta ledningen på tjänstemannanivå. I flera fall har även ansvarig för organisationens hållbarhetsarbete intervjuats. Intervjuerna har genomförts som strukturerade intervjuer, men med utrymme för respondenterna att utveckla egna tankar och funderingar.

1.3 Disposition

I kapitel 2 presenteras kommunernas och regionernas erfarenheter av arbetet med Agenda 2030. I kapitel 3 redovisas efterfrågat stöd. I det avslutande kapitlet sammanfattar Ramboll sina reflektioner från studien.

2. KOMMUNERNA OCH REGIONERNAS ERFARENHETER AV ARBETE MED AGENDA 2030

2.1 Hur arbetet med Agenda 2030 initierats

En av frågeställningarna som ingått i intervjustudien fokuserar på hur arbetet med Agenda 2030 initierats inom kommunen eller regionen. I många fall uppges det vara en enskild person som har varit drivande och engagerat andra i arbetet med Agenda 2030. Arbetet har initierats i lika stor utsträckning på tjänstemannanivå, som på politisk nivå. I andra fall har arbetet initierats och drivits av flera personer inom kommunen eller regionen. Flera lyfter också att arbetet med agendan är en naturlig utveckling av det hållbarhetsarbete som redan pågår i kommunen eller regionen med exempelvis Agenda 21 eller med Sveriges miljömål. Oavsett hur arbetet har initierats upplevs det inte finnas några motsättningar mellan politikernas och tjänstemännens syn på hur man ska jobba med Agenda 2030.

2.2 Styrning och ledning i kommuner och regioner

I intervjustudien har Ramboll utforskat hur kommuner och regioner arbetar med att integrera Agenda 2030 i sin verksamhet via styrning och ledning. Studien innefattar områdena verksamhetsstyrning, hantering av organisatoriska stuprör och målkonflikter samt samverkan med andra aktörer.

2.2.1 Agendan integreras i ordinarie styr- och ledningssystem

Av intervjustudien framgår att Agenda 2030 stärker den utveckling som redan påbörjats i många kommuner och regioner med att arbeta mer processinriktat och tvärsektorielt för att uppnå målsättningar som exempelvis hållbar utveckling och jämlikhet i hälsa. Flera respondenter lyfter att arbetet med Agenda 2030 bidragit till att fler förvaltningar involveras i arbetet med hållbarhet. Detta beror enligt respondenterna på att Agenda 2030 på ett tydligare sätt även omfattar de sociala aspekter av kommuners arbete.

Luleå kommun har valt att arbeta med sin översiktsplan som ett sätt att integrera hållbarhetsfrågorna i hela kommunen. I sin förra översiktsplan som var klar 2010 arbetade kommunen verksamhetsövergripande och med att integrera hållbarhetsfrågor på ett tydligt sätt. För närvarande pågår en revidering av översiktsplanen där de globala målen på ett naturligt sätt integreras och alla kommunens verksamheter involveras för en hållbar utveckling enligt respondenterna. I samband med det arbetet så förändras också styr- och ledningssystemet för att tydligare och i ett kortare tidsperspektiv kunna hantera de långsiktiga målen från visionen och i översiktsplanen. I Växjö kommun har man valt att involvera samtliga förvaltningar och fem kommunala bolag i en processorienterad organisation där var och en av processerna ska identifiera hur deras verksamhet förhåller och bidrar till att förverkliga de globala målen. Region Uppsala län har beslutat att de globala målen ska integreras i den ordinarie styrningen. Det innebär att regionen under nästa år kommer att ta fram den nya regionala utvecklingsstrategin utifrån de globala målen. Framöver är tanken att de också ska integreras i verksamhetsplanen och budgetarbetet. Ale kommun har valt att använda Svensk Standards Ledningssystem för hållbar utveckling i kommuner, landsting och regioner (SS 854000:2014) som vägledning i kommunens arbete i att styra och leda för Agenda 2030.³

Arbetet med att integrera de globala målen i ordinarie styr- och ledningssystem i Malmö stad är delvis sprunget ur Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö som beslutades år 2010.⁴ Kommissionen satte de sociala frågorna på agendan. Kommunen hade också erfarenhet av att arbeta med milleniemålen, men inte på ett lika strukturerat sätt som nu med de globala målen. Kommunfullmäktige har beslutat att Agenda 2030 ska vara en ledstjärna för Malmö stads verksamheter. En finans- och hållbarhetsberedning tillsattes och ett kansli för hållbar utveckling eta-

