norden

Nordisk Ministerråd

Nyt Norden

Afreportering på generalsekretærens moderniseringsopdrag

Nyt Norden

Afrapportering på generalsekretærens
moderniseringsopdrag

Nyt Norden
Afrapportering på generalsekretærens moderniseringsopdrag

ISBN 978-92-893-2769-5
<http://dx.doi.org/10.6027/US2014-415>

Udenfor se 2014:415

© Nordisk Ministerråd 2014

Layout: Hanne Lebech
Omslagsfoto: ImageSelect

www.norden.org/da/publikationer

Det nordiske samarbejde

Det nordiske samarbejde er en af verdens mest omfattende regionale samarbejdsformer. Samarbejdet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøerne, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbejde er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en vigtig medspiller i det europæiske og internationale samarbejde. Det nordiske fællesskab arbejder for et stærkt Norden i et stærkt Europa.

Det nordiske samarbejde ønsker at styrke nordiske og regionale interesser og værdier i en global omverden. Fælles værdier landene imellem er med til at styrke Nordens position som en af verdens mest innovative og konkurrencedygtige regioner.

Nordisk Ministerråd
Ved Stranden 18
1061 København K
Telefon (+45) 3396 0200

www.norden.org

Indholdsfortegnelse

1. Tid til forandring.....	7
1.1 Mandat og proces for moderniseringsarbejdet	10
1.2 Tidligere analyser.....	11
1.3 Oversigt over rapportens anbefalinger	11
2. Styrkelse af det nordiske samarbejde på ministerniveau.....	21
2.1 Ministerrådets rolle: Mere fokus på strategi og politik	24
2.2 Et nyt nordisk budget som styrings- og prioriteringsværktøj	36
2.3 Et mere sammenhængende nordisk samarbejde	47
3. Et effektivt sekretariat	57
3.1 Generalsekretærens initiativret og -pligt.....	58
3.2 Enklere og mere effektiv administration og kommunikation	59
3.3 Ét sekretariat.....	71
4. Mere nordisk nytte af Ministerrådets projekt- og programvirksomhed	73
4.1 Tidligere indsatser for at styrke projektvirksomheden	73
4.2 Kriterier for bevilling af midler til projekter og programmer.....	78
4.3 Færre projekter – flere sammenhængende programmer.....	79
4.4 Fastsættelse af formål og mål.....	81
4.5 Styrkelse af opfølgningen på projekter og programmer	84
4.6 Styrke nyttiggørelsen af projektresultater.....	85
5. Bedre styring af de nordiske institutioner	89
5.1 De nordiske institutioner i dag.....	89
5.2 Styringen af de nordiske institutioner	90
5.3 Effektivisering af institutionernes administration	101
5.4 Sekretariatets understøttelse af institutionerne.....	104
6. Administrative og økonomiske konsekvenser af moderniseringsinitiativerne.....	105
6.1 Initiativer til administrativ udvikling i Ministerrådssekretariatet.....	106
Bilag 1: Samlet forslag til revision af Nordisk Ministerråds forretningsorden og forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat	107
Bilag 2: Samlet oversigt over forslag til ændringer af økonomireglementet.....	117
Bilag 3: Oversigt over tidligere analyser af Nordisk Ministerråd	129
Bilag 4: Dr. Jur. Frederik Harhoffs notat om fortolkningen af Helsingforsaftalens artikel 62	133
Bilag 5 Oversigt over ministerråd og nordisk institutioner.....	137

1. Tid til forandring

Gennem samarbejdet i Nordisk Ministerråd har de nordiske lande i løbet af årene opnået mange væsentlige resultater til gavn for borgerne i Norden: Pasunionen, det fælles arbejdsmarked, socialkonventionen, det fælles uddannelsesmarked og sprogkonventionen er nogle af de store resultater fra samarbejdets første tid.

Blandt andre succeser kan nævnes miljømærket Svanen og Nøglehullet, der hjælper nordiske forbrugere med at træffe grønne og sunde valg. Og samarbejdet om informationsudveksling på skatteområdet, hvor fælles forhandlinger med over 40 lande har indbragt de nordiske lande mange milliarder i skatteindtægter, som ellers var forsvundet i skattely. Ligeledes har det nordiske samarbejde om klimaspørgsmål og ligestilling medvirket til at give de nordiske lande en stærk stemme, når disse spørgsmål drøftes på den internationale scene.

Dette er blot et lille udpluk af de mange resultater, som er skabt gennem samarbejdet mellem de nordiske regeringer i Nordisk Ministerråd. Samarbejdet har siden oprettelsen nydt stor opbakning i de nordiske befolkninger og blandt de skiftende nordiske regeringer.

I lyset af skiftende samfundsmæssige udfordringer er Nordisk Ministerråd blevet reformeret ved flere anledninger siden oprettelsen i 1971. Som det fremgår af samarbejdsministrenes visionsdeklaration for det nordiske samarbejde fra februar 2014 er det vigtigt, at det nordiske samarbejde er i fortsat fornyelse for at sikre, at samarbejdet på langt sigt forbliver et stærkt redskab for de nordiske regeringer til at håndtere politiske udfordringer.¹ En organisation, som ikke er på jagt efter kontinuerlig forbedring og modernisering, vil halte bagefter.

Hvad er målet med at modernisere?

Ønsket om fortsat fornyelse og tilpasning til nye samfundsmæssige udfordringer var baggrunden for, at den nordiske samarbejdskomité, NSK,

¹<http://www.norden.org/sv/nordiska-ministerradet/samarbetsministrarna-mr-sam/deklarationer/norden-2013-tillsammans-aer-vi-starkare>

i april 2013 gav Nordisk Ministerråds generalsekretær mandat til at se på mulighederne for at effektivisere og modernisere samarbejdet i Nordisk Ministerråd.

Målsætningen med moderniseringsprocessen er helt overordnet at fremtidssikre det nordiske samarbejde. Der er behov for et mere dynamisk og politisk indholdstungt samarbejde, som støttes op af effektive og målrettede beslutningsprocesser og administrativ praksis.

I lyset af samarbejdsministrenes visioner om et grænseløst, et innovativt, et synligt og et udadvendt Norden er der behov for en organisation og et samarbejde, som i endnu højere grad fokuserer på politisk aktuelle emner og på problemstillinger, som er relevante for borgerne i Norden. Der er behov for en organisation, som opnår synlige og målbare resultater. Som det også fremgår af samarbejdsministrenes visionsdeklaration, skal samarbejdet skabe nordisk nytte, give merværdi til alle og føre til konkrete politiske resultater.

Konkret kræver disse mål, at der gennemføres en enklere og mere effektiv beslutningsproces og struktur i Nordisk Ministerråd. Det skal være enklere at initiere, drøfte, beslutte og gennemføre det, de nordiske regeringer ønsker at samarbejde om.

Målene fordrer ligeledes, at der skabes et større rum for politiske prioriteringer og løsninger, hvor man finder den rigtige måde at behandle forskellige typer af sager på, og hvor der sikres effektivitet og tværgående samarbejde i det apparat som skal forberede og implementere beslutningerne. Vejen fra politisk initiativ til afgørelse og implementering skal være kortere.

Ligeledes er det nødvendigt, at det nordiske budget giver mulighed for politiske prioriteringer og styring af den nordiske indsats. Budgettet skal være en informationskilde, der fortæller, hvad der er opnået, og hvilke resultater der stiles efter. Det skal også vise, hvilket handlerum der er for politiske initiativer. Kun på den måde kan budgettet blive det styringsværktøj, der er brug for i en moderne organisation.

Der er videre behov for mere målrettet at bruge ressourcerne og resultaterne fra de mange projekter, der gennemføres i nordisk regi hvert år. Kundskaben skal danne grundlag for udformning af fælles politik. Der bør stilles højere krav til initiering, gennemføring og opfølgning af nordiske projekter.

Endelig er det vigtigt at sikre god nordisk nytte af de ressourcer, som bruges i de nordiske institutioner på alt fra forskning og kultur til forvaltning af fælles genressourcer. Styringen af institutionerne bør både tydeliggøres og forenkles, for at ejerne skal kunne sikre den nordiske nytte.

Alt i alt handler moderniseringsarbejdet i høj grad om at klargøre rollefordelingen mellem aktørerne i det nordiske samarbejde. Der er behov for et klarere billede af, hvilke opgaver og hvilket ansvar påhviler henholdsvis ministerrådene, embedsmandskomiteerne, sekretariatet og institutionerne. I dag er dette billede delvist uklart, hvilket medfører u hensigtsmæssige forløb, hvor fx ansvar forskubbes og habilitets-spørgsmål opstår, eller hvor der udøves "micro management" af eksempelvis bevillingssager, mens der mangler mere overordnede politiske og strategiske retningslinjer.

Hertil kommer, at de politiske opdragsgivere har efterlyst mere politisk indhold i minstermøderne, og flere aktører har peget på vanskeligheder i at drive forandringsprocesser, blandt andet fordi ressourcer er ufleksible og bundet i flerårige projekter og programmer. Ligeledes er det fra flere sider påpeget, at Ministerrådets sektorvise organisering gør det vanskeligt at arbejde tværsektorielt, hvilket mange af tidens udfordringer fordrer. Beslutningstagere har betegnet Nordisk Ministerråds budget som uigennemsigtigt, og der er blevet stillet spørgsmålstejn ved hensigtsmæssigheden af det store antal nordiske projekter. Samtidig har besparelser på det nordiske budget fra 2014 aktualiseret behovet for at se på muligheder for effektivisering og forenkling af det nordiske samarbejde.

Med udgangspunkt i de analyser og udredninger som tidligere er udført, og på baggrund af det arbejde som er iværksat som led i moderniseringsprocessen, har det været vigtigt at komme frem til løsninger og anbefalinger som kan bidrage til:

- Et forstærket samarbejde på ministerniveau
- Mål- og resultatstyring af det nordiske budget
- Et effektivt sekretariat som initierer og følger op på politiske beslutninger
- Tydelighed om roller og ansvar for de forskellige aktører i beslutningsprocessen
- Bedre samarbejde om løsninger på tværs af sektorerne
- Krav til initiativ, sagsforberedelse og opfølgning
- Delegering af administrative opgaver
- Forenkling af administrative processer
- Mere tydelig ejerstyring af nordiske institutioner
- Mere målrettet brug af nordiske projekter

1.1 Mandat og proces for moderniseringsarbejdet

Det mandat, som NSK i april 2013 gav Nordisk Ministerråds generalsekretær for at se på mulighederne for effektivisering og forbedring af det nordiske regeringssamarbejde, lægger vægt på følgende fire elementer:

1. *Beslutningsprocesser og den administrative praksis*: En analyse af beslutningsprocesser og den administrative praksis i de enkelte sektorer med henblik på at formulere forslag til forenklinger, rationaliseringer og effektiviseringer, som kan øge den politiske relevans i det nordiske regeringssamarbejde og forkorte beslutningsprocesserne.
2. *Institutioner*: En analyse af de senere års ændringer på området samt aktuelle problemstillinger med henblik på at opstille forslag til forbedringer og forenklinger.
3. *Projekter*: En kortlægning af anvendelsen af projekter i det nordiske samarbejde samt de initiativer, der er taget de senere år, for at forbedre projektvirksomheden med henblik på at formulere forslag til forbedringer.
4. *Budgettets indretning og proces*: En analyse af mulighederne for at flytte midler mellem sektorerne i det nordiske budget, af arbejdsdelingen i budgetprocessen mellem MR-SAM og fagministerråd samt af transparensen i budgetprocessen med henblik på at formulere forslag til forenklinger og effektiviseringer af både budgettets indretning og budgetprocessen. Endelig spørgsmålet om hvorvidt budgetbogens struktur og indretning understøtter relevant mål- og resultatstyring og udgør et prioriteringsværktøj.

På baggrund af dette mandat igangsatte generalsekretæren fire analyser, jf. ovenstående punkter. I arbejdet med de fire delprojekter er i relevant omfang inddraget eksterne eksperter (Budgetekspertgruppen, Rigsrevisionen mv.) samt i mindre omfang ekstern konsulentbistand. Videre har man i delprojekterne trukket på den ekspertise, der allerede findes i sekretariatet, ved at danne tværgående projektgrupper og arrangere arbejds møder med mulighed for at drøfte problemstillingerne. De dele af moderniseringsopdraget, som vedrører styringen af institutionerne, har været drøftet med institutionslederne. Endelig har generalsekretærens ledelsesgruppe løbende drøftet vigtige problemstillinger og løsningsforslag.

Status for arbejdet er løbende blevet forelagt NSK og samarbejdsminstrene til orientering (NSK møderne den 1. juli 2013, 23. september 2013, 3. december 2013). De enkelte fagministerråd er også blevet ori-

enteret om arbejdet. I processen har der på de relevante områder været en dialog med Budgetekspertgruppen (BEG), den danske rigsrevision og de nordiske institutioner. NSK/MR-SAM traf på møder den 5.–6. februar 2014 beslutning om, at budgettets struktur ændres fra og med budgettet for 2015, således at der i højere grad fokuseres på, hvilke formål de afsatte midler skal anvendes til at opnå, samt hvilke resultater der er opnået i de forgangne år, jf. også samarbejdsministrenes visionserklæring. Denne beslutning er en del af den samlede reformpakke og indgår i denne rapportens anbefalinger vedr. budgettet, jf. afsnit 2.2.

Denne rapportens anbefalinger behandles af NSK og MR-SAM i april/juni 2014. På baggrund af NSK og MR-SAM's beslutninger udarbejder sekretariatet en implementeringsplan.

1.2 Tidligere analyser

Denne rapport bygger videre på analyser af det nordiske samarbejde, som er blevet udført i de senere år, herunder Stellan Ottossons rapport "Nordiska ministerrådet fortsättning på reformen" fra 2008, evaluering af projekter som virkemiddel i det nordiske samarbejde fra 2010, Rambølls rapport "Analyse af arbejdsprocesser, MR/EK-møder" fra 2011 og Rigsrevisionens rapporter om projektrevision ved Nordisk Ministerråd fra maj 2012 og om tilskudsrevision af programforvaltningen ved Nordisk Ministerråd fra februar 2014. Disse analyser er i relevant omfang blevet inddraget i nærværende proces. En kort oversigt over analyserne findes i bilag 3.

1.3 Oversigt over rapportens anbefalinger

Læsevejledning: I kapitel 2 beskrives en række anbefalinger, som har til formål at styrke det nordiske samarbejde på ministerniveau, dvs. øge det politiske indhold og sammenhængen i det nordiske samarbejde, herunder ved en ændring af budgettets indretning og budgetprocessen. I kapitel 3 beskrives en række anbefalinger, som har til formål at øge effektiviteten i Nordisk Ministerråds sekretariat, dvs. sikre at den administrative praksis støtter op om og fremmer målsætningen om mere politisk indhold og sammenhæng i det nordiske samarbejde. I kapitel 4 beskrives anbefalinger, som har til formål at øge den nordiske nytte af Ministerrådets projektvirksomhed. I kapitel 5 beskrives anbefalinger, som har til formål at

forbedre styringen af de nordiske institutioner. I kapitel 6 beskrives moderniseringsinitiativernes administrative og økonomiske konsekvenser.

For overskuelighedens skyld præsenteres rapportens anbefalinger samlet her (og kan ses løbende gennem rapporten i blå bokse).

Samlet oversigt over rapportens anbefalinger²

Mere fokus på politik og strategi i ministersamarbejdet

Anbefaling 1: Flere strategiske gennemlysninger

Det anbefales, at der regelmæssigt gennemføres strategiske gennemlysninger af potentielt nordisk samarbejde for udvalgte sektorer i det nordiske regeringssamarbejde. Gennemlysningerne indebærer en grundig afdækning af potentielle nye områder for nordisk samarbejde i et 5–10 års perspektiv. I lyset af den gradvise udbredelse af dette instrument anbefales endvidere, at alle ministerråd i løbet af det kommende år systematisk drøfter landenes ønsker til det fremtidige politiske indhold af det nordiske samarbejde i deres respektive sektorer og mulige redskaber til at identificere potentielle nye samarbejdsområder i sektoren.

