The background of the slide is a close-up photograph of a small green seedling with three leaves growing out of a crack in a dark, weathered wooden surface. The left side of the image is partially obscured by a large, semi-transparent green diagonal overlay.

Stiller staten tydelige krav og måler sine egne virksomheter på bærekraft?

Stiller staten tydelige krav og måler sine egne virksomheter på bærekraft?

Kartlegging av bærekraft i departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter 2023

Det offentlige bør ha som ambisjon å gå foran som et godt eksempel på bærekraft. BDOs nye kartlegging av departementenes tildelingsbrev og instruksjoner for 2023 til statlige virksomheter viser at det stadig skjer fremskritt, men det er få konkrete krav og ingen rammer for rapportering. Det vanskeliggjør jobben frem mot 2030.

Det er avgjørende at myndighetene går foran for å fremme FNs bærekraftsmål. For å vurdere hvordan norske departementer håndterer dette viktige samfunnsoppdraget, har BDO gjort en kartlegging av tildelingsbrev og instruksjoner. Vår kartlegging av instruksjoner og tildelingsbrev i staten viser en økning i andelen føringer relatert til bærekraft. Likevel bør departementene stille høyere krav og systematisere virksomhetens rapportering dersom de skal bidra godt til at FNs bærekraftsmål blir innfridd innen 2030.

Hva er tildelingsbrev?

Tildelingsbrev og instruksjoner er de sentrale styringsdokumentene departementene gir til sine underliggende virksomheter, for eksempel direktoratene. Instruksjonen beskriver hvordan myndighet og ansvar er fordelt mellom departementet og den underliggende virksomheten, mens tildelingsbrevet tydeliggjør økonomiske rammer og presiserer prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for disse virksomhetene.

Hvordan departementene styrer mot bærekraft: et dypdykk i tildelingsbrev og instruksjoner

BDO gjennomførte kartlegginger av tildelingsbrev i 2020 og 2022 for åtte tilfeldig utvalgte departementer. Av våre utvalgte departementer har alle, med unntak av ett, ansvaret for oppfølgingen av ett eller flere bærekraftsmål.¹ I år har vi gjennomført en ny kartlegging av tildelingsbrevene for 2023. Kartleggingen belyser i hvilken grad departementene har lagt føringer som omhandler bærekraft og henvisninger til FNs bærekraftsmål.

Regjeringen avla i 2022 en rapport om oppfølging av bærekraftsmålene i Norge. Formålet med rapporten er å gi Stortinget grunnlag for å vurdere utviklingen av bærekraftsarbeidet i Norge.² Samme år opprettet regjeringen et topplederforum for bærekraftsmålene. Forumet møtes tre ganger årlig og skal følge utviklingen av bærekraftsmålene.³

De 17 bærekraftsmålene fra FN er fordelt på 12 av 15 departementer, hvor hver av de 12 departementene har ansvaret for koordineringen av ett eller flere av bærekraftsmålene. Samferdselsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Forsvarsdepartementet har ikke koordineringsansvar for bærekraftsmål.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/fns-barekraftsmal/om-barekraftmal/id2598090/>

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/oppfolging-av-barekraftsmala-i-noreg/id2996905/>

³ <https://berekraft.regjeringen.no/topplederforum/>

Kartlagte departementer	Ansvarlig bærekraftsmål
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	1
Barne- og familiedepartementet	
Finansdepartementet	8, 10
Klima- og miljødepartementet	6, 12, 13, 15
Helse- og omsorgsdepartementet	3
Nærings- og fiskeridepartementet	9, 14
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	11
Kunnskapsdepartementet	4

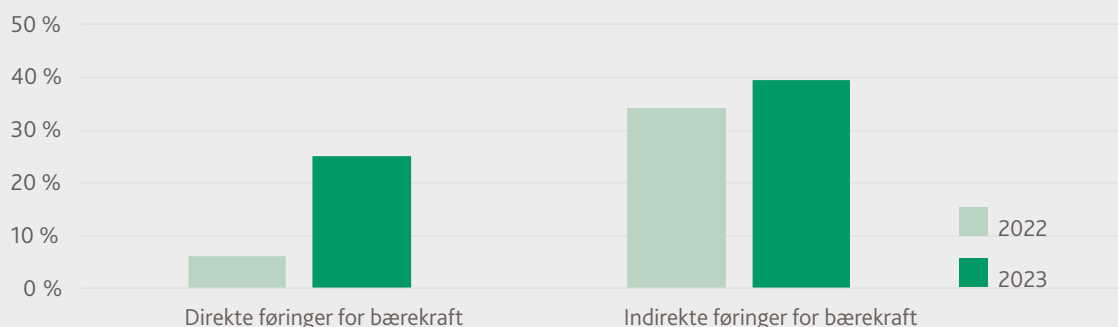
Tabell 1: Tabellen viser hvilke departementers tildelingsbrev vi har gjennomgått og hvilke bærekraftsmål departementet har ansvar for. Kilde: Regjeringen, framstilling: BDO.