³ SVENSK STANDARD · SS 854000:2014, Ledningssystem för hållbar utveckling i kommuner, landsting och regioner - Vägledning

⁴ Direktiv, Kommission för socialt hållbart Malmö, 2010-10-06

blerades med uppdrag att leda, samordna, stödja och kommunicera stadens arbete med Agenda 2030 och hållbar utveckling. Ambitionen är att agendan blir en del av ordinarie styr- och ledningssystem och inte en strategi som läggs vid sidan av övergripande visioner och mål. Detta genomförs bland annat genom en ny målstruktur och budgetprocess, där Malmö stads budget år 2020 blir kommunens lokala Agenda 2030. Planen är att ta fram lokala nyckeltal för att följa upp arbetet. Kommunen har fått en plats i Rådet för främjande av kommunala analysers arbetsgrupp för att ta fram lokala indikatorer för Agenda 2030. Arbetsgruppens förslag kommer att presenteras i mars 2019.⁵

- 2.2.2 Tvärfunktionella arbetsgrupper som ett sätt att motverka stuprörstänk i organisationen
Ambitionen hos samtliga kommuner och regioner som intervjuats är att agendan ska genomsyra all verksamhet. Flera av de kommuner Ramboll har intervjuat har påbörjat ett arbete med att integrera de globala målen i ordinarie styrnings- och ledningssystem. Arbetet har i de flesta fall tagit sin utgångspunkt i en analys av de globala målen och hur kommunens verksamhet kopplar an till målen och hur det sedan påverkar deras verksamheter.

Som en del i arbetet med att integrera agendan har flera av kommunerna börjat arbeta i tvärfunktionella grupper där man exempelvis diskuterat vad ett specifikt mål innebär för de olika verksamheterna. I de tvärfunktionella grupperna diskuteras även hur kommunen kan arbeta för att stärka arbetet med att sätta medborgaren i fokus. Att arbeta i tvärfunktionella grupper har bidragit till att minska de organisatoriska stuprör som kan vara framträdande i kommuners och regioners organisationer. Ett exempel på hur stuprör kan påverka en organisation är Region Uppsala län. När regionen bildades för två år sedan inrättades en särskild enhet för arbetet med hållbar utveckling. Regionen upptäckte dock att detta ledde till att frågan inte genomströmdes all verksamhet utan stannade på enheten. Regionen valde därför att lägga ned enheten och integrera arbetet i hela organisationen. Ett annat exempel på hur kommuner arbetar med att bryta stuprören så arbetar man i Ale kommun i tvärssektoriella team utifrån kommunfullmäktiges verksamhetsplan och budget där politiken fastställt prioriterade Agenda 2030-mål. Kommunen har bland annat använt sig av så kallade sociala investeringar, vilket innebär att alla kommunala förvaltningar kan söka medel för ett socialt investeringsprojekt. För att beviljas finansiering krävs samverkan över sektorsgränserna.

- 2.2.3 Arbetet med agendan har genererat nya sätt att hantera målkonflikter
Agenda 2030-delegationen önskade i intervjustudien utforska huruvida arbetet med de globala målen har lett till målkonflikter på lokal och regional nivå och hur dessa i så fall har hanterats. I intervjuerna uppger flera respondenter att de alltid har brottats med målkonflikter. Flertalet respondenter påpekar dock att dessa målkonflikter inte alltid är specifikt kopplade till de globala målen utan är något som kan uppstå på lokal och regional nivå. Målkonflikterna är istället ofta kopplade till att den statliga styrningen sker via olika departement (se avsnitt 2.5).

I Luleå kommun har man valt att hantera uppkomna målkonflikter kopplade till Agenda 2030 på en övergripande nivå genom den nya översiktsplanen samt genom en utarbetad metod. Kommunen beskriver att när de går vidare till olika fördjupningar av översiktsplanen eller tar fram andra planer måste målkonflikter mer tydligt hanteras. I översiktsplanen samt i andra program finns några övergripande mål och principer, såsom barn och unga, bevarande eller utveckling, och i de fall olika principer krockar måste en tydlig värdering göras. I samband med det tittar de också på krav på kompensation till det förlorande värdet. I Växjö kommun har man tagit fram ett underlag för den politiska nivån att ta ställning till vid eventuella målkonflikter. Arbetet med att ta fram underlaget har tagit sin utgångspunkt i Agenda 2030-delegationens analys *Agenda 2030 – i riktning mot en hållbar välfärd*.⁶ Underlaget består av tre delar - verksamhetsnära kunskap, medborgardialoger samt forskning och evidens. I Malmö stad hissas strategiskt viktiga frågor till en