Anbefaling 2: Flere prioriteringsmidler og en styrket proces

Det anbefales, at der sker en gradvis øgning af prioriteringsmidlerne i det nordiske budget for at øge mulighederne for at tage nye politiske initiativer og iværksætte strategiske satsninger. Det anbefales endvidere, at der udarbejdes retningslinjer for samarbejdet om planlægning af formandskabsdelen af prioriteringsbudgettet mellem kommende formandskaber og Nordisk Ministerråds sekretariat, herunder vedr. fastlæggelse af styringsmodel.

Anbefaling 3: Mere systematisk dialog om internationale spørgsmål og EU-sager

Det anbefales, at ministermøderne i højere grad anvendes til at drøfte EU-sager og internationale spørgsmål af fælles interesse. Ligeledes anbefales, at ministerrådene overvejer muligheden for øget samarbejde på embedsmandsniveau vedrørende implementering af ny EU-lovgivning og andre internationale instrumenter.

² Se bilag 1 og 2 for en samlet oversigt over forslag til ændringer i Nordisk Ministerråds forretningsorden, forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat, generalsekretærens stillingsinstruks og Nordisk Ministerråds økonomireglement.

Anbefaling 4: Præcisering af Ministerrådets beslutningsprocedurer

Det anbefales, at MR-SAM får forelagt en betænkning om, hvorvidt Nordisk Ministerråds forretningsorden bør tilføjes en ny bestemmelse, som præciserer, hvordan udtrykket procedurespørgsmål forstås.

Anbefaling 5: Forankring af embedsmandskomiteernes rolle

Det anbefales, at embedsmandskomiteernes rolle præciseres i forretningsordenen for Nordisk Ministerråd. Det anbefales ligeledes, at landene tilstræber en repræsentation i embedsmandskomiteerne med de nødvendige fuldmagter og den nødvendige politiske forankring til at indgå i drøftelser og tiltræde beslutninger på deres ministres vegne. Endvidere anbefales, at der udarbejdes et introduktionsoplæg for EK-medlemmer.

Anbefaling 6: Forenkling af de styrende dokumenters struktur

Det anbefales, at de styrende dokumenter i sektorerne revideres med henblik på at forenkle, ensarte og sikre et klart hierarki. Til dette formål udarbejdes retningslinjer og skabelon, som skal sikre korte og fokuserede samarbejdsprogrammer, som tager udgangspunkt i samarbejdsministrenes visionserklæring og som har ensartet tidshorisont og fokus på effektmål fremfor aktivitetsmål. Ligeledes bør det sikres, at målformuleringen synkroniseres med budgetprocessen, jf. anbefaling 9. Endvidere anbefales, at de sektorvise formandskabsprogrammer udfases med henblik på at sikre et mere langsigtet fokus i sektorernes arbejde.

Anbefaling 7: Nyt nordisk budget – mål og resultatstyring

Det anbefales, at den allerede trufne beslutning i MR-SAM vedrørende budgettets indretning suppleres med en ny kategorisering af budgetkategorier for at styrke gennemsigtigheden i budgettet og gøre budgettet til et bedre redskab i mål- og resultatstyringen af virksomheden. Hertil kommer en uddybning og nuancering af reglerne vedrørende overførte midler, hvor den nuværende mulighed for at overføre op til 20 pct. af årets budget til det efterfølgende år ændres til at 15 pct. kan overføres. I relation til institutionerne indføres i budgetbogen en oversigt over institutionernes egenkapital for at skabe gennemsigtighed om institutionernes overførte midler. Anbefalingen i relation til videreførsel af 15 pct. varetages i forslag til ændringer af økonomireglementet, hvor § 20A vedrørende overførelsesadgang ændres i henhold til ovenstående. Samtidig ekspliciteres det, hvilke bevillingstyper, der er omfattet af reglerne (projekter, programmer og organisationsbidrag).

Anbefaling 8: Styrket årsrapportering

Det anbefales, at den allerede trufne beslutning i MR-SAM vedrørende styrket mål- og resultatstyring i budgettet suppleres af en styrket årsrapportering på større og væsentlige temaer/indsatser samt en opfølgning på håndtering af budgetrekommandationer fra Nordisk Råd. Anbefalingen varetages i forslag til ændringer af økonomireglementet, hvor krav til årsrapporteringen præciseres i § 8B.

Anbefaling 9: Målformulering i budgetprocessen kobles bedre til sektorvise samarbejdsprogrammer

Det anbefales, at processen for fastlæggelse af sektorvise samarbejdsprogrammer mv. i fagministerrådene gøres synkron med processen for målfastsættelse i budgettet, jf. også anbefaling 6. Dette sikrer tydeligere mål i budgettet og en politisk forankring i ministerrådene efter budgettets vedtagelse.

Anbefaling 10: Mere politik og fokus på færre og større mål i beslutningsprocessen

Det anbefales, at der gennemføres ændringer i økonomireglementet, hvor samarbejdsministrenes koordinerende rolle styrkes, og hvor der gives mulighed for, at de enkelte ministerråds fokus i højere grad rettes mod målene for budgettet *før* budgettets vedtagelse fremfor på den løbende udmøntning af budgettet. Implementeringen af vedtagne budgetter og planer kan på dette grundlag i større grad overlades til sekretariatet.

Anbefaling 11: Styrket dialog med Nordisk Råd i budgetprocessen

Det anbefales, at der sker en styrket dialog med Nordisk Råd om prioriteringer og hovedlinjer i budgettet ved at supplere de eksisterende møder med et ekstra møde om efteråret før budgetprocessen for et givent år igangsættes. Dvs. fx møde i efteråret 2014 om budget 2016. På mødet drøftes næstkommende budgetårs prioritering. Ændringen varetages via en ændring af § 4 budgetanvisninger i økonomireglementet, hvor det præciseres, at Nordisk Råd har mulighed for at komme med indspil til prioriteter til budgetanvisningerne forud for fremsættelsen af budgetanvisningerne, hvor der i den nuværende proces alene er lagt op til, at Nordisk Råd kommer med en udtalelse forud for budgetanvisningernes vedtagelse (dvs. efter fremsættelsen).

Anbefaling 12: Ligestilling af alle sektorer budgetmyndighed

Med henblik på at styrke MR-SAM's koordinerende rolle anbefales det, at MR-K og MR-U's særlige ret til at disponere budgettet inden for den af MR-SAM tildelte ramme ophæves ved at artikel 15 i Aftale om kulturelt samarbejde ændres. Det vil både reelt og formelt ligestille alle sektorer og vil endvidere styrke transparens og ensartethed i budgetprocessen.

Anbefaling 13: Bedre balance i mødestrukturen

Det anbefales, at det årlige antal ministermøder og disses tidsmæssige placering er genstand for overvejelse i hver sektor, idet det vurderes, at et årligt møde næppe er tilstrækkeligt til at sikre et dynamisk og levende nordisk samarbejde, jf. anbefalingerne i afsnit 2.2 og 2.3. Antallet af embedsmandsmøder og organiseringen af disse bør indgå i disse overvejelser med henblik på at opnå en dynamisk og effektiv beslutningsstruktur, jf. også anbefaling 18 om enklere beslutningsstrukturer. Endvidere anbefales, at maksimalt ét af de årlige ministermøder afholdes i formandskabslandet med evt. socialt program, mens øvrige ministermøder afvikles på en sådan måde, at det er muligt for ministrene at rejse ud og hjem samme dag.

Anbefaling 14: Anvende den stående beslutningsstruktur i Nordisk Ministerråd

For at forøge mulighederne for kortere beslutningsveje anbefales at en stående beslutningsstruktur gennemføres i Nordisk Ministerråd ved en bevidst anvendelse af de forskellige mulige mødeformer. Der udarbejdes en guide vedr. anvendelsen af ordinære møder, skriftlig og silent procedure, video- og telefonmøder samt ekstraordinære møder.

Anbefaling 15: Styrkelse af det tværgående samarbejde på politisk niveau

Det anbefales, at det i planlægningen af ministermøder overvejes, hvorvidt der er mulighed for at lægge ministres møder back-to-back, så sager af tværgående karakter kan drøftes med tilstedeværelse af fagministre fra flere sektorer. Videre anbefales, at forretningsordenen for Nordisk Ministerråd suppleres med en paragraf, som giver samarbejdsministrene bemyndigelse til at nedsætte særlige tværgående grupper med ansvar for at gennemføre tværgående politiske initiativer.

Anbefaling 16: Behandlingen af rekommandationer og fremstillinger fra Nordisk Råd effektiviseres

Det anbefales, at der indføres en kortere frist for besvarelse af rekommandationer og fremstillinger fra Nordisk Råd. Fristen findes i dialog med Nordisk Råd for at sikre, at Ministerrådets interne frist spiller sammen med Nordisk Råds muligheder for tidligere at behandle meddelelserne og afskrive rekommandationerne og fremstillingerne. Videre foreslås, at der indledes dialog på politisk niveau angående rekommandationer og fremstillinger som Nordisk Råd har valgt at opretholde mere end én gang.

Et effektivt sekretariat

Anbefaling 17: Generalsekretærens initiativret og -pligt

Det anbefales, at generalsekretærens initiativret og -pligt skrives ind i forretningsordenen for Nordisk Ministerråd.

Anbefaling 18: Enklere beslutningsstrukturer i sektorerne

Det anbefales, at samarbejdsministrene beslutter, at alle EK/MR får til opgave i løbet af 2015 at diskutere, hvordan den administrative sektororganisering kan opdateres for at fremme enklere beslutningsstrukturer på baggrund af fælles retningslinjer for arbejdsgruppers roller, ansvar og organisering.

Anbefaling 19: Administrative sager delegeres til generalsekretæren

Det anbefales, at regelsættet tilrettes, således at administrative sager delegeres til generalsekretæren, herunder fastsættelse af lønsum, ansættelsen af afdelingschefer og informationskontorernes ledere, forlængelse af medarbejdere ved de nordiske institutioner og omklassificering af eksisterende stillinger samt at generalsekretærens informationspligt i forhold til udøvelsen af disse og andre fuldmagter præciseres i regelsættet.

Anbefaling 20: Krav til sagsbehandlingen i Ministerrådssekretariatet

Det anbefales, at der udarbejdes skriftlige krav til sagsbehandlingen i Nordisk Ministerråds sekretariat. Kravene funderes på principper om god forvaltnings-skik og fuldført sagsbehandling. Det sikres via interne kurser, at alle sagsbehandlere er fortrolige med kravene til sagsbehandlingen.

Anbefaling 21: Effektivisering af mødeafholdelsen i Nordisk Ministerråd

Det anbefales, at der formuleres retningslinjer for Ministerrådssekretariatets afholdelse af møder, herunder forberedelse og udarbejdelse af mødemateriale samt referatskrivning. Det sikres via interne kurser, at alle sagsbehandlere er fortrolige med retningslinjerne for mødeafholdelse.

Anbefaling 22: Forenkling af regelværket

Det anbefales, at der gennemføres en oprydning af regelværket med henblik på at fjerne overlappende bestemmelser og klargøre og forenkle det samlede regelværk. I forretningsordenen for Nordisk Ministerråd samles bestemmelserne om den politiske organisering og ledelse af samarbejdet, mens bestemmelser vedrørende administrative forpligtelser, som generalsekretæren/sekretariatet har i forhold til det politiske niveau samt betingelserne for generalsekretærens interne ledelse af sekretariatet samles i forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat. Generalsekretærens stillingsinstruks vurderes at kunne ophæves, idet det nuværende indhold er dækket af forretningsordenerne og økonomireglementet.

Anbefaling 23: En samordnet informations- og kommunikationsindsats

Det anbefales, at der gennemføres en analyse af organiseringen af Nordisk Ministerråds informations- og kommunikationsindsatser med henblik på at undgå overlap og for at overveje muligheder for at effektivisere og opnå synergi ved en større grad af samarbejde, således at informations- og kommunikationsindsatsen i størst mulig grad understøtter samarbejdets politiske mål.

Anbefaling 24: Bedre anvendelse af nordisk statistik

Det anbefales, at der udføres en kortlægning af eksisterende statistiske ressourcer i Nordisk Ministerråd, samt at der findes passende og effektive værktøjer til håndteringen og fremvisningen af disse ressourcer tværsektorielt i Nordisk Ministerråd.

Anbefaling 25: Styrkelse af det tværgående samarbejde i sekretariatet

Det anbefales, at det tværgående samarbejde i sekretariatet styrkes bl.a. ved at princippet om fuldført sagsbehandling implementeres, ligesom samarbejde i teams udvikles og anvendes, når dette er hensigtsmæssigt. Ledelsesgruppen ses som en afgørende aktør for disse udviklingsaktiviteter og mere generelt for udvikling af en sammenhængende kultur i sekretariatet.

Mere nordisk nytte af Ministerrådets projekt- og programvirksomhed

Anbefaling 26: Fokus på færre projekter og flere sammenhængende programmer

Det anbefales, at der i de enkelte sektorer fokuseres på færre og større projekter/programmer for at frigøre ressourcer og tid til det mere policyorienterede arbejde.

Anbefaling 27: Sekretariatets administration af projekt- og programbevillinger reduceres

Det anbefales, at det af forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat skal fremgå, at sekretariatets ressourcer primært anvendes til betjening af ministerråd og embedsmandskomiteer. Sekretariatets ressourcer til administration af projekter skal primært anvendes til projekter og programmer, der er besluttet og initieret af et ministerråd eller en embedsmandskomite som led i udvikling eller virkeliggørelse af en nordisk politik. Øvrig administration af projekter og programmer bør varetages af fx institutioner eller andre forvaltningsorganer uden for Ministerrådssekretariatet. Administration af ansøgningspuljer bør ligeledes ske uden for Ministerrådssekretariatet.

Anbefaling 28: Justering af retningslinje for projekt- og programbevillinger

Det anbefales, at de eksisterende kriterier for projekt- og programbevillinger justeres således, at der skabes en samlet retningslinje med kriterier for og ensartede minimumskrav til beslutningsgrundlag for projekt- og programbevillinger. Alle embedsmandskomiteer orienteres om de ændrede rutiner.

Anbefaling 29: Udarbejdelse af retningslinje for bevillingskontrakter, opfølgning og rapportering

Det anbefales, at der udarbejdes ensartede retningslinjer for bevillingskontrakter, opfølgning og rapportering. Alle embedsmandskomiteerne orienteres om de ændrede rutiner.

Anbefaling 30: Udarbejdelse af retningslinje for evalueringer af programbevillinger

Det anbefales, at der i sekretariatet udarbejdes en retningslinje med ensartede minimumskrav til evalueringer af programbevillinger. Målet er at sikre et fælles niveau for evalueringer af programbevillinger. Alle embedsmandskomiteer orienteres om de ændrede rutiner.

Anbefaling 31: Udvikling af en forbedret offentlig projektportal for Ministerrådets projekter og programmer

Det anbefales, at der udvikles en forbedret projektportal, der bygger på principperne bag Open Access. Målet er at sikre offentligheden tilgang til resultater fra projekt- og programvirksomhed finansieret over det nordiske budget. Alle embedsmandskomitéer, udvalg, institutioner og relevante forvaltningsorganer orienteres om de ændrede krav.

Bedre styring af de nordiske institutioner

Anbefaling 32: Styreformen for institutionerne ændres

Det anbefales, at normalvedtægterne for institutionerne ændres, således, at:

- Det formelle juridiske og økonomiske ansvar for institutionens løbende drift placeres hos direktøren, som i disse anliggender rapporterer til generalsekretæren.
- Generalsekretæren varetager rekruttering af ny direktør.
- Bestyrelsens specifikke faglige ansvar beskrives i vedtægterne.