Slik har vi gjort kartleggingen

Vi har undersøkt om instruksene og tildelingsbrevene inneholder føringer som er knyttet til bærekraft. Først har vi vurdert om disse dokumentene henviser til spesifikke bærekraftsmål, deretter har vi vurdert om det er gitt direkte og indirekte føringer. For å kartlegge om det er gitt direkte føringer, har vi sjekket om bærekraft, bærekraftsmål eller bærekraftig utvikling er omtalt i tildelingsbrevet. For å kartlegge indirekte føringer, har vi analysert ord som har tilknytning til bærekraft, som klima, arbeidsvilkår, likestilling, rettferdighet og ESG. Vi har også gjort en kvalitativ vurdering av samtlige treff, for å vurdere om de er presentert i en kontekst som handler om bærekraft.

Både direkte og indirekte bærekraft blir lite omtalt i instruksene

Instrukser

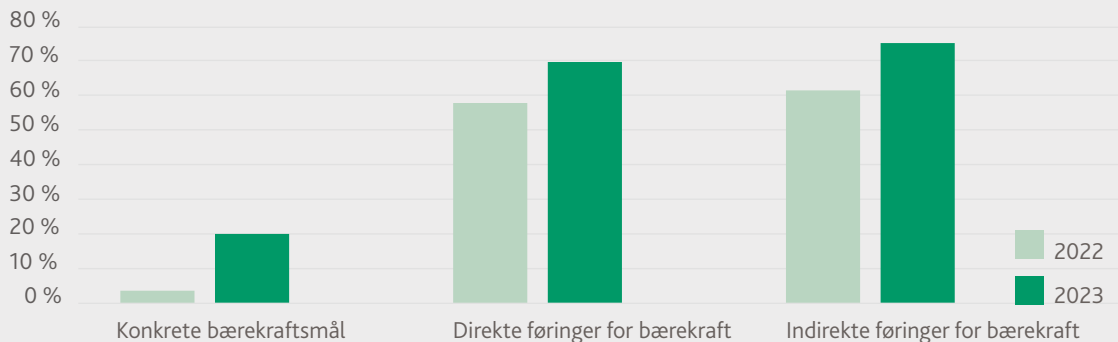


Figur 1: Oversikt over andel instruksjoner hvor bærekraft er nevnt direkte og indirekte. Kilde: Regjeringen.no, analyse: BDO.

For å se utviklingen, har vi sammenlignet instruksjoner for 2022 med instruksjoner for 2023. Konkrete bærekraftsmål er ikke omtalt i noen av instruksene vi har kartlagt, verken i 2022 eller i 2023.

Antallet henvisninger til bærekraftsmålene i tildelingsbrevene har økt betydelig

Tildelingsbrev



Figur 2: Oversikt over andel tildelingsbrev med henvisning til konkret bærekraftsmål, direkte og indirekte føringer for bærekraft. Kilde: Regjeringen.no, analyse: BDO.

Det har vært en positiv økning av føringer knyttet til bærekraft i 2023. Blant de 89 kartlagte tildelingsbrevene har vi observert en betydelig økning i henvisninger til konkrete bærekraftsmål. Kun tre tildelingsbrev henviste til konkrete bærekraftsmål i 2022, mens 18 tildelingsbrev inneholdt dette i 2023.

I 2023 ble bærekraft nevnt i 71 av de 89 tildelingsbrevene som inngikk i analysen, enten direkte, indirekte eller i en kombinasjon av begge. Av disse 71 brevene inneholdt 75 prosent direkte omtale av bærekraft, mens 90 prosent hadde indirekte omtale. Dette viser en økning fra 2022, da kun 57 av 82 brev nevnte bærekraft, enten direkte eller indirekte.

Havforskningsinstituttet skiller seg ut: Aktivt bærekraftsarbeid utfordrer vage tildelingsbrev

I 2022 ble konkrete bærekraftsmål kun nevnt i tildelingsbrevene til Eksportfinansiering Norge, Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet, som alle tilhører Nærings- og fiskeridepartementet. To av de tre etatene overrasket med detaljeringsgraden i årsrapporten, sett opp imot de vage føringene gitt i tildelingsbrevet.