⁵ Handlingsplan Agenda 2030, 2018–2020, Fi 2018:3

⁶ Nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling, *Agenda 2030- I riktning mot en hållbar välfärd*, https://agenda2030delegationen.se/wp-content/uploads/2017/07/Kortversion-Fi2016_01-Rapport-170601-1.pdf, hämtad 2018-10-26

ledningsgrupp, med förvaltningschefer och bolagschefer, där beslut tas utifrån ett gemensamt helhetsansvar för vad som blir bäst för malmöborna.

2.2.4 Samarbetet med andra aktörer kan stärkas av Agenda 2030

I genomförandet av agendan uppger samtliga av de intervjuade kommunerna och regionerna att de avser utöka sin samverkan med andra aktörer. Exempel på relevanta aktörer som nämns är ideella föreningar, näringslivet, Svenska kyrkan samt högskolor och universitet, med tyngdpunkt på samverkan med näringslivet och lokala företag.

I intervjuerna framkommer ett antal exempel på samverkan som är direkt knutna till genomförandet av agendan. Exempelvis finns nätverket M21 och Forward Malmö i Malmö samt Sustainable Småland där Växjö ingår. Nätverket M21 i Malmö är ett samarbete mellan staden, näringslivet, akademin och ideella sektorn som innefattar en gemensam satsning att utveckla en tankesmedja, testbädd för urbana innovationer och en samhällsexpo med Agenda 2030 som grund. Forward Malmö är en samverkansplattform som drivs av Rädda barnen tillsammans med staden och näringslivet som syftar till att hitta nya arbetssätt för ett hållbart Malmö. Växjö kommun ingår i nätverket Sustainable Småland som är ett regionalt nätverk med inriktning på kunskapsdelning och utveckling av innovativa och utmanande miljölösningar.

2.3 Ekonomisk styrning

Under styrningen via ekonomiska medel har Ramboll i intervjustudien undersökt hur respondenterna använder fonder och upphandling som verktyg för en hållbar utveckling.

2.3.1 Fonder för hållbar utveckling används främst inom miljö

I intervjustudien utforskades om kommunerna och regionerna använt någon form av investeringsfonder för att skapa långsiktighet i hållbarhetsarbetet. Av respondenterna är det framför allt Malmö stad som har arbetat med gröna obligationer och sociala fonder. Stadens gröna obligationer emitterades 2017 och ses som ett verktyg för att nå kommunens miljömål. De investeringar som finansieras med Malmös gröna obligationer kommer att bidra till omvandlingen till ett fossilfritt samhälle, minskade utsläpp av växthusgaser och en hållbar utveckling i Malmö.⁷ Malmö stad har tidigare arbetat med sociala fonder men har stött på utmaningar när det gäller redovisningen av fonderna. Staden rådgör nu med SKL i frågan för att hitta ett gemensamt sätt att beräkna kostnader och framtida vinster för investeringar i sociala fonder.

2.3.2 Upphandling ett viktigt verktyg i hållbarhetsarbetet

Upphandling utgör ett viktigt instrument i hållbarhetsarbetet. Samtliga av de tillfrågade kommunerna och regionerna arbetar med miljö- och hållbarhetskrav vid upphandlingar. Till exempel arbetar Rättviks kommun med krav på ekologisk mat kompletterat med höga djurskyddskrav. Kommunen delar även upp upphandlingarna i mindre delområden för att möjliggöra för små och medelstora producenter att lämna anbud. Region Västernorrland planerar att använda dialogförfarande som ett sätt att få in mindre leverantörer kopplat till miljökrav. Regionen har även anställt två miljöcontrollers på sin upphandlingsorganisation.

Agenda 2030 ökar trycket på att hantera även sociala frågor inom upphandling. Det upplevs dock som mer komplext jämfört med de miljömässiga och övriga hållbarhetskraven. Som ett led i att hantera utmaningen har Malmö stad påbörjat arbetet och använt sig av sociala klausuler bland annat vid upphandling av byggnationer.