Eventuelle afvigelser fra normalvedtægterne skal som i dag godkendes af samarbejdsministrene, og udpegning af bestyrelsen sker ligeledes efter nuværende praksis. Bestemmelserne vedrørende tilsætning af institutionsledere i forretningsordenen for Nordisk Ministerråd konsekvensrettes.

Anbefaling 33: Indførelse af årligt bevillingsbrev for institutionerne

Det anbefales, at økonomireglementet justeres, således at der stilles obligatorisk krav om et årligt bevillingsbrev for den enkelte institution med specifikke mål og resultatkrav. Bevillingsbrevet udarbejdes af generalsekretæren på grundlag af årets budget samt Ministerrådets øvrige styringsdokumenter. Udarbejdelsen sker i tæt dialog med institutionen, og det bør tilstræbes, at dialogen om bevillingsbrevet sker på et tidspunkt, således, at der kan ske en koordinering med institutionens egen planlægning af indsats for det kommende år. Det anbefales desuden, at mål- og resultatkontrakter udarbejdes synkront med ministerrådets overordnede strategiske planer. Endeligt anbefales at generalsekretæren udarbejder interne retningslinjer for udarbejdelsen af bevillingsbreve, herunder for dialogen med institutionerne.

Anbefaling 34: Retningslinje for kontakt og praksis for møder mellem bestyrelse og EK

Det anbefales, at der udarbejdes retningslinjer for kontakt og møder mellem institutionsbestyrelser og embedsmandskomitéerne.

Anbefaling 35: Udpegning af bestyrelsesmedlemmer

Det anbefales, at normalvedtægterne for institutionerne ændres således, at der er sammenfald mellem bestyrelsens mandatperiode og mål- og resultatkontraktens gyldighedsperiode.

Anbefaling 36: Styrkelse af samarbejdet mellem institutionerne i Oslo

Det anbefales, at der etableres et formelt og øget samarbejde mellem de nordiske institutioner i Oslo. Initiativet skal afrapporteres primo 2015. Erfaringerne fra Oslo skal danne grundlag for overvejelser om tilsvarende samarbejde mellem øvrige nordiske institutioner, hvor dette geografisk set er hensigtsmæssigt.

Anbefaling 37: Etablering af fælles systemløsninger

Det anbefales, at der etableres fælles systemløsninger om rejsebestilling og rekrutteringsportal. Initiativet skal afrapporteres i 2015. Erfaringerne skal danne grundlag for overvejelser om yderligere samarbejde om systemløsninger mellem de nordiske institutioner.

Anbefaling 38: Mulighed for at i særlige tilfælde at forlænge ansættelser på institutionerne med op til 6 måneder ud over de 8 år

Det anbefales, at retningslinjerne for institutionerne justeres således, at generalsekretæren, som det i dag gælder for Ministerrådssekretariatet, i særlige tilfælde kan forlænge ansættelsen for en medarbejder ved en nordisk institution med op til 6 måneder ud over de 8 år.

Anbefaling 39: Introduktionstilbud for nye bestyrelsesmedlemmer og medarbejdere ved de nordiske institutioner

Det anbefales, at generalsekretæren etablerer et 1-dags introduktionsforløb for nye bestyrelsesmedlemmer og medarbejdere ved de nordiske institutioner, hvor det nordiske samarbejde præsenteres, herunder historik, resultater og visioner for samarbejdet, introduktion til de nordiske råd og organisationer, samt regler og rammer for institutionernes arbejde.

2. Styrkelse af det nordiske samarbejde på ministerniveau

Ministerrådet er jf. Helsingforsaftalen den centrale aktør i samarbejdet mellem de nordiske lande. Helsingforsaftalen slår fast, at Ministerrådet træffer beslutninger i den udstrækning, som det angives i denne aftale og andre overenskomster mellem de nordiske lande. I forretningsordenen for Nordisk Ministerråd, som er godkendt af samarbejdsministrene, fremgår det, at Ministerrådet gennem behandling af spørgsmål af betydning for det nordiske samarbejde skal medvirke til at udvide og fordybe samarbejdet.

Samarbejdsministrenes vision for det nordiske samarbejde

De nordiske samarbejdsministre vedtog i februar 2014 en visionsdeklaration for det nordiske samarbejde, hvori de slog fast, at de er overbeviste om værdien af et fortsat styrket og fokuseret nordisk samarbejde i en tid, hvor globalisering, ressourceforbrug og økonomisk krise udfordrer de nordiske velfærdssamfund, og hvor betydningen af regionalt samarbejde øges. Samarbejdsministrene formulerede følgende overordnede visioner, som sætter retningen for det nordiske regeringssamarbejde i de kommende år:

"Et grænseløst Norden: Arbejdet med at skabe optimale forudsætninger for at borgere og virksomheder kan bevæge sig frit mellem de nordiske lande er en af det nordiske samarbejdes mest centrale udfordringer. Vi vil forstærke denne indsats, herunder for at sikre, at ny national lovgivning og de nordiske landes gennemførelse af EU lovgivning ikke skaber nye grænsehindringer i Norden.

Et innovativt Norden: Norden er en innovativ region med fokus på velfærd, uddannelse, kreativitet, entreprenørskab, bæredygtighed og forskning. Vi vil fortsat arbejde for et nært samarbejde, hvor vi opnår højere kvalitet og større effektivitet ved i fællesskab at håndtere konkrete udfordringer, som er af betydning for de nordiske borgere.

Et synligt Norden: Norden og de nordiske lande har en stærk profil ude i verden, og det nordiske brand/varemærke er velkendt. Der er voksende interesse for de nordiske erfaringer med at opbygge og videreudvikle samfund, der er præget af høj produktivitet, social tryghed og ligestilling. Vi vil arbejde aktivt for fortsat at profilere Norden globalt i "Team Norden ånden." Samtidig er kendskabet til

det nordiske samarbejde imidlertid blevet mindre blandt borgerne i Norden, og her vil vi yde en afgørende indsats for at informere om samarbejdet.

Et udadvendt Norden: Hver for sig er de nordiske lande små, men tilsammen udgør vi med 25 mio. borgere den 10. største økonomi i verden. De nordiske lande deltager i en lang række internationale fora. Vi vil fortsætte og forstærke den nordiske koordination af internationale emner på områder, hvor dette er af fælles interesse. Vi vil arbejde for at sikre, at det nordiske samarbejde om internationale spørgsmål kompletterer det samarbejde, som finder sted i andre organisationer."

Samarbejdsministrenes visioner udstikker retningen for det nordiske regeringssamarbejde i de kommende år. Visionen vil udgøre en overligger for samarbejdet i sektorerne og for det tværgående samarbejde, og vil påvirke udformningen af kommende budgetter. Den vil ligeledes være retningsgivende for institutionernes virksomhed og vil udgøre grundlaget for Ministerrådets samarbejde med Nordisk Råd.

Visionsdeklarationen er dermed en afgørende ramme for det arbejde, som moderniseringsprocessen igangsætter på strategisk niveau. Denne rapport's anbefalinger har således som overordnet mål, at samarbejdet i Nordisk Ministerråd optimeres med henblik på at medvirke til opnåelsen af samarbejdsministrenes visioner for det nordiske samarbejde.

Samarbejdet på ministerniveau i dag

I 2008 pegede Stellan Ottosson i sin rapport om reform af det nordiske samarbejde på, at vigtige politiske beslutninger på ministermøderne var usædvanlige, at ministermøderne ofte traf beslutninger af administrativ karakter, og at den politiske merværdi af ministermøderne var begrænset.

Det kan konstateres, at denne situation ikke er væsentligt anderledes i dag. Mere politisk indhold på ministermøderne efterspørges fortsat, ministerdeltagelsen varierer, og ministermøder har måttet aflyses på grund af utilstrækkelig ministerdeltagelse (minimum deltagelse af tre ministre, jf. Helsingforsaftalens artikel 61). Samtidig viser en detaljeret gennemgang af de afholdte ministermøder i 2012–13, at der har været afholdt "ministermøder" i perioden med deltagelse af færre end tre ministre (et møde i hhv. MR-K, MR-FJLS, MR-NER og MR-A). Dette skal også ses i lyset af, at landene i flere ministerråd har mulighed for at sende mere end én minister (fx MR-S som dækker både social- og sundhedsspørgsmål). Statistikken over ministermøder viser også, at der er stor forskel på antallet af møder om året mellem sektorerne.

Statistik over ministermøder 2012–13	Ministerdeltagelse*	Antal møder
MR-SAM	95 %	8
MR-K	70 %	4
MR-FJLS	60 %	2
MR-JÄM	100 %	2 (+1 møde aflyst)**
MR-U	80 %	3
MR-S	80 %	2
MR-NER	60 %	2
MR-M	70 %	4
MR-A	40 %	2
MR-Finans	60 %	2 (+1 møde aflyst)
MR-Lov	100 %	2

*Ministerdeltagelsen er beregnet for de fem kontraherende parter, da et ministermøde jf. Helsing-forsftalens artikel 61 skal have deltagelse af ministre fra minimum tre af disse lande. Procentsatsen udtrykker det faktiske antal lande med ministerdeltagelse set i forhold til det maksimalt mulige antal (=100 %). I de to tilfælde med aflyste møder er disse ikke indregnet i beregningen af ministerdeltagelsen.

** MR-JÄM holder udover de formelle ministermøde et uformelt ministermøde i forbindelse med FN's Kvindekommission i New York.

En gennemgang af dagsordenerne for ministermøderne i 2012–13 viser, at der er stor forskel på ministermødernes indhold. Administrative sager udgør for nogle ministerråd mere end en tredjedel af ministermødernes dagsorden, mens fordelingen af den øvrige tid mellem erfaringsudveksling og drøftelse af politiske/strategiske spørgsmål varierer mellem ministerrådene. Værdien af erfaringsudvekslingen og de politisk/strategiske drøftelser må også vurderes ud fra, hvorvidt det er de *rigtige* emner, som er sat til drøftelse – dvs. for ministrene aktuelle og relevante spørgsmål – og her kan det på baggrund af de førte drøftelser konstateres, at dagsordenerne ikke altid rammer plet. Fraværet af reelle politiske drøftelser afspejler formentlig også spændingsforholdet mellem embedsmændenes ønske om at "rydde bordet" for ministrene og hensynet til at sikre et politisk indhold på ministermøderne, jf. afsnit 2.1.5.

Et vitaliseret nordisk samarbejde med et stærkere politisk indhold fordrer lederskab på politisk niveau. På baggrund af ovenstående analyse af det nuværende ministersamarbejde og i lyset af samarbejdsministrenes visioner for det nordiske samarbejde kan der konstateres et klart behov for at styrke det nordiske samarbejde på ministerniveau.

På den baggrund præsenteres nedenfor anbefalinger, som har til formål at:

- sikre et større fokus på strategi og politik i ministerrådene (afsnit 2.1)
- sikre at det nordiske budget bliver et reelt styrings- og prioriteringsværktøj for ministrene (afsnit 2.2)

- sikre større sammenhæng i ministrenes samarbejde, både over tid og på tværs af sektorer og aktører (afsnit 2.3).

I kapitel 3 fremlægges herudover forslag med sigte på, at sekretariatet i højere grad skal bidrage til kundskabsudvikling, analyser og initiativer som grundlag for politisk handling i ministerrådene.

Flere af forslagene om projektvirksomheden i kapitel 4 har også til formål at understøtte styrkelsen af det nordiske samarbejde på politisk niveau.

2.1 Ministerrådets rolle: Mere fokus på strategi og politik

Det er jf. ovenfor Ministerrådets rolle at medvirke til at udvide og fordybe det nordiske samarbejde ved at behandle spørgsmål af betydning for dette samarbejde. Dette fordrer et strategisk fokus og vægt på drøftelse af relevante politiske spørgsmål frem for behandling af administrative sager.

Ministerrådene (dvs. ministrene) har det overordnede ansvar for samarbejdet i Nordisk Ministerråd. Ministrenes hovedopgaver i det nordiske samarbejde må være at diskutere den politiske retning og opstille mål for det nordiske samarbejde (bl.a. ved at vedtage strategier, handlingsplaner og budgetter). Et værktøj, som kan bruges for at fremme sådanne politiske diskussioner, er strategiske gennemlysninger af samarbejdet i sektorerne (à la Stoltenberg-rapporten på udenrigs- og sikkerhedsområdet). Endvidere skal ministrene forholde sig til overordnede spørgsmål vedrørende oprettelse og lukning af institutioner. Derudover bør spørgsmål, som man ikke kan nå til enighed om på embedsmandsniveau, forelægges ministrene.

Embedsmandskomiteernes rolle er til gengæld at tage beslutninger, som kræver drøftelse og afvejning af landenes synspunkter, inden for de politisk vedtagne planer. Embedsmandskomiteerne skal endvidere følge op på sekretariatets afrapportering om opfølgning af vedtagne strategier og varetage ejerstyring af institutioner og projekter på et overordnet niveau.

Endelig er det generalsekretæren, som har ansvaret for ledelsen og driften af sekretariatet og for opfølgningen af det nordiske samarbejde på grundlag af vedtagne aftaler, strategier, planer og budgetter (jf. kapitel 3).

Der har som tidligere nævnt gennem årene været taget flere organisatoriske greb for at søge en effektivisering af Ministerrådets arbejde, herunder reformen i 2005 hvor antallet af ministerråd blev reduceret. Der har dog kun i begrænset omfang været fokus på redskaber til at

sikre mere konkret politisk indhold i regeringssamarbejdet. Med dette mål for øje foreslås nedenfor en række initiativer.

2.1.1 Flere strategiske gennemlysninger af potentielt nordisk samarbejde

I 2008 bad de nordiske udenrigsministre den tidligere norske forsvars- og udenrigsminister Thorvald Stoltenberg om at fremlægge et forslag til styrkelse af det nordiske samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitik. Rapporten "Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk" – siden benævnt Stoltenberg-rapporten – indeholder 13 konkrete forslag. Stoltenberg udarbejdede sin rapport på baggrund af samtaler med politikere fra regeringspartier og opposition samt et bredt udvalg af fagfolk i de nordiske lande. Stoltenberg-rapporten blev starten på en vitalisering af det uformelle samarbejde på forsvars- og sikkerhedsområdet mellem de nordiske lande.

På baggrund af disse erfaringer iværksatte de nordiske social- og sundhedsministre efter forslag fra generalsekretæren i juni 2013 en lignende udredning af potentielt fremtidigt samarbejde på sundhedsområdet forestået af den tidligere svenske socialforsikringsminister Bo Könberg. Könberg, som sekretariatsbetjenes af Nordisk Ministerråds sekretariat, skal fremlægge sit forslag til et fremtidigt nordisk samarbejde på sundhedsområdet på det nordiske social- og sundhedsministermøde i juni 2014.

Erfaringerne fra forsvarsområdet og de foreløbige erfaringer fra sundhedsområdet indikerer, at strategiske gennemlysninger, hvor en respekteret person fra et af de nordiske lande udreder et sagsområde via samtaler med repræsentanter for regering og opposition, er et godt redskab til at identificere potentielle nye områder for nordisk samarbejde med et 5–10-årigt sigte. Erfaringerne fra det nordiske samarbejde på forsvarsområdet viser endvidere, at identifikation af konkrete områder, hvor et samarbejde vil være til gavn for de nordiske lande – hvor der kan opnås nordisk nytte – kan spore landene til et intensiveret samarbejde med klart politisk indhold. Som nævnt er forsvarssamarbejdet uformelt og ikke en del af Nordisk Ministerråd. Erfaringerne vurderes umiddelbart at kunne overføres til Nordisk Ministerråd. Der kan dog være behov for justeringer i forhold til anvendelsen af redskabet i de enkelte sektorer. Det er samtidig vigtigt at sikre et stærkt fokus på opfølgning af gennemlysningen, når denne foreligger, og implementering af dennes anbefalinger.