Havforskningsinstituttet, eksempelvis, som hadde ytterst få og svake føringer i tildelingsbrevet, viste i sin resultatrapportering et aktivt arbeid med bærekraft til tross for vage krav fra departementet. Et utdrag fra årsrapporten for 2022⁴, under punktet om bærekraftig høsting, er



Havforskningsinstituttet bidrar til rådgivning på over 80 høstbare bestander. For å underbygge kvoterådene gjennomføres det årlig en stor overvåkningsaktivitet i form av tokt og innsamling av data og biologiske prøver fra fiskene.

Det kan være flere mulige forklaringer på de positive funnene i Havforskningsinstituttet. En mulig forklaring kan være at instituttet besitter nødvendig kompetanse innen bærekraftsområdet, som gjør det mulig for dem å jobbe på denne måten innenfor bærekraft slik årsrapporten viser. Vi er nysgjerrige på hvordan de 18 virksomhetene som har konkrete bærekraftsmål i tildelingsbrevene for 2023 vil rapportere på sitt arbeid med bærekraftsmålene.

⁴ Havforskningsinstituttet. (2022). Årsrapport 2022.

Veien er kort til 2030: haster det å endre departementenes tilnærming?

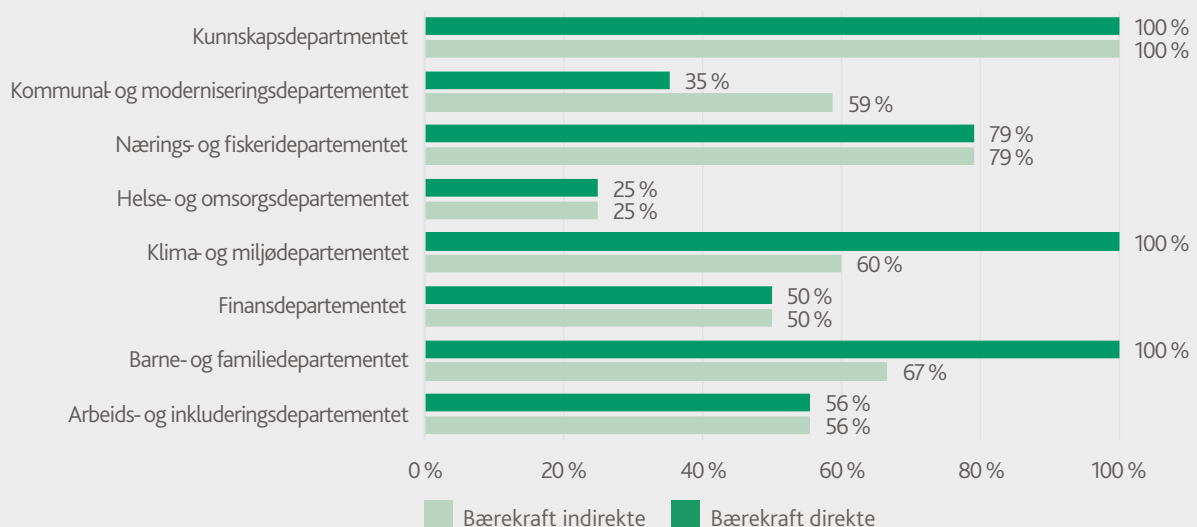
Tildelingsbrevene gir få konkrete føringer til hvordan departementenes underliggende virksomheter skal jobbe med bærekraft. Det ser vi for eksempel i utdraget under, som gjengir tildelingsbrevet arbeids- og inkluderingsdepartementet ga til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2023⁵:



IMDi skal bidra til å få flere i arbeid, bygge sterke fellesskap og gode fellesarenaer, fremme likestilling og bekjempe negativ sosial kontroll.

Funnene i undersøkelsen vår bryter med våre forventninger, spesielt med tanke på at FNs bærekraftsmål skal være innfridd innen 2030, omtrent om seks år. Det er skuffende, men ikke overraskende, å avdekke at kun 18 underliggende virksomheter i 2023 har vist til konkrete bærekraftsmål, til tross for at omtrent alle virksomhetene vi har kartlagt har ansvar for ett eller flere mål.

Oversikt over andel tildelingsbrev hvor bærekraft er nevnt implisitt og eksplisitt per departement



Figur 3: Oversikt over andel tildelingsbrev hvor bærekraft er nevnt indirekte og direkte per departement

Kilde: Regjeringen.no, analyse: BDO.

Det bør kunne forventes at de underliggende virksomhetene til Klima- og miljødepartementet (KMD) har en høy standard for rapportering på bærekraft, ettersom departementet har ansvaret for fire bærekraftsmål. Vår kartlegging viser imidlertid svake resultater. Til tross for at departementet har ansvar for fire bærekraftsmål, har ingen av KMDs underliggende virksomheter fått henvisninger til konkrete bærekraftsmålmål i sine tildelingsbrev. Videre har kun 60 prosent direkte omtale av bærekraft.