⁷ Webbsida med information Malmö stads gröna obligationer, <https://malmo.se/Kommun--politik/Ekonomi/Finansiering/Grona-obligationer.html>, hämtad 2018-09-25

2.4 Kommunikation och kunskap är en viktig del av arbetet

Agenda 2030-delegationen konstaterar att för att få till den samhällsförändring som agendan ger uttryck för krävs kunskap om vad den innebär, vilka förändringar som krävs och hur man kan bidra. Kommunikation och kunskapshöjande insatser utgör en viktig del i arbetet.⁸

2.4.1 Kommunikation för att engagera alla förvaltningar

Samtliga kommuner i intervjustudien har arbetat med kunskapshöjande insatser kring Agenda 2030 och majoriteten har involverat både politiker och tjänstemän i arbetet. Flera av kommunerna och regionerna har påbörjat sitt kommunikationsarbete med chefer och ledningsgrupper som via chefsdagar och ledningsgruppsmöten har fått information om vad Agenda 2030 är och hur kommunen tar sig an de globala målen. I ett antal fall har frågan även tagits upp på verksamhetsdagar där även medarbetare medverkar.

Malmö stad har tagit fram en strategi för stadens genomförande av agendan som består utav fem utvecklingsprocesser, varav två processer handlar om kommunikation för delaktighet och lärande samt ökad kunskap för medvetna beslut. Malmö stad har även tagit fram en specifik kommunikationsstrategi för Agenda 2030 och hållbar utveckling i staden, med det övergripande syftet om en hållbar stad och hur kommunen lokalt bidrar till de globala målen. I denna strategi finns bland annat information om målgrupper, kommunikationsmål, strategiska vägval, metoder och kanaler. För att sprida kunskapen vidare har Malmö tagit fram ett "train the trainer" koncept som går ut på att ett antal personer inom organisationen kommer utbildas för att i sin tur kunna utbilda vidare inom respektive förvaltning. I Rättvik har man bjudit in externa föreläsare, vilket har varit ett mycket uppskattat inslag.

2.4.2 Pilotprojekt inom utbildningsinsatser med Svenska FN-förbundet

Malmö stad och Luleå kommun tillsammans med fyra andra kommuner och ett landsting ingår i ett pilotprojekt som Svenska FN-förbundet tillsammans med SKL håller i. Pilotprojektet, som pågår under år 2018, är ett kommunikationsprojekt med syfte att stärka kunskapen och engagemanget för Agenda 2030. De sju organisationerna är utvalda för sitt stora engagemang inom området och fungerar under 2018 som en referensgrupp till projektet samt kommer under året att få utbildning om Agenda 2030 för tjänstepersoner och politiker.⁹ Från intervjustudiens respondenter som deltar i piloten beskrivs projektet som en möjlighet att dela erfarenheter och lärdomar med andra kommuner.

2.4.3 Kommunikation till medarbetare har inte prioriterats i första hand men är nu på gång hos flera kommuner och regioner

Ett flertal av kommunerna och regionerna har påbörjat eller ska just påbörja kommunikationsinsatser internt. I Rättvik kommun har kommunens hållbarhetsstrategi deltagit på ett antal verksamhetsdagar och externa föreläsare har bjudits in till att föreläsa för såväl medarbetare som medborgare. I Växjö kommun har alla förvaltningar nåtts av informationen via informationsbrev. Ale kommun har producerat filmer där ansvarigt kommunalråd medverkar. I Region Västernorrland har man varit aktiv på sociala medier och det har även anordnats lunchseminarium med Agenda 2030 som tema.

2.4.4 Mycket av kommunikationen till medarbetare går via de ordinarie processerna

Flera av förvaltnings- och kommuncheferna lyfter fram att det viktigaste när det kommer till kommunikation med medarbetare är att agendan är en del av ordinarie styrning. Därmed är det viktigaste inte att alla har kunskap om Agenda 2030 utan istället att alla känner att de, via sitt kärnuppdrag, bidrar till att uppnå de globala målen. Mycket av kommunikationen om Agenda

⁸ I riktning mot en hållbar välfärd, Agenda 2030-delegationens nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling, Fi 2016:01, s. 122.

⁹ Pressmeddelande Svenska FN-förbundet, <https://fn.se/aktuellt/pressmeddelanden/svenska-fn-forbundet-och-skl-gor-sverige-hallbart/>, hämtad 2018-10-19

2030 har därför skett som en del av den ordinarie processen, till exempel vid framtagande av verksamhetsplan, översiktsplan eller regional utvecklingsplan.