Det anbefales på den baggrund, at lignende processer gennemføres i strategisk udvalgte sektorer i det nordiske samarbejde. I lyset af de res-

sourcer, som gennemførelse af en grundig gennemlysning fordrer, må processen udbredes gradvist. Der bør på den baggrund udvikles andre værktøjer til at identificere potentielle nye samarbejdsområder – som det fx er sket på forskningsområdet, hvor en højniveauarbejdsgruppe med deltagelse fra alle landene har reformeret forskningssamarbejdet. Som led i dette anbefales, at alle ministerråd i løbet af det kommende år systematisk drøfter landenes ønsker til det nordiske samarbejdes fremtidige politiske indhold.

Anbefaling 1: Flere strategiske gennemlysninger

Det anbefales, at der regelmæssigt gennemføres strategiske gennemlysninger af potentielt nordisk samarbejde for udvalgte sektorer i det nordiske regeringssamarbejde. Gennemlysningerne indebærer en grundig afdækning af potentielle nye områder for nordisk samarbejde i et 5–10 års perspektiv. I lyset af den gradvise udbredelse af dette instrument anbefales endvidere, at alle ministerråd i løbet af det kommende år systematisk drøfter landenes ønsker til det fremtidige politiske indhold af det nordiske samarbejde i deres respektive sektorer og mulige redskaber til at identificere potentielle nye samarbejdsområder i sektoren.

2.1.2 *Prioriteringsbudgettet: Flere midler og en styrket proces*

De nordiske samarbejdsministre besluttede i 2012 at oprette et prioriteringsbudget inden for Nordisk Ministerråds budgetramme fra 2013. Budgettet er for 2014 74,8 mio. kr.

Prioriteringsbudgettet skal anvendes til at igangsætte nye og større overgribende tematiserede satsninger. Prioriteringsbudgettet er opdelt i en formandskabsdel og en øvrig del. Den øvrige del kan anvendes til et eller flere politisk prioriterede områder. I 2013–14 blev den anvendt til indsatser inden for områderne grøn vækst, helse og velfærd samt videreførelse af visse globaliseringsinitiativer.

Formandskabsdelen udgør fra 2015 45 mio. kr. årligt, hvor det tidligere svenske, det nuværende islandske og det kommende danske formandskab hver har 15 mio. kr. årligt i tre år til prioriterede indsatser.³ De formelle kriterier for anvendelsen af formandskabsdelen af prioriteringsmidlerne er, at der skal være tale om større strategiske og innova-

³ Der tages forbehold for at budgettet kun besluttes for et år ad gangen.

tive satsninger, minimum tre nordiske lande skal deltage, og støtten gives i maksimalt tre år. Der lægges endvidere vægt på medfinansiering fra landene, EU, organisationer eller andre, ligesom tværgående initiativer foretrækkes.

I sagens natur er der indtil videre alene erfaring med gennemførelsen af prioriteringsbudgettet i 2013–14. De foreløbige erfaringer er positive. Således muliggør prioriteringsbudgettet indsatser og programmer af en sådan størrelse, at der opnås synlighed og gennemslagskraft (som det er set både inden for formandskabsdelen med NordMin og Arbejdsmarkedsmødet som eksempler fra det svenske formandskab og den øvrige del med programmerne Grøn Vækst og Holdbar Nordisk Velfærd). Samtidig opnås en større dynamik i anvendelsen af det nordiske budget, idet det er lettere hurtigt at igangsætte nye initiativer på politisk prioriterede områder.

Ligeledes viser de hidtidige erfaringer, at formandskabsdelen skaber større og bredere engagement i formandskabslandet – fx er det kommende danske formandskab i gang med en inklusiv proces for at identificere temaer for projekterne, som skal lanceres i 2015. Midlernes størrelse øger interessen fra sektorerne og gør det fx muligt at gennemføre initiativer, der ikke kan findes midler til nationalt.

Samtidig har de hidtidige erfaringer vist et behov for fremadrettet at sikre en vis sammenhæng mellem prioriteringsprojekterne og andre igangværende nordiske aktiviteter. Ligeledes viser erfaringerne, at der kan være behov for at præcisere projekternes nordiske natur, ligesom der synes at være behov for at sikre en større grad af dialog mellem de kommende formandskaber og sekretariatet i initiativfasen for at sikre forankring og synergi mellem sektorernes arbejde. En medfinansiering fra sektorernes side kan være nødvendig for at sikre tilstrækkeligt ejerskab. Videre bør sekretariatet i højere grad være i stand til at rådgive formandskabet med hensyn til styringsmodel for projekter under prioriteringsbudgettet, samt klargøre sin rolle i forhold til den tværgående koordinering.

Det anbefales på baggrund af de hidtidige erfaringer med prioriteringsbudgettet, at der sker en gradvis øgning af denne pulje midler i budgettet med henblik på at sikre større bevågenhed og engagement i forhold til det nordiske samarbejde samt sikre omfordeling af ressourcer mellem sektorerne til politisk prioriterende områder. Konkret kunne formandskabsdelen i første omgang øges til 60 mio. kr. mens den øvrige del kunne udgøre 20 mio. kr. som primært anvendes til at finansiere opfølgning på strategiske gennemlysninger (jf. afsnit 2.1.1) og opfølgning af disse. De ekstra midler findes ved at reducere sektorernes bud-

getter. Det anbefales samtidig, at der udarbejdes retningslinjer for samarbejdet mellem kommende formandskaber og Nordisk Ministerråds sekretariat vedr. udvikling og gennemførelse af prioriteringsprojekter, herunder for at sikre en klar nordisk profil og den nødvendige tværgående forankring og sammenhæng med øvrige aktiviteter i nordisk regi. Sekretariatet bør endvidere udarbejde en anbefalet styringsmodel for disse større og ofte tværgående projekter/programmer til hjælp for formandskaberne.

Anbefaling 2: Flere prioriteringsmidler og en styrket proces

Det anbefales, at der sker en gradvis øgning af prioriteringsmidlerne i det nordiske budget for at øge mulighederne for at tage nye politiske initiativer og iværksætte strategiske satsninger. Det anbefales endvidere, at der udarbejdes retningslinjer for samarbejdet om planlægning af formandskabsdelen af prioriteringsbudgettet mellem kommende formandskaber og Nordisk Ministerråds sekretariat, herunder vedr. fastlæggelse af styringsmodel.

2.1.3 *Mere systematisk dialog om internationale spørgsmål og EU-sager*

I takt med udvidelsen af EU og i lyset af globaliseringen tales ofte om vigtigheden af regionalt samarbejde, jf. også samarbejdsministrenes visionserklæring fra februar 2014. Nordisk Ministerråd anvendes imidlertid ikke i dag til systematisk at facilitere dialog mellem de nordiske lande om internationale spørgsmål på Nordisk Ministerråds forskellige sagsområder. Der er her et uudnyttet potentiale.

Dialog om europæiske og andre internationale spørgsmål i regi af Nordisk Ministerråd vil kunne styrke de nordiske landes individuelle og fælles positioner i EU og andre internationale fora. Der skal ikke nødvendigvis være tale om egentlig koordination – udveksling af synspunkter vil øge landenes informationsniveau og styrke forhandlingspositionen i de (mange) tilfælde, hvor der er fælles interesser. Øget dialog om europæiske og andre internationale spørgsmål i regi af Nordisk Ministerråd vil ikke kunne erstatte løbende nordisk koordination fx i forbindelse med møder i FN-organer, men skal ses som supplement hertil. Dialog i regi af Nordisk Ministerråd kunne således typisk skabe mulighed for en mere tilbunds gående drøftelse af større sager på den internationale dagsorden. Samtidig er det vurderingen, at øget nordisk koordination i mange tilfælde vil muliggøre skabelsen af platforme for at drive spørgsmål af fælles interesse i internationale fora, som det fx er set i

forbindelse med internationale klimaforhandlinger i MR-M og i forbindelse med fælles forhandling af informationsaftaler med skattely i regi af MR-Finans.

Konkrete eksempler kunne derudover være udveksling af synspunkter mellem de nordiske lande vedrørende pågående forhandlinger om ny EU-lovgivning eller større punkter på dagsordenen for kommende møder i andre internationale organisationers styrende organer. Ministermøderne ville være oplagte arenaer for sådanne drøftelser, hvilket også sker i visse sektorer i dag (fx MR-M, MR-JÄM og MR-A).

Det synes endvidere oplagt i højere grad at udveksle erfaringer mellem de nordiske lande vedrørende implementering af ny EU-lovgivning og andre internationale instrumenter, herunder for at sikre at der ikke med gennemførelsen skabes nye grænsehindringer. Nordisk Ministerråd kunne facilitere kontakt mellem relevante embedsmænd fra landene for at sikre dette. Det bør endvidere i den forbindelse overvejes at gøre høring blandt de nordiske lande til standard i forbindelse med implementering af ny EU-lovgivning.

Et forstærket europapolitisk og øvrigt internationalt samarbejde i regi af Nordisk Ministerråd vil fordre, at landene orienterer sekretariatet om de relevante sager. Formandskabet må her forventes at have en central rolle for at sikre, at relevante sager kommer på dagsordenen. Der vil samtidig være behov for, at sekretariatets kompetencer vedr. EU og andre internationale organisationer styrkes.

I lyset af samarbejdsministrenes vision om et udadvendt Norden og med det formål at styrke de nordiske landes positioner i EU og andre internationale fora anbefales, at ministermøderne i højere grad anvendes til at drøfte EU-sager og internationale spørgsmål af fælles interesse. Ligeledes anbefales, at alle ministerråd overvejer mulighederne for samarbejde på embedsmandsniveau vedrørende implementering af ny EU-lovgivning eller andre internationale instrumenter.

Anbefaling 3: Mere systematisk dialog om internationale spørgsmål og EU-sager

Det anbefales, at ministermøderne i højere grad anvendes til at drøfte EU-sager og internationale spørgsmål af fælles interesse. Ligeledes anbefales, at ministerrådene overvejer muligheden for øget samarbejde på embedsmandsniveau vedrørende implementering af ny EU-lovgivning og andre internationale instrumenter.

2.1.4 Præcisering af Ministerrådets beslutningsprocedurer

I forbindelse med samarbejdsministrenes visionsdrøftelser i 2013–14 er konsensusprincippet i det nordiske samarbejde, jf. Helsingforsaftalens § 62, blevet rejst. I henhold til denne artikel træffes Ministerrådets beslutninger ved enstemmighed, idet beslutninger om procedurespørgsmål dog kan træffes ved almindeligt flertal. Det fremgår samtidig, at undladelse af at afgive stemme ikke er til hinder for, at beslutninger træffes. Dette medfører, at beslutninger i Nordisk Ministerråd også kan træffes – og bliver truffet – ved konsensus.

Helsingforsaftalens § 62

Ministerrådet er beslutningsdygtigt, når repræsentanter for alle landene er til stede i Ministerrådet. I spørgsmål, som udelukkende angår visse lande, behøver dog kun disse lande at være repræsenterede. Hvert land har én stemme i Ministerrådet. Ministerrådets beslutninger skal være enstemmige. I procedurespørgsmål træffes beslutning dog ved almindeligt flertal blandt de i afstemningen deltagende. Står stemmetallet lige, er formandens stemme afgørende. Undladelse af at afgive stemme er ikke til hinder for, at beslutninger træffes.

Konsensusprincippet i Helsingforsaftalen har fra tid til anden været genstand for kritik. Kritikere af konsensusprincippet anfører således, at kravet om enstemmighed gør beslutningsprocesserne i Nordisk Ministerråd for langsommelige og betyder, at organisationen ikke har den fornødne dynamik. Fortalere for konsensusprincippet anfører derimod, at kravet om enstemmighed gør beslutningerne i Nordisk Ministerråd stærke og er naturligt i en organisation med så relativt få medlemslande.

Drøftelserne blandt samarbejdsministrene i 2013–14 viser, at der ikke på nuværende tidspunkt blandt de nordiske landes regeringer er enighed om at ændre på konsensusprincippet. Der kan imidlertid være behov for en præcisering af forståelsen af Helsingforsaftalens § 62, idet Helsingforsaftalen ikke indeholder bestemmelser, der definerer, hvad der nærmere skal forstås ved "procedurespørgsmål".

Nordisk Ministerråds sekretariat har på den baggrund bedt professor, dr. jur. Frederik Harhoff fra Syddansk Universitet om at udrede dette spørgsmål. Dr. Harhoffs udredning er vedlagt denne rapport som bilag 4. Dr. Harhoff foreslår, jf. bilaget, at der kan indføres en ny bestemmelse i Ministerrådets forretningsorden, der præciserer, hvordan udtrykket procedurespørgsmål forstås, og hvorledes en eventuel tvivl om afstemningsmåde skal afgøres.

På baggrund af de hidtidige drøftelser af konsensusprincippet blandt samarbejdsministrene er det vurderingen, at det vil være hensigtsmæssigt, at samarbejdsministrene drøfter muligheden for en tilføjelse til forretningsordenen for Nordisk Ministerråd, som præciserer, hvordan udtrykket procedurespørgsmål skal forstås. Denne drøftelse bør baseres på en betænkning på baggrund af dr. Harhoffs juridiske udredning.

Anbefaling 4: Præcisering af Ministerrådets beslutningsprocedurer

Det anbefales, at MR-SAM får forelagt en betænkning om, hvorvidt Nordisk Ministerråds forretningsorden bør tilføjes en ny bestemmelse, som præciserer, hvordan udtrykket procedurespørgsmål forstås.

2.1.5 Forankring af embedsmandskomiteernes rolle

Embedsmandskomiteerne spiller i dag en meget central rolle i det nordiske regeringssamarbejde og er højst relevante aktører i forhold til målet om at styrke den politiske dimension i det nordiske samarbejde. Embedsmandskomiteernes rolle er imidlertid kun sparsomt beskrevet i Nordisk Ministerråds regelværk. I henhold til Helsingforsaftalens artikel 61 skal embedsmandskomiteerne bistå Ministerrådet i sin virksomhed. Af forretningsordenen for Nordisk Ministerråd fremgår herudover, at embedsmandskomiteerne kan nedsætte arbejdsgrupper til særlige opgaver.

Embedsmandskomiteernes opgave med at bistå Ministerrådet er i praksis todelt ved på den ene side at være forberedende for ministrenes møder og på den anden side at være udførende i et eller andet omfang. Blandt de eksisterende embedsmandskomiteer er der stor forskel på, hvordan de to typer af opgaver vægtes. Det påvirker fx arbejdsdelingen mellem formandskab og sekretariat. Der er samtidig forskel på embedsmandskomiteernes rolle i forhold til det politiske niveau, hvor beslutninger om samarbejdets indhold i nogle sektorer stort set træffes i embedsmandskomiteerne, mens ministrene i andre sektorer spiller en mere aktiv rolle. Forskellene mellem embedsmandskomiteernes virke må primært tilskrives forskelle i tradition og i de forskelle, der er i samarbejdets materielle indhold. Forskellene genspejler derudover delvist det spændingsforhold, der altid vil være mellem hensynet til at "rydde bordet" for ministrene og hensynet til at sikre et politisk indhold i ministermøderne.

I forbindelse med ønsket om at sikre større politisk indhold og beslutningskraft i møderne på ministerniveau er embedsmandskomiteernes rolle vigtig. Det bør fortsat sikres, at beslutninger træffes på det mest hensigtsmæssige niveau, og her er det embedsmandskomiteernes rolle at træffe beslutninger, som kræver drøftelse og afvejning af landenes synspunkter, inden for de politisk vedtagne planer. Den politiske retning bør lægges af ministrene.