⁵ Det kongelige Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2023.

Videre er det interessant å bemerke at Kunnskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet utpeker seg ved å gi klare referanser til bærekraftsmål i tildelingsbrevene. I de fleste av de underliggende virksomhetene til disse to departementene finner vi en felles standardtekst, med generelle og vage føringer.

Samtidig viser vårt dypdykk i tre av de underliggende virksomhetene til Nærings- og fiskeridepartementet at de rapporterer godt på sitt arbeid med bærekraft. Dette kan tyde på at vage føringer kan ha fungert for dem, da dette kan ha gitt dem mulighet til å velge egne tilnærminger til bærekraftsutfordringene og tilpasse dette til eget arbeid med bærekraftsområdene relevante for virksomheten. Likevel mener vi at det er et behov for konkretisering av hva bærekraft betyr, slik at de underliggende virksomhetene ikke er i tvil om hva de skal gjøre.

Departementene spiller en avgjørende rolle i oppnåelsen av bærekraftsmålene

Det har vært en positiv utvikling i føringer på bærekraft, men det er få som har konkrete krav i tildelingsbrevene. Dette er overraskende når det kun er drøyt seks år igjen til vi skal nå 2030-målene til FN. Tildelingsbrevene muliggjør rapportering for de underliggende virksomhetene og pålegger dem arbeid. Hvis virksomheten ikke har fått konkrete føringer på bærekraft, er det vanskelig for dem å jobbe med det og ikke minst rapportere på det.

De ulike departementene har ansvar for forskjellige bærekraftsmål. Vår gjennomgang av tildelingsbrevene synliggjør at kravene til rapportering er svært ulike fra departement til departement. Det finnes ikke et felles rapporteringssystem. Da er det grunn til å stille spørsmål om hvordan departementene henter informasjon fra de underliggende virksomhetenes arbeid. Så langt vi har observert, finnes det ingen offentlige dokumenter som gir en oversikt over rapportering på de ulike bærekraftsmålene for hver av departementene med oppfølgingsansvar.

Prinsippet om sektordelinger er fremtredende i norsk forvaltning, og dette kan gjøre det vanskelig å koordinere de nødvendige tiltakene for å oppnå bærekraftsmålene. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har ansvar for å følge opp bærekraftsmålene i Norge, men dessverre er denne oppfølgingen ikke tilstrekkelig. I oktober la departementet frem rapporten «Oppfølging av bærekraftsmåla i Noreg» som oppfølging til tidligere nasjonal handlingsplan «Mål med mening».⁶ Likevel savner vi at tydelige føringer med rapportering på målepunktene også inkluderes i tildelingsbrevene. KDD bør, i nært samarbeid med de andre departementene, påse at handlingsplanen og konkretisering av bærekraftsmålene inkluderes i alle tildelingsbrev.

BDO anbefaler å etablere felles retningslinjer og krav for bærekraft i tildelingsbrevene:

- ▶ Departementene bør sette konkrete bærekraftskrav i tildelingsbrevene til de underliggende virksomhetene for å tydeliggjøre bærekraftsarbeidets retning i offentlig sektor.
- ▶ Etablere et enhetlig rapporteringssystem for alle departementer og underliggende virksomheter for å forbedre oversikt og sammenlignbarhet i arbeidet mot FNs bærekraftsmål.
- ▶ KDD og de andre departementene bør tydeliggjøre og konkretisere bærekraftsmålene og målepunktene fra «Mål med mening» i alle tildelingsbrev.

Bærekraftsmålene er mer enn bare en liste med lovnader - de er en global rettesnor for handling. Å oppnå målene krever en tydelig forpliktelse og en omfattende innsats på tvers av sektorer. Det er viktig at departementene forstår den sentrale rollen de spiller i å innfri bærekraftsmålene og tar mer konkrete skritt for å oppnå dem.

⁶ Meld. St. 40 (2020–2021) Mål med mening — Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene 2030.

BDO AS

www.bdo.no

Innholdet i denne publikasjonen er kun for generell informasjon og kan ikke erstatte profesjonell veiledning om de enkelte emner som omtales. Vennligst ta kontakt med ett av våre kontorer dersom du ønsker svar på dine spesifikke spørsmål vedrørende omtalte emner. BDO, bedriftens partnere, ansatte eller samarbeidspartnere, er ikke å regne som ansvarlig for eventuelle tap som er resultat av handlinger eller beslutninger basert på innholdet.

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land.

BDO er varemerkenavnet for BDO-nettverket og for hvert enkelt BDO medlemsfirma.

Copyright © November 2023 BDO AS. Alle rettigheter forbeholdt. Publisert i Norge.