2.4.5 Mycket görs för att informera medborgare men fler ser behov av att höja kunskapen hos alla medborgare

Kommunikationen med medborgare varierar mellan de kommuner och regioner som intervjuats. Flera kommuner arbetar med sociala medier och skriver om Agenda 2030 i lokaltidningar. Malmö stad har en utställning om Agenda 2030 och arbetar med en informationsutställning där olika personer ska berätta hur de arbetat med Agenda 2030. Malmö stad har även anordnat hållbarhetsvandringar i staden och 2017 anordnades framtidsfestivalen med temat att visa upp hur en hållbar värld kan se ut. Hållbarhetsvandringen finansierade genom Sidas utlysning av medel för kommunikation om de globala målen.¹⁰

I Växjö kommun har skolelever deltagit genom medborgardialoger och enkätundersökningar för att prioritera viktiga frågor för kommunen att arbeta med. Ale kommun arbetar med medborgardialog i en modell kallad *Ale 360 grader* där samtal med medborgare, politiker och anställda om Agenda 2030 samlas in för att i nästa skede bjuda in till medskapande dialogprocesser.

Även om mycket görs för att höja kunskapen hos invånare anser majoriteten av respondenterna att det är ett område som är svårt för kommunen att prioritera. Flera av respondenterna önskar därför en större folkbildningsaktion för att främja Agenda 2030, där medborgarna ser sin roll och värdet av det egna bidraget till måluppfyllelse.

2.5 Roll och ansvarsfördelningen mellan kommun och region

Regeringen pekar i sin handlingsplan på att den regionala och lokala nivån är mycket viktig för genomförandet av agendan. Ramboll har därför i intervjustudien ställt ett antal frågor kopplade till fördelningen av roller och ansvar mellan kommun och region.

I intervjustudien tar det sig uttryck att respondenter för både den regionala och kommunala nivån har olika syn på regionens uppdrag men också att man konkret inte vet vad som är länsstyrelsernas respektive regionernas ansvar och roll kopplat till Agenda 2030. Som en följd av att regionens roll kopplat till de globala målen uppfattas som otydlig, uttrycker en respondent på kommunal nivå en viss oro att regionen tar sig an frågor där kommunen är huvudman.

Flera av intervjurespondenterna betonar dock att de gärna ser regionerna som en stöttande aktör i arbetet med Agenda 2030. Regionen ses av flera som en naturlig aktör för kunskapsspridning och för att skapa plattformar för samverkan och samarbeten där bland annat intresseorganisationer och näringsliv kan ingå. Region Västernorrland har exempelvis planerat att initiera ett projekt runt Agenda 2030 om hur regionen kan stötta kommunerna i till exempel frågor rörande upphandling och samordning. Regionen har också ett nätverk tillsammans med länsstyrelsen där Agenda 2030 diskuteras.

2.6 Utmaningar i arbetet med Agenda 2030

Regeringens målsättning är att samtliga kommuner och landsting ska involveras och ges goda förutsättningar i arbetet med omställningen till ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart samhälle.¹¹ Intervjustudien har därför ställt ett antal frågor med avseende på utmaningar i arbetet med Agenda 2030.

2.6.1 Statens styrning påverkar kommuner och regioners arbete med Agenda 2030

En av de utmaningar som framkommit i intervjuerna är upplevelsen av bristande, samlad statlig styrning mot de globala målen. Återkommande i intervjuerna är att den statliga styrningen inte

¹⁰ SIDA:s utlysning av kommunikationsaktiviteter om Globala målen,

<https://www.sida.se/Svenska/Samarbetsparter/resurser/utlysningar/utlysningar-sverige/ansokan-globala-malen/>, hämtad 2018-10-26

¹¹ Handlingsplan Agenda 2030, 2018–2020, Fi 2018:3

upplevs ha utvecklats i linje med de globala målen, utan fortsatt följer de traditionella stuprören som departementen och myndigheterna är uppdelade i. Detta upplevs försvåra arbetet med agendan. Ett exempel som lyfts av en av respondenterna är arbetet med hållbara transporter är styrningen av Trafikverket där myndighetens största fokus uppfattas ligga på bil- och tågtrafik och inte i tillräcklig utsträckning på gång- och cykeltransporter.