Det kan endvidere konstateres, at der er stor forskel på landenes repræsentation i de enkelte embedsmandskomiteer. I lyset af embedsmandskomiteernes centrale rolle i det nordiske regeringssamarbejde og med henblik på at sikre smidighed i samarbejdet er det vurderingen, at landenes repræsentanter bør have de nødvendige fuldmagter og den nødvendige politiske forankring til at indgå i drøftelser og tiltræde beslutninger på deres ministres vegne. I lyset af den løbende udskiftning af landenes repræsentanter i embedsmandskomiteerne synes der endvidere at være behov for udarbejdelse af et introduktionsoplæg for EK-medlemmer, som beskriver embedsmandskomiteernes rolle, samspillet mellem sekretariat og lande, beslutningsprocedurer, regelværk mv.

På baggrund af ovenstående anbefales, at embedsmandskomiteernes rolle med at forberede sager til politisk behandling i Ministerrådet og varetage opgaver med at følge op på Ministerrådets beslutninger præciseres i forretningsordenen for Nordisk Ministerråd. Det anbefales ligeledes, at der gøres tiltag for at sikre, at landenes repræsentanter i embedsmandskomiteerne har de nødvendige fuldmagter og den nødvendige politiske forankring til at sikre smidighed og fremdrift i samarbejdet. Endvidere anbefales, at der udarbejdes et introduktionsoplæg for EK-medlemmer.

Anbefaling 5: Forankring af embedsmandskomiteernes rolle

Det anbefales, at embedsmandskomiteernes rolle præciseres i forretningsordenen for Nordisk Ministerråd. Det anbefales ligeledes, at landene tilstræber en repræsentation i embedsmandskomiteerne med de nødvendige fuldmagter og den nødvendige politiske forankring til at indgå i drøftelser og tiltræde beslutninger på deres ministres vegne. Endvidere anbefales, at der udarbejdes et introduktionsoplæg for EK-medlemmer.

2.1.6 Forenkling af strategistrukturen

En gennemgang af Nordisk Ministerråds styrende dokumenter og strategier gældende for 2013 viser, at der kan identificeres i alt 50 styredokumenter og strategier gældende for dette år.⁴ Dette illustrerer, at kompleksiteten er stor, og viser at der er et stort behov for prioritering og eksplicitering af retningen og formålet med det nordiske samarbejde. Samtidig er potentialet for forenkling er stort.

Gennemgangen viser også, at 8 af de 11 sektorer har en overordnet flerårig strategi/samarbejdsprogram og et etårigt formandskabsprogram for den pågældende sektor. Hertil kommer for nogle sektorer vedkommende andre typer dokumenter såsom mere konkrete handlingsplaner, retningslinjer eller kommunikationsstrategier. Inden for nogle sektorer opleves et klart hierarki mellem dokumenterne, mens dette er uklart i andre sektorer. Det kan endvidere konstateres, at dokumenterne ikke altid harmonerer med hinanden.

De forskellige dokumenttyper omfatter:

- *Formandskabsprogrammerne* er mellem sektorerne forholdsvis forskellige i deres konkretiseringsniveau, men lægger sig typisk mellem strategi og handlingsplan. Programmerne sætter i høj grad dagsordenen i de enkelte sektorer, hvilket af nogle opleves som medvirkende til, at arbejdet får et kortere sigte (det år formandskabet løber). Der er ikke altid overensstemmelse mellem formandskabsprogrammerne og sektorernes langsigtede strategier.
- *De flerårige sektorstrategier* er også meget forskellige mellem sektorerne, hvor nogle består af få udvalgte klare politiske prioriteringer, mens andre er meget lange og mere har karakter af en handlingsplan. Det kan endvidere konstateres, at strategierne primært indeholder aktivitetsmål frem for effektmål. Endelig dækker sektorstrategierne forskellige tidsperioder.
- *De tværsektorielle strategier* som fx bæredygtighedsstrategien og strategien for børn og unge opfattes forskelligt, i sektorerne. I nogle sektorer opfattes de som centrale styredokumenter på lige fod med

⁴ Dokumentstudierne forholder sig alene til de politiske styringsdokumenter som Helsingforsaftalen, formandskabsprogrammer, ministerrådenes strategier og handlingsprogrammer samt de tværsektorielle strategier. De administrativt rettede dokumenter vedr. organiseringen af det politiske arbejde i sekretariatet, fx virksomhedsplaner og forretningsordener samt budgetter indgår således ikke i analysen.

de sektorspecifikke strategier og programmer, mens de i andre sektorer opleves som mere perifere.

På baggrund af gennemgangen af de styrende dokumenter kan konstateres et behov for at forenkle og skabe større ensartethed, herunder for så vidt angår terminologi, og et klart hierarki mellem styredokumenterne. For det første bør de flerårige sektorprogrammer udstikke det overordnede formål og målsætninger for sektorens arbejde i den givne periode. Med henblik på at opnå en reel prioritering og sikre, at dokumenterne reelt set er styrende for sektorens arbejde, bør disse dokumenter være relativt korte og fokuserede. Endvidere bør sektorprogrammerne have en ensartet tidshorisont – fx et 4-årigt perspektiv.

Udover de flerårige sektorprogrammer udarbejder formandskabet hvert år et 1-årigt formandskabsprogram for det samlede nordiske samarbejde. Formandskabet skriver programmet, men konsulterer ofte Nordisk Ministerråds sekretariat i processen for at sikre sammenhæng med opsatte prioriteringer i for eksempel de flerårige sektorprogrammer. Programmet skal ikke godkendes i sin helhed af de andre lande. Dog skal brugen af prioriteringsmidlerne til formandskabets prioriterede projekter godkendes af MR-SAM, hvorfor de øvrige lande indirekte påvirker indholdet. Et samlet formandskabsprogram dækker hele Nordisk Ministerråds virksomhed.

Som komplement til det brede formandskabsprogram vælger de fleste formandskaber også at udarbejde sektorspecifikke formandskabsprogrammer. Disse skal fungere som en yderligere prioritering og operationalisering af indsatsområderne i det overordnede formandskabsprogram og sektorens overordnede program. Med henblik på at sikre et klart hierarki er det vigtigt, at disse eksplicit forankres i det flerårige program for den givne sektor. Det kan dog samtidig overvejes, om traditionen med at formulere sektorspecifikke formandskabsprogrammer bør udfases. Dette vil reducere kompleksiteten væsentligt og frigøre ressourcer i både formandskabet, sekretariatet og sektorerne til mere langsigtede aktiviteter og til at tilrettelægge disse i overensstemmelse med aktuelle tværgående indsatsområder. Planlægningen af aktiviteter kan i stedet ske i forbindelse med målformuleringen, når budgettet for det kommende år udarbejdes. Budgettets prioriteringer og resultatmål bør typisk forankres i de overordnede politiske styringsdokumenter.

Udover disse sektorspecifikke programmer har Nordisk Ministerråd også en række tværgående strategier. Bæredygtig udvikling er en af disse. Det er i dag meget forskelligt, i hvilket omfang sektorerne forholder sig til de tværgående strategier. Sektorerne bør, i det omfang det er

relevant, relatere sine sektorspecifikke samarbejdsprogrammer til de tværgående strategier, således at man i udarbejdelsen af styringsdokumenterne tager stilling til, hvad sektoren skal gøre for at opfylde de sektorrelevante formål i den tværgående strategi.

I tillæg hertil har samarbejdsministrene i februar 2014 vedtaget en visionserklæring som giver fire overordnede prioriteringer for det nordiske samarbejde (jf. afsnit 2). I fremtiden skal alle styredokumenter tage udgangspunkt i denne vision.

På baggrund af dette foreslås, at der træffes beslutning om en hierarkisk struktur, tidsperiode og terminologi for styringsdokumenter. Følgende foreslås:

Styringsdokument	Målgruppe	Tidsperiode
1. Samarbejdsministrenes visionsdeklaration	Nordisk Ministerråd	Ingen slutdato
2. Tværgående strategi	Nordisk Ministerråd	Op til 6 år
3. Samarbejdsprogram	Sektorspecifik	4-årig
4. Formandskabsprogram	Nordisk Ministerråd	1-årig

I dag er de forskellige strategidokumenter asynkrone med hensyn til start- og slutdato. Det medfører udfordringer i forhold til den tværgående koordinering og forstærker silotænkningen i sektorerne. Det sker, at flere sektorer arbejder parallelt med samme problemstilling ud fra forskellige perspektiver, uden at der sker en dialog.

Det er en svær opgave, og måske heller ikke hensigtsmæssigt af resourcemæssige hensyn, at synkronisere start- og slutdatoen for alle styringsdokumenter. Men for at skabe overblik og fremme synergi og samarbejde bør der udvikles en oversigt over sektorernes styredokumenter samt tidsrammer. Der bør også udvikles retningslinjer for, hvordan de tværgående strategier og andre sektorer håndteres og inddrages, når man er færd med at skulle planlægge en proces for udviklingen af et nyt samarbejdsprogram. Formålet med dette er at undgå utilsigtede overlap, sikre at sektorerne får større indblik i, hvad hinanden laver, og hvordan ens egne prioriteringer ville kunne spille sammen med disse. I tillæg bør der udvikles en guide og fælles struktur for sektorspecifikke samarbejdsprogrammer og formandskabsprogrammer for at sikre ensartethed. Endvidere bør forløbene tidsmæssigt samtænkes med budgetprocessen, så det sikres, at formuleringen af mål for næste års arbejde sker som led i målfastsættelsen i budgetprocessen, jf. afsnit 2.2.3 og anbefaling 9.

Endelig bør det i forbindelse med omlægningen af styredokumenterne sikres, at der er et klart fokus på at tydeliggøre formålet med det nordiske samarbejde på det givne område. Dette sikres ved at formulere

effektmål fremfor aktivitetsmål. Eventuelle aktivitetsmål bør under alle omstændigheder kobles eksplicit til strategiens effektmål.

Anbefaling 6: Forenkling af de styrende dokumenters struktur

Det anbefales, at de styrende dokumenter i sektorerne revideres med henblik på at forenkle, ensarte og sikre et klart hierarki. Til dette formål udarbejdes retningslinjer og skabelon, som skal sikre korte og fokuserede samarbejdsprogrammer, som tager udgangspunkt i samarbejdsministrenes visionserklæring og som har ensartet tidshorisont og fokus på effektmål fremfor aktivitetsmål. Ligeledes bør det sikres, at målformuleringen synkroniseres med budgetprocessen, jf. anbefaling 9. Endvidere anbefales, at de sektorvise formandskabsprogrammer udfases med henblik på at sikre et mere langsigtet fokus i sektorernes arbejde.

2.2 Et nyt nordisk budget som styrings- og prioriteringsværktøj

Det nordiske budget fremstår i dag ikke som det mål- og resultatorienterede styrings- og prioriteringsværktøj, som budgettet kunne være. Dette underbygges af tilkendegivelser fra flere sider, hvor især den danske rigsrevision på vegne af de nordiske revisioner har påpeget en manglende tydeliggørelse af de effekter og mål, der ønskes opnået med anvendelsen af midlerne i budgettet, samt om de opnåede resultater har bidraget til de ønskede effekter og mål.

Samtidig er det i drøftelser med de nordiske parlamentarikere fremkommet, at budgettet ikke er tilstrækkeligt tilgængeligt i forhold til netop mål med anvendelsen af midlerne men også i forhold til mulighederne for prioriteringer i budgettet. Fra Budgetekspertgruppen (BEG) under nordisk samarbejdskomité (NSK) har der været fremført lignende synspunkter. Endelig har samarbejdsministrene i visionen anført, at det nordiske samarbejde bør fokuseres på indsatser og aktiviteter med synlige og målbare effekter.

Udfordringerne er søgt håndteret i mandatet for moderniseringsopdraget via en analyse af 1) mulighederne for at flytte midler mellem sektorerne i det nordiske budget, 2) af arbejdsdelingen i budgetprocessen mellem MR-SAM og fagministerråd samt 3) af transparensen i budgetprocessen med henblik på at formulere forslag til forenklinger og effektiviseringer af både budgettets indretning og budgetprocessen.

Svaret på udfordringerne ligger i *et nyt nordisk budget*, hvor budgettets indretning og den forudgående budgetproces sikrer, at budgettet er

et relevant værktøj for styring af og prioritering af de indsatser og aktiviteter, som finansieres via det nordiske budget.

Et nyt nordisk budget skal:

- bidrage til at realisere visionsdeklarationen for så vidt angår øget fokus på styring efter effekter og resultater, hvor der i budgettet opstilles tydeligere og mere præcise mål for anvendelsen af midlerne i det nordiske budget
- bidrage til, at mulighederne for prioriteringen af anvendelsen af midlerne tydeligere fremgår
- bidrage til, at den konkrete opstilling af budgettet skaber overblik og grundlag for prioriteringer.

Herved kan budgettet være de nordiske parlamentarikers (Nordisk Råd) mulighed for indsigt i anvendelsen af midler bevilliget til det nordiske samarbejde og samtidig være Nordisk Ministerråds grundlæggende styrings- og prioriteringsværktøj.

Budgetprocessen skal:

- understøtte, at der opstilles mere præcise og klare mål for budgettet, og at budgettet er politisk forankret i de enkelte ministerråd.

En udfordring i relation hertil er at sikre, at processen for fastlæggelse af sektorvise strategier og programmer mv. i fagministerrådene er synkron med målfastsættelse i budgettet. Dette sikrer tydeligere mål i budgettet og en politisk forankring i ministerrådene. I forlængelse heraf kan et fremadrettet fokus på færre og større programmer/projekter i sektorerne (jf. kapitel 4) frigøre rum og tid for det mere policyskabende arbejde, hvilket bør kombineres med, at man giver mulighed for at undgå de mange detaljerede konkrete beslutninger i embedsmandskomiteerne og ministerrådene ved, at generalsekretæren i højere grad end i dag bemyndiges til at sikre gennemførelsen af de opstillede mål.

Endelig indebærer forslag til ændringer af det nordiske budget, at der foretages almindelig redaktionel gennemgang af den nuværende struktur, herunder fjernelse af gentagelser, fokus på bedre formidling mv.

I det omfang anbefalingerne til budgettets indhold og budgetproces følges, skal der foretages en række konsekvensrettelser i økonomireglementet. Disse ændringer fremgår af bilag 2. Ændringerne er mestendels præciseringer. I det omfang, der er tale om væsentlige ændringer, vil disse fremgå af det nedenstående.

2.2.1 Gennemsigtighed i budgettet

For at skabe et budget, der i højere grad kan anvendes som et styrings- og prioriteringsværktøj samt skabe bedre gennemsigtighed, sigtes mod, at budgettets tabeller/opstilling mv. sikrer læseren et overblik over den samlede økonomi i budgettet for det nordiske samarbejde.

Med den nuværende udformning af det nordiske budget er forskellige oplysninger om den samlede økonomi i det nordiske samarbejde spredt på forskellige kapitler i budgetbogen. Intet sted præsenteres de fire nedenstående elementer i sammenhæng (ét sted):

- Den samlede ramme for budgettet
- Fordelingen på politiske områder (ministerråd)
- Fordelingen på budgetkategorier (projekter, institutioner mv.)
- Hvor "låst" budgettet er i faste aktiviteter (friheds-/bindingsgrader)

Budgettet vil fremadrettet indeholde en samling af ovenstående informationer, hvorfor nøgletal samles ét sted i budgettet.

De nuværende budgetkategorier sikrer ikke det fornødne indblik i den formålsoverrettede anvendelse af midlerne i det nordiske budget. Derfor foreslås, at der fra og med budget 2016 foretages en ændring i budgetkategorierne, som vil fremgå nærmere af budgetanvisningerne for 2016.

Forslaget til ny kategorisering vil overordnet sigte mod at øge gennemsigtigheden i budgetbogen ved at opstille færre og mere præcise kategorier, herunder muligheden for at kategorisere de faglige opgaver bedre. Implementeringen heraf først finder sted fra og med budget 2016.

Spørgsmålet om gennemsigtighed vedrører også i nogen grad overførsel af midler mellem årene. Særligt den nordiske budgetekspertgruppe (BEG) har rejst dette spørgsmål i relation til institutionerne, hvor institutionernes uforbrugte midler ikke indgår i oversigten over uforbrugte midler i budgettet, men alene i årsrapporterne for de enkelte institutioner. I tillæg hertil er det ikke nemt gennemskueligt, hvilke kriterier der gælder i hvilke sammenhænge vedrørende overførsel af midler. Sidstnævnte forhold vil blive præciseret i økonomireglementet.

Samarbejdsministrene traf beslutning om en ny indretning af budgetbogen i februar 2014, jf. afsnit 2.2.2. Endvidere anbefales en yderligere præcisering i relation til oplysninger vedrørende overførte midler, hvis grænse reduceres til 15 pct. Ændringen må ses i lyset af blandt andet de senere års mindreforbrug på budgettet samt et ønske om en bedre økonomistyring og bedre styring af forudsatte aktiviteter.

Anbefaling 7: Nyt nordisk budget – mål og resultatstyring

Det anbefales, at den allerede trufne beslutning i MR-SAM vedrørende budgettets indretning suppleres med en ny kategorisering af budgetkategorier for at styrke gennemsigtigheden i budgettet og gøre budgettet til et bedre redskab i mål- og resultatstyringen af virksomheden. Hertil kommer en uddybning og nuancering af reglerne vedrørende overførte midler, hvor den nuværende mulighed for at overføre op til 20 pct. af årets budget til det efterfølgende år ændres til at 15 pct. kan overføres. I relation til institutionerne indføres i budgetbogen en oversigt over institutionernes egenkapital for at skabe gennemsigtighed om institutionernes overførte midler. Anbefalingen i relation til videreførsel af 15 pct. varetages i forslag til ændringer af økonomireglementet, hvor § 20A vedrørende overførelsesadgang ændres i henhold til ovenstående. Samtidig ekspliciteres det, hvilke bevillingstyper, der er omfattet af reglerne (projekter, programmer og organisationsbidrag).

2.2.2 Styrket mål- og resultatstyring og årsrapportering

Størstedelen af det nordiske budget anvendes til finansiering af fællesnordiske institutioner, en række samarbejdsorganer samt større og mindre flerårige programmer. Tydeligt opstillede mål er et afgørende grundlag for forbedret resultatstyring. Budgettet skal indeholde fyldestgørende informationer om, hvilke formål de afsatte midler skal anvendes til at opnå, samt hvilke resultater der er opnået.

Fra og med budget 2015 vil det blive tilstræbt i større omfang og i mere konkret form at angive mål for anvendelse af midler på det nordiske budget. Det vil sige formålet med bevillingen og de ønskede effekter samt koblingen til de strategiske målsætninger for de enkelte sektorer.

Dette medfører en række ændringer i budgettets indretning, som betyder, at budgettet fortsat vil være inddelt i et indledende afsnit, en plan- og en budgetdel. Nedenfor ses disposition for den nye budgetbog:

Indledende afsnit:

- Forord
- Den totale udgiftsramme med tabel – som før
- Afsnittet vil også indeholde informationer om processen for budgettets tilblivelse samt dets forudsætninger, herunder at det nordiske budget ikke er bundet ud over det enkelte budgetår, men at dele af budgettet går til mere eller mindre 'faste aktiviteter' såsom nordiske institutioner, samarbejdsprogrammer mv.
- Der vil vises flere tabeller i dette afsnit end før, både eksisterende tabeller, delvis eksisterende tabeller, og der er ny placering af tabeller (flyttes fra bageste del af budgettet).

Plandelen:

- Introduktion
- Hovedlinjer – de politiske prioriteringer – tema (underbygges af oplysninger om økonomien i initiativerne).
- **UDGÅR** → Beskrivelse af de enkelte ministerråd

Introduktion for hvert afsnit/ministerråd:

- Formål og fakta (5-10 linjer: Lidt om formålet, opgaver samt hvilke politiske områder, der henhører under Ministerrådet og denne del af budgettet)
- Ministerrådets strategiske målsætninger for budgetåret koblet til Ministerrådets strategiske målsætninger for de kommende år (1 side: En omformulering af 'styringsdokumenter' til noget mere retningsanvisende)
- Ministerrådets resultatberetning 2013 (1-2 sider)
- En tabel der oplister Ministerrådets bevillinger fordelt på budgetposter (eksisterende tabel).

De mest synlige ændringer i budgetbogen vil dog være på budgetpostniveau. Formålet er som nævnt at skabe et mere tydeligt billede af, hvilke mål bevillingen skal opnå, samt hvilke resultater, der er opnået.

Den nye indretning af budgettet medfører konkret en tilføjelse af en "mål og resultatstyringstabel." I budget 2015 vil forsat gælde eksisterende budgetkategorier.⁵ Ellers gælder følgende disposition på budgetpostniveau:

⁵ 1 = Projektmidler, 2 = Programlignende aktiviteter, 3 = Institutioner, 4 = Organisationsbidrag

- Tabel med bevilling – som hidtil med mindre justering af nummerserie
- Formålsbeskrivelse/opgaver for budgetpost på 3-5 linjer
- Mål og resultatsyringstabel: "I overensstemmelse med den af MR-/*relevant ministerråd*] besluttede strategi er følgende mål fastlagt for 2015":

2015	2014	2013
Mål:	Mål:	Resultater:
Målet for budgetåret. Hvordan målet for 2015 bidrager til at realisere sektorens strategi samt det langsigtede formål med bevillingen.	Mål for det år, hvori budgettet produceres (af hensyn til læserens overblik)	Opnåede resultater samt evt. relevante afvigelsesforklaringer i forhold til mål for året før

Note: Tabellen beskriver mål for 2014 og 2015 samt opnåede resultater i 2013.

Målene søges realiseret hovedsageligt via [eksempler programmer, aktiviteter – hvis relevant. Maks 3-5 linjer]

- Evt. øvrige oplysninger om bevillingen (hvis institution)
- Kontraktperiode: 20xx-20yy
- Kontraktstatus: Ny kontrakt 1. januar 20xx.
- Forvaltningsorgan (tidligere sekretariatsfunktion)
- Relevant for bevillingstyperne "programlignende aktiviteter" og "projekter".

I forlængelse af en styrket resultatopfølgning bør det tydeliggøres, hvorledes de kompromisser, der er indgået med Nordisk Råd er blevet realiseret. Derfor vil aktiviteter, prioriteringer eller målsætninger, som er initieret med baggrund i Nordisk Råds budgetrekommandationer, fremgå af budgetteksten. Endvidere skal der i årsrapporten indgå oplysninger om opfølgning herpå.

For en samlet og fyldestgørende årsberetning på fx større og tværgående temaer og satsninger udvides den eksisterende (finansielle) årsrapport til også at være beretning for det nordiske samarbejde i det forgangne år. Hermed menes det som typisk betegnes som en ledelsesberetning i en årsrapport, hvor større og væsentlige resultater adresseres – samt Ministerrådets håndtering af Nordisk Råds budgetrekommandationer.

Anbefaling 8: Styrket årsrapportering

Det anbefales, at den allerede truffne beslutning i MR-SAM vedrørende styrket mål- og resultatstyring i budgettet suppleres af en styrket årsrapportering på større og væsentlige temaer/indsatser samt en opfølgning på håndtering af budgetrekommandationer fra Nordisk Råd. Anbefalingen varetages i forslag til ændringer af økonomireglementet, hvor krav til årsrapporteringen præciseres i § 8B.

2.2.3 *Ny budgetproces: Styrke samarbejdsministrenes koordinerende rolle og fokus på mål*

Den nuværende budgetproces

I dag er sektorerne dybt involverede i at udforme bidrag til generalsekretærens budgetforslag, hvorfor der er en stærk forankring i sektorerne. Denne meget decentrale budgetproces med deltagelse af alle fagministerråd og embedsmandskomitéer sikrer forankring af det endelige budget i sektorerne, men skaber samtidig varierende procedurer de enkelte ministerråd imellem og resulterer i uens formuleringer i selve budgetbogen.

Denne praksis stammer fra år 2000, hvor budgetprocessen blev omlagt. Efter omlægningen fik sektorerne en langt mere central rolle i budgetudarbejdelsen helt fra processens begyndelse, som det var formålet med omlægningen. Der er ikke eksempler på, at generalsekretæren har ændret sektorernes bidrag til generalsekretærens budgetforslag siden indførelsen af denne praksis. Der er heller ikke eksempler på at samarbejdsministrene som led i vedtagelsen af ministerrådsforslaget til budget, har foretaget ændringer i sektorernes budgetter, uden det er sket på foranledning af et forslag/ønsker fra den pågældende sektor.

Det er givetvis på denne baggrund, at der kan være en oplevelse af, at det er svært at omprioritere i det nuværende budget.

Der er dog intet formelt til hinder for at omprioritere inden for budgettet. Der findes kun ganske få formelle krav, der regulerer fastsættelsen af det nordiske budget med tilhørende prioriteter, samt den proces der ligger forud for vedtagelsen af budgettet. De formelle krav der findes, optræder i Helsingforsaftalen (art. 64) samt i forretningsordenen for Nordisk Ministerråd. Kravene regulerer:

1. *Forholdet mellem Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd i budgetprocessen:*
 - Af Helsingforsaftalen artikel 64 fremgår, at Nordisk Ministerråd fremsætter budgetforslag, og at dette budgetforslag fremlægges for Nordisk Råd. Det fremgår endvidere, at Nordisk Råd kan foreslå ændrede prioriteringer inden for den af Ministerrådet angivne finansielle ramme.
 - Hvis ikke særlige omstændigheder kan anføres, skal Ministerrådet følge Rådets anbefalinger, når det gælder budgetdispositioner inden for den af Ministerrådet angivne finansielle ramme.
2. *Ministerrådets beføjelser:*
 - Samarbejdsministrene har budgetansvar inden for Nordisk Ministerråd (MR/SAM fremsætter forslag til budget).
3. *Generalsekretærens beføjelser:*
 - Generalsekretæren fremsætter budgetforslag, som det påhviler NSK at behandle inden dette forslag forelægges for MR-SAM.

Der findes herudover ingen formelle krav i regelsættet, der regulerer budgetprocessen.

Der findes alene én binding i forhold til det budget, som skal vedtages (og som ikke relaterer sig til selve processen). Denne binding fremgår af samarbejdsaftalen (1997) vedrørende det kulturelle samarbejde, hvoraf det fremgår af artikel 15 vedrørende samarbejdets finansiering, at MR-K træffer beslutning om den nærmere anvendelse af de midler, som MR-SAM har allokeret til sektoren. Bestemmelsen gælder også undervisningsområdet, eftersom undervisningsområdet var omfattet af kulturområdet på daværende tidspunkt og dermed af kulturaftalen af 1997.

Transparens i den nuværende beslutningsproces

Når spørgsmålet om transparens i den nuværende beslutningsproces skal vurderes, må der atter skeles til den meget decentrale budgetproces. De enkelte sektorer udarbejder deres bidrag til budgetforslag allerede i marts-april måned året før budgetåret, og der afsættes typisk i hver sektor nogle frie midler til finansiering af projekter og lignende, hvorom der først træffes konkret beslutning på et væsentligt senere tidspunkt – typisk i løbet af budgetåret.

Således viser budgettet inden for de enkelte sektorer ikke altid, hvor meget af det samlede budget, der egentlig kan omprioriteres. Dvs. at der de facto er frie midler inden for den enkelte sektor, som de enkelte sektorer givetvis opfatter som "deres" midler i sektoren, og som ikke fremtræder som frie midler i budgettet. Disse frie midler kan, med undtagelse

af budgettet for kultur- og undervisningsområdet (jf. ovenfor), anvendes hvor som helst inden for det nordiske samarbejde, idet der ikke er formelle bindinger af nogen art på sådanne midler.

Adresseres spørgsmålet om transparens på et mere overordnet plan, og forstået som sammenhængen mellem de mål og strategier som de enkelte ministerråd sætter for de respektive sektorer og selve budgettet, er det svært at sikre sammenhængen hertil, når der i vid udstrækning først træffes konkrete beslutninger om anvendelse af midlerne på budgettet *efter* budgettets vedtagelse. Der træffes typisk først beslutning herom efter budgettets vedtagelse eftersom strategier mv. for de enkelte sektorer oftest fastsættes asynkront i forhold til budgettet, fx om efteråret forud for budgetåret, hvor budgettet for kommende år typisk fastsættes i løbet af foråret før budgetåret.

Realiteten er dermed i dag således, at en del af budgettet (typisk projektmidler) først udmøntes efter budgettets vedtagelse – i form af en lang række separate bevillingsbeslutninger i EK/MR. Dette optager mange ressourcer (i lyset af beløbsstørrelserne set i forhold til det samlede budget) – både i sekretariatet og i landene – og medfører, at embedsmandskomiteer og ministerråd fokuserer på aktiviteter frem for mål. Her er der et betydeligt potentiale for forenklinger.

Som konsekvens af denne arbejdsform bliver Nordisk Ministerråds sekretariats opgave i høj grad at servicere embedsmandskomitéerne med sagsfremstillinger og beslutningsgrundlag vedrørende adskillige mindre beslutninger. Dette hindrer – sammen med den administrative byrde som følge af den omfattende projektadministration – at sekretariatets faglige kompetencer anvendes på analyser og på at sikre anvendelse af den store vidensproduktion, som sker i regi af fælles nordiske programmer, projekter og institutioner.

Dette fastholder sekretariatet i en rolle som "møde-maskine" og hindrer en udvikling af rollen som et analysemiljø, som i større grad fremlægger forslag til initiativer overfor ministerrådene. Dette er en uhenigtsmæssig udnyttelse af fagkompetencen i sekretariatet. Samtidig belaster denne arbejdsform som ovenfor nævnt også landene, embedsmandskomitéer og fagministerråd med administrative byrder, hvilket fjerner fokus fra et bredere og mere strategisk fokus på sektorerens politikudvikling. Denne udfordring er søgt håndteret i nedenstående anbefaling 10, hvor det anbefales, at de enkelte ministerråd i højere grad fokuserer på større og væsentlige strategiske politiske opgaver. En præmis herfor er muligheden for at frigøre ressourcer ved i højere grad at delegerer mindre administrative beslutninger til generalsekretæren.

Denne anbefaling medfører endvidere et forslag til ændring af økonomireglementet for så vidt angår *§ 10 vedrørende budgetrammer og disponering*. Her stilles forslag om at ændre formuleringen således, at det præciseres, at det er *samarbejdsministrene*, der som led i vedtagelse af budgettet træffer beslutning om dispositionsbemyndigelse (dvs. retten til at træffe beslutning om anvendelse af midler), og at denne bemyndigelse (som i dagens budget) skal fremgå af budgettet. Dette er en ændring af den nuværende bestemmelse, hvor det påhviler de enkelte ministerråd at træffe nærmere beslutning om dispositionsbemyndigelsen.

Hensigten med denne ændring i økonomireglementet er at styrke samarbejdsministrenes koordinerende rolle samt give mulighed for, at de enkelte ministerråd ikke løbende behøver at disponere budgettet efter budgettets vedtagelse (hvilket sker i dag, fordi der ikke i tilstrækkelig grad er opstillet præcise nok mål for anvendelsen af midlerne) – men derimod i højere grad kan fokusere på målene for budgettet *før* budgettets vedtagelse.

Det øgede fokus på mål- og resultatstyring vil også blive tydeliggjort i ændringsforslag til økonomireglementets *§ 3 vedrørende budgettets indhold og formål*, hvor det præciseres, at budgettet i videst muligt omfang skal indeholde mål for alle budgetposter således, at der er opstillet mål for så store dele af budgettet som muligt *før* budgettets vedtagelse.