En annan synpunkt som framkommer i intervjuerna är att statliga myndigheter upplevs producera mycket kunskap och material, men att det ofta saknas information om hur kunskapen kan användas i arbetet med att uppnå de globala målen. Ett konkret exempel som lyfts i en intervju är Skolverket som producerar viktig kunskap för att nå målet om en god utbildning för alla men på hemsidan är kunskapsunderlaget inte kopplad mot de globala målen.

Ytterligare en typ av styrform är statens möjlighet att ge kommuner och landsting både generella och riktade bidrag till olika typer av verksamheter. Respondenter på kommunal nivå lyfter att riktade bidrag till kommunal och regional nivå kan försvåra arbetet med de globala målen. Riktade statsbidrag kan orsaka felaktiga prioriteringar i det lokala utvecklingsarbetet, det vill säga att fokus läggs på insatser där det finns statliga bidrag och inte baserat på lokala prioriteringar och mål. I intervjuerna framkommer det att man i större utsträckning önskar se generella statsbidrag som kan användas utifrån de lokala utvecklingsbehoven.

Även om utmaningarna med riktade statliga bidrag inte specifikt är kopplade till arbetet med Agenda 2030 är det fler som efterlyser att de riktade bidragen i större utsträckning bör förhålla sig till och om möjligt förstärka arbetet med att uppnå de globala målen.

2.6.2 Behovet av ändamålsenlig lagstiftning

Intervjurespondenterna fick frågan om det finns lagstiftning som ses som ett hinder i genomförandet av Agenda 2030. Majoriteten ansåg att det inte finns någon särskild lagstiftning som utgör hinder i arbetet med Agenda 2030. Flertalet påpekade att det snarare redan är högt ställda krav inom till exempel miljölagstiftningen, och att det inte är lagstiftningen så mycket som regelefterlevnad som kan vara utmaningen. Det finns dock några lagar som lyfts fram där förändring eller stöd i att tolka lagen skulle kunna underlätta arbetet.

I kommunallagen (2017:725) står det skrivet att det varje år ska upprättas en budget för det kommande kalenderåret. Flera av de tillfrågande kommunerna upplever budgetåret som begränsande eftersom det leder till kortsiktiga beslut och skulle därför önska att det fanns möjlighet att arbeta med ekonomistyrningen som sträcker sig över flera år då det i större utsträckning skulle stödja arbetet med Agenda 2030.

En av kommunerna i studien nämner att det finns hinder i lagstiftningen när det kommer till samverkan mellan olika parter. Ett sådant hinder är inom området barn och unga där lagstiftningen som reglerar sekretess kan försvåra samverkan mellan skola och socialtjänst. Det efterfrågas därför ett förtydligande i all lagstiftning för barn och unga gällande vem som är ansvarig för vad, eftersom det skulle underlätta samverkan kring målgruppen. En av kommunerna har lyft fram exempel på sådan lagstiftning i Skottland som går under namnet GIRFEC (Getting It Right For Every Child) som bland annat går ut på att alla barn i Skottland får en namngiven person utsedd från födseln upp till 17 års ålder som ska se till barnets bästa och vid behov ordna stöd till barnet i samverkan med andra aktörer.¹²

¹² Läs mer om lagstiftningen här <https://www.gov.scot/Topics/People/Young-People/gettingitright>, hämtad 2018-10-03

3. EFTERFRÅGAT STÖD

Ett av syftena med intervjustudien är att ge delegationen underlag om vilket stöd kommunerna och regionerna efterfrågar i sitt arbete med Agenda 2030. I intervjuerna har Ramboll därför efterfrågat vilket typ av stöd som önskas från regional respektive nationell nivå (här definierat som SKL och statlig nivå) för att underlätta arbetet. Följande kapitel är därmed indelat i två avsnitt - efterfrågat stöd från nationell nivå samt efterfrågat stöd från regional nivå. När det tydligt uttryckts vilken aktör som anses mest lämpad har Ramboll redovisat det.

3.1 Efterfrågat stöd från nationell nivå

3.1.1 Målstyrning

En viktig del i arbetet med Agenda 2030 är, enligt flera respondenter, att förstå hur arbetet med de globala målen förhåller sig till andra uppsättningar av styrande mål såsom Sveriges miljömål. En respondent påpekar att miljömålen i princip är desamma som de globala målen i agendan. Ett förtydligande hur de olika målen hänger ihop behövs enligt respondenter för att underlätta styrningen och ledningen av den egna verksamheten.