I relation til den manglende transparens må endvidere fremhæves den uensartede arbejdsform mellem de forskellige ministerråd. Dette skyldes både størrelse og indholdet af samarbejdet i de respektive sektorer, men angiveligt også forskellig praksis og traditioner i ministerrådene, jf. analysen af de politiske beslutningsprocesser i Nordisk Ministerråd i afsnit 3.2.1.

På den baggrund må konkluderes, at det set fra et overordnet niveau kan være svært at tale om egentlig transparens i den samlede budgetproces.

Nordisk Råds mulighed for at påvirke budgettet

Især fra Nordisk Råd er der ønske om at drøfte prioriteringerne i budgettet. Den nuværende budgetproces medfører, at Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd typisk ikke drøfter budgettet bilateralt mere end tre gange før budgettets vedtagelse.

Første drøftelse sker mellem formanden for samarbejdsministrene og repræsentanter for Nordisk Råds budgetkomité forud for samarbejdsministrenes beslutning om budgetanvisninger (ultimo januar/primo februar). Næste "møde" er efter offentliggørelsen af generalsekretærens budgetforslag, som sendes til Nordisk Råd, hvor Ministerrådet tilbyder en gennemgang af forslaget for såvel parlamentarikere som embedsmænd i Nordisk Råd, partigrupperne og de nationale parlamen-

ter. I tilknytning hertil gives normalt mulighed for, at der kan stilles spørgsmål af talmæssig og teknisk karakter til Ministerrådssekretariatet. Samtidig sendes budgetforslaget endvidere i høring i landene.

Endelig er der typisk et tredje møde i september, hvor de endelige budgetforhandlinger mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd afsluttes. For at sikre, at Nordisk Råd kan bidrage mere til de langsigtede prioriteringer i budgettet bør overvejes et ekstra møde forud for ovenfor nævnte møderække, hvor Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd fx i forbindelse med sessionen kan drøfte overordnede prioriteringer for det næstfølgende års budget (fx drøftelse i 2014 om budgettet for 2016).

På baggrund af denne analyse foreslås nedenfor en række initiativer vedrørende budgetprocessen, som har til formål at styrke transparensen, styrke målformuleringen og målstyringen og styrke dialogen om budgettet med Nordisk Råd.

Anbefaling 9: Målformulering i budgetprocessen kobles bedre til sektorvise samarbejdsprogrammer

Det anbefales, at processen for fastlæggelse af sektorvise samarbejdsprogrammer mv. i fagministerrådene gøres synkron med processen for målfastsættelse i budgettet, jf. også anbefaling 6. Dette sikrer tydeligere mål i budgettet og en politisk forankring i ministerrådene efter budgettets vedtagelse.

Anbefaling 10: Mere politik og fokus på færre og større mål i beslutningsprocessen

Det anbefales, at der gennemføres ændringer i økonomireglementet, hvor samarbejdsministrenes koordinerende rolle styrkes, og hvor der gives mulighed for, at de enkelte ministerråds fokus i højere grad rettes mod målene for budgettet før budgettets vedtagelse fremfor på den løbende udmøntning af budgettet. Implementeringen af vedtagne budgetter og planer kan på dette grundlag i større grad overlades til sekretariatet.

Anbefaling 11: Styrket dialog med Nordisk Råd i budgetprocessen

Det anbefales, at der sker en styrket dialog med Nordisk Råd om prioriteringer og hovedlinjer i budgettet ved at supplere de eksisterende møder med et ekstra møde om efteråret før budgetprocessen for et givent år igangsættes. Dvs. fx møde i efteråret 2014 om budget 2016. På mødet drøftes næstkommende budgetårs prioritering. Ændringen varetages via en ændring af § 4 budgetanvisninger i økonomireglementet, hvor det præciseres, at Nordisk Råd har mulighed for at komme med indspil til prioriteter til budgetanvisningerne forud for fremsættelsen af budgetanvisningerne, hvor der i den nuværende proces alene er lagt op til, at Nordisk Råd kommer med en udtalelse forud for budgetanvisningernes vedtagelse (dvs. efter fremsættelsen).

Anbefaling 12: Ligestilling af alle sektors budgetmyndighed

Med henblik på at styrke MR-SAM's koordinerende rolle anbefales det, at MR-K og MR-U's særlige ret til at disponere budgettet inden for den af MR-SAM tildelte ramme ophæves ved at artikel 15 i Aftale om kulturelt samarbejde ændres. Det vil både reelt og formelt ligestille alle sektorer og vil endvidere styrke transparens og ensartethed i budgetprocessen.

2.3 Et mere sammenhængende nordisk samarbejde

Mere politisk indhold i det nordiske regeringssamarbejde fordrer, at ministrene tager føringen og i højere grad udstikker retningen for samarbejdets indhold. Samarbejdsministrenes visionsdeklaration fra februar 2014 er et tydeligt initiativ i denne retning.

Samtidig må det forventes, at en vitalisering af det nordiske samarbejde, som er målet med anbefalingerne i afsnit 2.1 og 2.2., vil skabe behov for større kontinuitet i ministersamarbejdet. Der er imidlertid mellem sektorerne forskel på ministrenes involvering i det nordiske samarbejde. Antallet af årlige ministermøder varierede i 2013 mellem sektorerne fra et til fem møder. Samarbejdsministrene, som jf. Helsingforsaftalen bistår statsministrene i deres overordnede samordning af nordiske samarbejdsspørgsmål, har naturligt nok det største antal møder. Behovet for ministerinvolvering vil variere mellem sektorerne, men ministrene bør sammentræde i det omfang, det er nødvendigt for at sikre fremdrift, sammenhæng og kontinuitet i det nordiske samarbejde.

Tidligere analyser af det nordiske samarbejde konkluderer, at beslutningsprocesserne i Nordisk Ministerråd er for træge. En gennemgang af sektorernes organisering i 2014 kommer til samme resultat. Vejen fra idé til initiativ er for lang, og arbejdsformerne er til tider gammeldags og ineffektive. Et vigtigt svar på dette ligger i den budgetreform, som foreslås i afsnit 2.2. Der er også behov for at gennemgå og reformere den nordiske beslutningsstruktur, så beslutninger træffes når disse er modne og ikke afhængig af mødekalenderen. Der er behov for en stående beslutningsstruktur for at imødekomme nutidens behov for fleksibilitet og hurtigere beslutninger.

Endelig fordrer mange aktuelle politiske problemstillinger et styrket samarbejde på tværs – både mellem sektorerne og mellem Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd.

Med disse mål for øje foreslås nedenfor en række initiativer.

2.3.1 Bedre balance i mødestrukturen

Som det fremgår af nedenstående tabel er der mellem sektorerne i det nordiske regeringssamarbejde forskel på antallet af ministermøder om året og disse møders tidsmæssige placering. Forskellene bunder dels i forskellige behov for ministerinvolvering, men skyldes formentlig også forskellige traditioner. Et flertal af ministerrådene afholdt i 2013 ét ministermøde.

MR og EK møder i 2013 ⁶	MR-møder	EK-møder	Tidspunkt for MR-møde
MR-SAM	5	7	Jan, Feb, Juli, Sept, Okt.
MR-K	2	4	April, Okt.
MR-FJLS	1	5*	Juni
MR-JÄM	1 (+ 1 møde aflyst)	5	Okt.
MR-U	1	5	April
MR-S	1	4	Juni
MR-NER	1	7/7/4**	Okt.
MR-M	2	3***	Feb, Okt.
MR-A	1	2	Aug.
MR-Finans	1	6	Okt.
MR-Lov	1	3	Sept.

*Der var i 2013 5 møder i FJLS eksekutiv komité, 2 møder i FJLS fiskeri/havbrug, 2 møder i FJLS levnedsmidler og 2 møder i FJLS jordbrug/skovbrug.

** Der var i 2013 7 møder i EK-energi, 7 møder i EK-næring og 4 møder i EK-regional

*** Herudover afholdt arbejdsudvalget under EK-M 4 møder i 2013.

Et vitaliseret og mere indholdstungt nordisk samarbejde, som tilstræbes med anbefalingerne i afsnit 2.1 og 2.2, må forventes at skabe behov for større kontinuitet og sammenhæng i ministrenes samarbejde, hvorfor antallet af ministermøder og disses tidsmæssige placering bør være genstand for overvejelse.

Det er overordnet set vurderingen, at der er behov for et vist niveau af kontakt mellem ministrene for at skabe et dynamisk og levende nordisk samarbejde. Der skal naturligvis altid være et formål med at mødes, og møder bør alene afholdes, når der er et behov for dette. Samtidig må der dog stilles spørgsmålstegn ved, om ét årligt møde på ministerniveau er tilstrækkeligt til at sikre den nordiske nytte, som jf. Helsingforsaftalen er tanken med det nordiske samarbejde. Det er umiddelbart vurderingen, at ministersamarbejdet i sektorerne ville styrkes væsentligt ved afholdelse af minimum to årlige møder.

⁶ Fire af møderne, som blev holdt i 2013 var set i forhold til Helsingforsaftalens § 61 ikke egentlige ministermøder, idet der ikke var ministerdeltagelse fra tre af landene (et møde i MR-NER, MR-FJLS, MR-K og MR-A).

Samtidig kan antallet af møder på embedsmandsniveau – som også varierer mellem sektorerne – overvejes og evt. nedbringes. Som ovenstående tabel illustrerer, er der stor forskel på organiseringen i sektorerne, hvor nogle sektorer anvender et stort antal arbejdsgrupper, udvalg og komitéer. Dette bør gennemses med henblik på at sikre en dynamisk og effektiv beslutningsstruktur.

Som det fremgår af ovenstående tabel, er der ligeledes forskel på ministertermødernes tidsmæssige placering. Dette bunder dels i forskellene i samarbejdets materielle indhold, men skyldes også tradition ("det plejer at være i x-måned"). Ministertermødernes tidsmæssige placering bør tages op til overvejelse i forbindelse med gennemførelsen af anbefalingerne i afsnit 2.1 og 2.2. Således bør de ordinære ministertermøder være hensigtsmæssigt placeret i forhold til tilbagevendende problemstillinger som fx beslutninger om budgettet, besvarelse af rekommandationer fra Nordisk Råd og dialog om EU-sager og internationale spørgsmål (set i forhold til mødekadencen i andre internationale organer).

Endelig bør overvejelserne om antallet af ministertermøder og disses tidsmæssige placering ledsages af en vurdering af mødeformen. Mange ministertermøder indeholder i dag et vist socialt program og foregår i formandskabslandet, hvilket medvirker til at styrke ministrenes sociale fællesskab, men som også har betydning for den tid, ministrene må afsætte til rejse og deltagelse. Det er vurderingen, at maksimalt ét af de årlige ministertermøder i hver sektor bør afholdes i formandskabslandet eventuelt med tilhørende socialt program, mens øvrige møder bør finde sted i København eller en anden nordisk hovedstad (evt. i lufthavnen), så det er muligt for ministrene at rejse ud og hjem samme dag. (Se i øvrigt afsnit 2.3.2 vedr. stående beslutningsstruktur, herunder anvendelse af videomøder mv.).

Den enkelte sektors samlede årlige mødestruktur bør gennemgås med henblik på at sikre en hensigtsmæssig mødekadence i forhold til nødvendige beslutninger og set i forhold til møder i andre internationale organer i sektoren, jf. nedenstående illustration.

Anbefaling 13: Bedre balance i mødestrukturen

Det anbefales, at det årlige antal ministermøder og disses tidsmæssige placering er genstand for overvejelse i hver sektor, idet det vurderes, at et årligt møde næppe er tilstrækkeligt til at sikre et dynamisk og levende nordisk samarbejde, jf. anbefalingerne i afsnit 2.2 og 2.3. Antallet af embedsmandsmøder og organiseringen af disse bør indgå i disse overvejelser med henblik på at opnå en dynamisk og effektiv beslutningsstruktur, jf. også anbefaling 18 om enklere beslutningsstrukturer. Endvidere anbefales, at maksimalt ét af de årlige ministermøder afholdes i formandskabslandet med evt. socialt program, mens øvrige ministermøder afvikles på en sådan måde, at det er muligt for ministrene at rejse ud og hjem samme dag.

2.3.2 Stående beslutningsstruktur og bevidst anvendelse af beslutningsarenaer

En beslutning i en sag bør træffes, når sagen er moden til beslutning. Beslutningen bør ikke forsinkes af en på forhånd planlagt mødekalender, som det til tider sker i det nordiske samarbejde i dag.

Jf. afsnit 2.3.1 er der stor forskel på, hvor mange møder hvert ministerråd afholder årligt. Men beslutninger træffes ikke alene på de ordinære møder.

Udover de fysiske møder findes også mulighed for at bruge video- og telefonmøder samt skriftlig procedure. Disse web- og telefonbaserede møder samt skriftlige udvekslinger kan selvfølgelig ikke erstatte fysiske møder, men er et vigtigt supplement. I løbet af et år kan der opstå sager, hvor der er behov for en hurtig afklaring. I dag sættes sådanne sager oftest på næste møde (som kan finde sted flere måneder frem i tiden), eller sendes i skriftlig procedure. Begge løsninger kan være problematiske. Sættes sagen på næste møde risikerer man, at det politiske momentum går tabt. Sendes sagen i skriftlig procedure risikerer man, at landene ikke bliver enige, eller at landene ikke ønsker at træffe beslutning i en sag, man ikke har nået at diskutere på forhånd. Skriftlig procedure egner sig således sjældent til håndtering af sager, som ikke tidligere har været drøftet på et møde, eller som ikke er åbenbart klar til beslutning.

Skriftlig procedure er som udgangspunkt et værktøj, som kun bør bruges i sager af enklere karakter, da landene her kun kan godkende eller forkaste generalsekretærens indstilling til beslutning. Værktøjet skriftlig procedure bør bruges til at aflaste møder fra fx enkle bevillingssager.

I dag varierer brugen af skriftlig procedure meget i Nordisk Ministerråd, hvilket er tegn på at der er behov for en afklaring af dette værktøjs anvendelsesområde.

Skriftlige procedurer i Ministerrådet i 2013

Ministerråd	Antal skriftlige procedurer	Embedsmandskomite	Antal skriftlige procedurer
MR-SAM	19	NSK	9
MR-A	2	EK-A	18
MR-NER	2	EK-E	6
		EK-N	4
		EK-R	7
MR-FJLS	1	EK-FJLS Eksekutiv	3
		EK-FJLS Fiskeri og havbrug	6
		EK-FJLS Levnedsmider	2
		EK-FJLS Jordbrug og skovbrug	4
MR-JÄM	5	EK-JÄM	2
MR-K	7	EK-K	3
MR-LOV	0	EK-LOV	3
MR-M	2	EK-M	6
MR-S	0	EK-S	24
MR-U	1	EK-U	9
MR-Finans	0	EK-Finans	2

I flere andre internationale samarbejdsfora anvendes også en anden form for skriftlig procedure: *Silent procedure* eller *tacit acceptance procedure*, som kunne overvejes anvendt i det nordiske samarbejde. Her gælder, at en beslutning er godkendt af alle parter, hvis ingen har brudt stilheden inden fristens udløb. Proceduren bruges typisk i sager, hvor fx en sidste version af en tidligere diskuteret tekst skal godkendes. At bryde stilheden er en undtagelse, og noget som kun gøres i tilfælde af, at man har væsentlige indsigelser mod beslutningsforslaget. Anvendelse af *silent procedure* kan aflaste alle aktører i forhold til skriftlige procedurer, hvor der kræves en respons, men bør naturligvis kun anvendes i sager, hvor der er en klar forventning om enighed.