3.1.2 Indikatorer och uppföljning

Under intervjuerna lyfts uppföljning och indikatorer fram som viktiga verktyg i arbetet och stöd önskas i att följa utvecklingen av indikatorer i förhållande till målen, ex. ekologiskt fotavtryck. Här efterfrågas gemensamma indikatorer, som är enkla och uppföljningsbara och som kommunen och regionen kan använda sig av. Ett konkret förslag är att ta fram nyckeltal för lokal nivå som bygger på de nationella nyckeltal som tagits fram för Sverige.

En tydligare uppföljning av arbetet på lokal nivå skulle också, enligt en av de intervjuade, sätta press på den politiska nivån och tvinga fram en tydligare politisk agenda för att uppnå målen. Uppföljning på lokal nivå skulle också bidra till att hitta lärande exempel, framgångsfaktorer och ger en möjlighet att lära av dem som lyckats bra i arbetet.

Ramboll kan i detta sammanhang konstatera att regeringen tillsammans med SKL i handlingsplanen har beslutat om stödande åtgärder för att ta fram nyckeltal som kan vara till stöd för arbetet i kommuner och landsting. Arbetet leds av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) i samråd med Statistiska centralbyrån, SKL och Agenda 2030-delegationen.¹³

3.1.3 Utbildning och kunskap om Agenda 2030

Flertalet av de intervjuade ser ett behov av mer utbildning och kunskap om Agenda 2030. SKL ses av flera av respondenterna som en lämplig aktör för detta. Flera respondenter pekar på ett behov av en formaliserad grundutbildning om Agenda 2030 så att samtliga regioner och kommuner har samma förståelse, budskap och språk. Ett förslag som lyfts fram är att ett formaliserat utbildningsmaterial tas fram och att en utbildningsledare kommer ut till kommunerna och håller i utbildningen. Flera respondenter pekar på att det är kostsamt att skicka medarbetare på utbildning och om det inte är möjligt att ha en utskickad utbildningsledare bör utbildningarna också erbjudas digitalt.

Stöd i form av besök från Agenda 2030-delegationen lyfts också fram av flera kommuner som ett viktigt inslag. Ett besök av delegationen genererar ett ökat intresse och en signal om att Agenda 2030-arbetet är viktigt. Det finns även behov av en plattform för att både sprida lärande exempel och lyfta fram kommuner och regioner som har kommit långt i sitt arbete. Ytterligare ett stöd som föreslås är att skapa ett nätverk mellan kommuner där de kan utbyta erfarenheter, inspireras och samverka. En respondent lyfter frågan om vem som ska ta över delegationens nuvarande stöd när delegationen avslutar sitt uppdrag under 2019.

¹³ Handlingsplan Agenda 2030, 2018–2020, Fi 2018:3

Ett annat förslag som uppkommer i intervjuerna är ett önskemål om att ta fram kunskapsunderlag för respektive mål utifrån forskning och evidens.

3.1.4 Stöd vid upphandling

Upphandling lyfts i intervjuerna som ett annat viktigt verktyg i arbetet med Agenda 2030. Flera efterfrågar dock stöd i hur upphandling kan användas på ett effektivt sätt. Det finns, enligt respondenterna, en generell oro hos flera av aktörerna att göra fel i upphandlingsförfarandet. Ett specifikt exempel som lyfts är önskan om ett förtydligande av hur sociala klausuler och krav på närproducerat kan användas vid upphandling. Det efterfrågas också metodstöd inom innovationsupphandling för att underlätta för kommunerna och regionerna att använda sig av det.

3.1.5 Operativt stöd för implementering

Flera av de intervjuade efterfrågar ett handfast stöd med fokus på att påskynda processen med att införliva de globala målen i ordinarie styrning och ledning. Särskilt lyfts att mindre kommuner på grund av sin storlek kan ha utmaningar i att ta ett större och mer samlat grepp om införandet av agendan i styrningen. Det krävs både resurser och kompetens, vilket kan saknas i en mindre kommun och flera kommuner och regioner ser SKL som en naturlig aktör för ett sådant stöd. Intervjupersonerna anser att genom sin samlade erfarenhet och kompetens bör SKL kunna erbjuda ett praktiskt stöd i form av exempelvis särskilda insatsteam som kommer ut i kommunen eller regionen och stöttar med införandet av de globala målen i ordinarie styr- och ledningssystem. En annan respondent föreslår en handbok med konkreta tips på hur man kan integrera Agenda 2030 i ordinarie styrning.

3.2 Efterfrågat stöd från regional nivå

3.2.1 Tydliggörande av roller och ansvar för den regionala nivån

Ramboll har i intervjuerna efterforskat vilket stöd kommuner önskar från den regionala nivån. På grund av den ottydlighet som flera uppfattar runt den regionala nivån kopplat till Agenda 2030 efterfrågar flera respondenter ett förtydligande av regionernas roll- och ansvarsfördelning. En respondent efterfrågar att regionens och länsstyrelsens uppdrag samordnas så att motsättningar i styr signaler undviks. I exempelvis Region Västernorrland har man inrättat en samverkansgrupp med länsstyrelsen där frågor kopplade till Agenda 2030 diskuteras.

3.2.2 Regionen – en plattform för att dela kunskap och kompetenser

Kommunerna lyfter fram regionen som en gemensam kunskapsplattform där man kan nätverka, samverka och samla information om vad som pågår i regionen. En kommun föreslår att regionen exempelvis kan bjuda in experter till föreläsningar istället för att varje kommun gör det själva. Regionerna ses av flera respondenter som en mötesplats där kommuner utbyter erfarenheter och kunskap. Ett annat behov som lyfts fram är möjligheten att dela på kompetens inom en region och därmed dela på kostnaderna på regional nivå. En representant från en mindre kommun pekar på att de inte har råd med specifika resurser inom varje sakfråga, vilket man kanske har i en större kommun. När det gäller kompetens kan det vara svårt för mindre kommuner att anställa personal med specifik sakområdeskompetens.

Även regionerna ser att det kan finnas olika behov av stöd hos mindre respektive större kommuner. En av de intervjuade regionerna menar att de främst ger stöd till de mindre kommunerna inom regionen. Det beror dels på att den större kommunen har egna resurser att driva arbetet och dels att de har kommit längre i arbetet med Agenda 2030 och därmed inte ser samma behov av stöd från regionen.

4. RAMBOLLS SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER

Agenda 2030-delegationen konstaterar att för att arbetet med hållbar utveckling ska få kraft och bli långsiktigt hållbart behöver arbetet bygga på den kommunala självstyrelsen. Regeringen och de statliga myndigheterna har olika roller för att säkerställa att nationella hållbarhetsfrågor finns på agendan, att lagstiftningen verkställs och att nationellt kunskapsstöd för Agenda 2030 kanaliseras ut till alla kommuner, landsting och regioner.

Syftet med intervjustudien är att öka kunskapen och dra lärdomar från det arbete som sker i några kommuner och regioner och med hjälp av studien lyfta frågor som bidrar till att främja genomförandet av Agenda 2030 i hela landet. Ramboll kan utifrån intervjustudien konstatera att Agenda 2030 har bidragit till ett ökat engagemang för hållbarhetsfrågor och främjat möjligheter till att arbeta tvärssektoriellt med hållbarhetsfrågor på lokal och regional nivå. Arbetet med Agenda 2030 upplevs av många som ett naturligt nästa steg i arbetet för ett hållbart samhälle. Av intervjustudien framgår tydligt att Agenda 2030 stärker den utveckling som redan påbörjats i många kommuner och regioner med att arbeta mer processinriktat och tvärssektoriellt för att uppnå målsättningar som exempelvis socialt hållbar utveckling och jämlikhet i hälsa.

Samtidigt ska komplexiteten inte underskattas då det är ett arbete där kommuner och regioner behöver hantera och förhålla sig till exempelvis lagstiftning och olika mål såsom miljömålen och de globala målen. Det är ett arbete som tar tid och kräver tålamod.

Flera av de utmaningar som respondenterna pekar på är inte heller nödvändigtvis endast relaterade till arbetet med Agenda 2030, exempelvis hantering av målkonflikter. Samtidigt kan Ramboll konstatera att de ökande kraven på samverkan och tvärssektoriell styrning som kommer med att arbeta med agendan på lokal och regional nivå gör att traditionella utmaningar som de brottas med blir än tydligare. Otydligheter, stuprör och konflikter inom ansvar, roller och styrning är exempel på faktorer som försvårar arbetet med att uppnå de globala målen. En tydligare harmonisering av den statliga styrningen i förhållande till Agenda 2030 skulle därmed, enligt flera av respondenterna, underlätta arbetet.