Nordisk Ministerråd har i 2012 anskaffet udstyr for at kunne afholde videomøder. Udstyret anvendes i dag først og fremmest til at afholde mindre møder af bilateral karakter, og meget sjældent for at diskutere sager i embedsmands- og ministerkredsen.

Brugen af video- og telefonmøder bør anvendes i større udstrækning både på minister- og embedsmandsniveau, når det vurderes hensigtsmæssigt. Dette kan for eksempel være for at tage en beslutning i en hastesag, som ikke kan tages i en skriftlig procedure. Det kan også være for at drøfte en sag forud for et formelt møde, således at beslutningsprocessen kan fremskyndes. Et video- eller telefonmøde kan også bruges i opfølgningsøjemed.

Der bør ved behov også kunne arrangeres ekstraordinære fysiske møder med kort frist. Disse møder bør afholdes på et let tilgængeligt sted, som for eksempel en lufthavn i en nordisk hovedstad for at minimere mødedeltagernes tidsforbrug.

Mødereferaterne bør som hovedregel afklares inden mødet afsluttes, således at opfølgning og gennemførelse kan igangsættes umiddelbart efter mødet, jf. også afsnit 3.2.4.

Anbefaling 14: Anvende den stående beslutningsstruktur i Nordisk Ministerråd

For at forøge mulighederne for kortere beslutningsveje anbefales at en stående beslutningsstruktur gennemføres i Nordisk Ministerråd ved en bevidst anvendelse af de forskellige mulige mødeformer. Der udarbejdes en guide vedr. anvendelsen af ordinære møder, skriftlig og silent procedure, video- og telefonmøder samt ekstraordinære møder.

2.3.3 Mere tværgående samarbejde på politisk niveau

Stellan Ottosson påpeger i sin rapport fra 2008, at der er mange fordele ved at arbejde sektorvis. Det fremmer både specialisering, kompetence og kontinuitet. På denne baggrund argumenterer Ottosson for at sektorerne er vigtige og skal opretholdes.

Med dette sagt er det dog også vigtigt at fremme og facilitere samarbejde på tværs af sektorerne. Mange af dagens og fremtidens udfordringer – som eksempelvis klimaspørgsmål og problemstillinger i relation til udvikling af de nordiske velfærdssamfund – er af en tværgående karakter, og kan ikke håndteres af den enkelte sektor. Ottosson skriver i sin rapport at "då krävs ett genuint tvärsektoriellt arbetssätt. Detta ses ibland som en motsättning till ett sektorsinriktat arbete, men så är inte fallet. Ett effektivt tvärsektoriellt arbete måste vara förankrat i väl fungerande insatser på sektornivå. Annars blir resultatet bara flum och oordning" (Ottosson 2008:52).

Ottossons reflektion peger på en vigtig pointe; nemlig at tværgående samarbejde ikke er en målsætning i sig selv, men at tværgående samarbejde kan være en meget vigtig forudsætning for at kunne arbejde sig frem imod helhedsorienterede løsninger på væsentlige problemstillinger.

I Nordisk Ministerråd findes i dag fire tværgående strategier. Ministerrådene er også siden 2007, hvor statsministrene igangsatte globaliseringsinitiativet, blevet opfordret til og udfordret på at samarbejde på tværs. Det har dog vist sig at være mere kompliceret, end man først troede, at få iværksat velfungerende tværgående samarbejder.

For det relativt nyoprettede prioriteringsbudget gælder, at projekter og programmer, der startes op af formandskabet, gerne må være tværgående. Det er dog ikke et formelt krav. Erfaringerne med disse bekræfter udfordringerne ved tværsektorielt samarbejde (jf. afsnit 2.1.2) men viser også værdien af at tage fat på tværgående problemstillinger, da disse ofte er meget samfunds- og borgerrelevante.

For at styrke det tværsektorielle samarbejde på politisk niveau foreslås, at muligheden for at lægge ministermøder back-to-back med henblik på overlappende drøftelser – som også blev foreslået af Ottosson i 2008 – genovervejes, så sager af tværgående karakter kan drøftes med tilstedeværelse af fagministre fra flere sektorer. Bl.a. på baggrund af de senere års arbejde med prioriteringsbudgettet og udviklingen på grænsehindringsområdet vurderes denne anbefaling fortsat relevant.

Videre er der grund til at vurdere, hvorvidt det er ønskeligt at supplere regelværket med nogle anvisninger på mulige nye konkrete samarbejdsformer, som kan bringes i anvendelse, når der er behov for at facilitere og sikre tværgående samarbejde.

Det foreslås, at forretningsorden for Nordisk Ministerråd suppleres med en paragraf, som giver samarbejdsministrene bemyndigelse til at nedsætte særlige tværsektorielle styregrupper med ansvar for at gennemføre konkrete politiske initiativer. Dette kan blandt andet sikre, at tværsektorielle indsatser reelt udvikles og løses tværsektorielt og ikke som det ofte sker i dag med hovedansvaret placeret i én sektor og inddragelse af andre sektorer. En sådan bemyndigelse kan endvidere bidrage til at rette politikernes fokus i en ny retning og facilitere muligheden for, at man på politisk niveau i Nordisk Ministerråd kan adressere nye politiske problemstillinger.

Anbefaling 15: Styrkelse af det tværgående samarbejde på politisk niveau

Det anbefales, at det i planlægningen af ministermøder overvejes, hvorvidt der er mulighed for at lægge ministres møder back-to-back, så sager af tværgående karakter kan drøftes med tilstedeværelse af fagministre fra flere sektorer. Videre anbefales, at forretningsorden for Nordisk Ministerråd suppleres med en paragraf, som giver samarbejdsministrene bemyndigelse til at nedsætte særlige tværgående grupper med ansvar for at gennemføre tværgående politiske initiativer.

2.3.4 Mere fleksibelt samarbejde med Nordisk Råd vedr. rekommandationer og fremstillinger

I 2013 modtog Nordisk Ministerråd 65 rekommandationer og fremstillinger fra Nordisk Råd. 33 af rekommandationerne og fremstillinger var ikke afskrevne, men var blevet besvaret 1–5 gange tidligere. 32 af de 65 rekommandationer og fremstillinger var nye.

I dag vedtager Nordisk Råd rekommandationer ved Nordisk Råds temasession i april måned og ved Nordisk Råds ordinære session i oktober/november måned. Hovedparten vedtages på den ordinære session. Herudover vedtages løbende fremstillinger. Rekommandationer og fremstillinger skal som udgangspunkt besvares af Nordisk Ministerråd inden udgangen af maj. Det vil sige, at behandlingstiden for de fleste rekommandationer og fremstillinger er meget udstrakt. Alle rekommandations- og fremstillingsmeddelelser skal behandles på politisk niveau, dvs. af et ministerråd inden oversendelse til Nordisk Råd.

Den nuværende proces for besvarelse af Nordisk Råds rekommandationer og fremstillinger opleves som utilfredsstillende for både Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd. Dels fordi der går meget lang tid fra en idé fødes i Nordisk Råd, til der kommer respons fra Nordisk Ministerråd. Dels fordi Nordisk Råd vælger at opretholde rekommandationer og fremstillinger, som Nordisk Ministerråd anser for tilfredsstillende besvarede – uden at dette fører til yderligere debat mellem de to aktører om de indholdsmæssige uenigheder. I lyset af det store ressourceforbrug, som processerne omkring rekommandationerne og fremstillingerne trækker både i Nordisk Ministerråd og i Nordisk Råd, er der et klart behov for at modernisere denne proces.

For at påskynde besvarelsen af rekommandationer og fremstillinger fra Nordisk Råd foreslås, at rekommandationer og fremstillinger besvares inden for fx maksimalt 8 uger (dvs. typisk inden udgangen af februar for rekommandationer vedtaget på den ordinære session – pga. lang fremsendelsestid – og inden udgangen af maj for rekommandationer vedtaget på temasessionen) med mindre vægtige grunde taler for en senere besvarelse (omfattende, tværgående eller politisk sensitive rekommandationer eller fremstillinger kan forordre en længere forberedelse). Der bør føres dialog med Nordisk Råd angående fastsættelse af fristen for at sikre, at Ministerrådets interne frist spiller sammen med Nordisk Råds muligheder for tidligere at behandle meddelelserne og afskrive rekommandationerne eller fremstillingerne.

Nordisk Ministerråd oplever i dag at ganske mange af de rekommandationer og fremstillinger, man besvarer, ikke afskrives af Nordisk Råd. I år er godt halvdelen af de modtagne rekommandationer og fremstillinger gamle. 26 % er allerede blevet besvaret 1 gang, 18,5 % 2–3 gange, og 4,5 % 4 gange eller mere. Såfremt Nordisk Råd har valgt mere end en gang at opretholde en rekommandation eller fremstilling, selvom Nordisk Ministerråd finder, at denne kan afskrives, bør der på politisk niveau indledes en dialog mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd med henblik på at afklare sagen.

I forlængelse af moderniseringsrapporten bør der i øvrigt indledes en dialog med Nordisk Råd om implikationerne af de reformer, som bliver vedtaget i Nordisk Ministerråd, for Nordisk Råds egen ændringsproces.

Anbefaling 16: Behandlingen af rekommandationer og fremstillinger fra Nordisk Råd effektiviseres

Det anbefales, at der indføres en kortere frist for besvarelse af rekommandationer og fremstillinger fra Nordisk Råd. Fristen findes i dialog med Nordisk Råd for at sikre, at Ministerrådets interne frist spiller sammen med Nordisk Råds muligheder for tidligere at behandle meddelelserne og afskrive rekommandationerne og fremstillingerne. Videre foreslås, at der indledes dialog på politisk niveau angående rekommandationer og fremstillinger som Nordisk Råd har valgt at opretholde mere end én gang.

3. Et effektivt sekretariat

Ministerrådssekretariatets arbejde baseres på Helsingforsaftalen, andre nordiske aftaler og forretningsordenen for Nordisk Ministerråd. Ifølge artikel 61 i Helsingforsaftalen bistår sekretariatet Nordisk Ministerråd, den nordiske samarbejdskomité og embedsmandskomitéerne i deres arbejde. I forretningsordenen for Ministerrådssekretariatet fastlægges de administrative forpligtigelser, som generalsekretæren har i forhold til det politiske niveau, samt betingelserne for generalsekretærens interne ledelse af sekretariatet.

I lyset af de pågående visionsdrøftelser blandt samarbejdsministrene formulerede Ministerrådssekretariatet ultimo 2013 følgende mission:

”Nordisk Ministerråds sekretariat er et redskab for at realisere samarbejdet mellem de nordiske regeringer.

Vi skal bidrage til resultater, som skaber merværdi og gør Norden synlig indad og udad ved at:

- Initiere, iværksætte og følge op på politiske beslutninger
- Udvikle kundskab som grundlag for fælles løsninger
- Opbygge netværk for udveksling af erfaringer og ideer”

Nordisk Ministerråds sekretariats opgave er således på bedste måde at støtte det politiske niveau i dets rolle med at udvide og fordybe det nordiske samarbejde. I dette kapitel vil der blive givet anbefalinger i forhold til at sikre, at den administrative praksis støtter op om og fremmer målsætningen om mere indhold og sammenhæng i det nordiske samarbejde. Dette omfatter fx en ensartet og effektiv administrativ praksis i sekretariatet, en klar og tydelig ansvars- og rollefordeling mellem sekretariat og politisk niveau og en transparent og enkel administrativ sektororganisering.

Målet om et større politisk indhold medfører endvidere, at Ministerrådssekretariatet i højere grad bør anvende sin faglige kompetence og kapacitet på analyser og anvendelse af den store kundskabsproduktion, som sker i fællesnordiske programmer, projekter og institutioner, således at man kan bevæge sig væk fra den nuværende tilstand, hvor arbejdet groft kan karakteriseres som en mødemaskine, hen imod i højere grad at fungere som en tænketank, der fremlægger forslag til fællesnordiske initiativer og løsninger. Dette bør endvidere suppleres af en optimering af adgangen til den statistik, der produceres i Nordisk Minister-

råd, således at denne i højere grad bringes i anvendelse, når der foretages analyser eller udvikles nye initiativer.

På den baggrund præsenteres nedenfor anbefalinger, som har til formål at

- styrke generalsekretæren/sekretariatets rolle som motor i det nordiske samarbejde
- sikre at de administrative strukturer og processer støtter op om udvikling af samarbejdets politiske indhold og sikrer en effektiv kommunikationsindsats
- styrke det tværgående samarbejde, så sekretariatet reelt fungerer som en sammenhængende enhed.

3.1 Generalsekretærens initiativret og -pligt

I henhold til Helsingforsaftalens artikel 61 er det sekretariatets opgave at bistå Ministerrådet i dets virksomhed. Forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat fastlægger sekretariatets opgaver i større detaljeringsgrad. Heraf fremgår, at en af sekretariatets hovedopgaver er "at tage nye samarbejdsinitiativer." En aktiv brug af denne mulighed kan bidrage til vitaliseringen af det nordiske samarbejde.

Generalsekretærens initiativret og -pligt er beskrevet i dokumentet "Retningslinjer for samarbejdet mellem ordførerskabet og sekretariatet," som blev vedtaget af samarbejdsministrene i 2009. Heraf fremgår, at "generalsekretæren har ret og pligt til at tage nye initiativer, aktivt medvirke til, at arbejdet drives fremad og selvstændigt at formulere egne positioner. Generalsekretæren beslutter om sekretariatets forslag til MR, NSK og EK." Retningslinjerne for samarbejdet mellem formandskab og sekretariatet må ses som et bidrag til fortolkning af de gældende reglers anvendelse i praksis og er ikke en del af regelværket for Nordisk Ministerråd.

Retningslinjerne for samarbejdet mellem formandskab og sekretariat blev formuleret, da der var behov for en nærmere beskrivelse af denne relation, idet Nordisk Ministerråds regelværk kun indeholder en meget generel beskrivelse af formandskabets rolle. Jf. Helsingforsaftalens artikel 61 har formandskabet ansvaret for at samordne det nordiske regeringssamarbejde og for at tage de nødvendige initiativer. Formandskabet leder arbejdet i Ministerrådet og har et særligt ansvar for at tage politiske initiativer.

Formålet med retningslinjerne var samtidig at håndtere det faktum, at forståelsen af rollefordelingen var ganske uens mellem sektorerne. Selvom retningslinjerne har medvirket til at klargøre rollefordelingen, kan det konstateres, at der fortsat er forskelle mellem sektorerne i arbejdsfordelingen mellem sekretariat og medlemslande.

I en omskiftelig verden er det afgørende for en international organisation, at dens ledelse har mulighed for at fremlægge egne forslag til samarbejdet, så samarbejdet kan reagere på forandringer i omverdenen. Ambitionen om større dynamik og mere politisk indhold i det nordiske samarbejde vurderes samtidig at skabe behov for, at generalsekretæren i højere grad end tidligere formulerer eller faciliterer formuleringen af nye samarbejdsinitiativer. Dette kommer i tillæg til den rolle, som landene selv og formandskabet i særdeleshed har, når det gælder forslag og initiativer.

Samtidig er det generalsekretærens pligt og ansvar løbende at informere NSK og samarbejdsministrene om udøvelsen af sine fuldmagter (jf. afsnit 3.2.2 og anbefaling 19).

På baggrund af ovenstående er det vurderingen, at generalsekretærens initiativret og -pligt bør fremgå eksplicit af forretningsordenen for Nordisk Ministerråd, som samler bestemmelserne om den politiske organisering og ledelse af samarbejdet, dels for at sikre tilstrækkelig fremdrift i det nordiske samarbejde, dels for at sikre større ensartethed i samarbejdets udmøntning i sektorerne.

Anbefaling 17: Generalsekretærens initiativret og -pligt

Det anbefales, at generalsekretærens initiativret og -pligt skrives ind i forretningsordenen for Nordisk Ministerråd.

3.2 Enklere og mere effektiv administration og kommunikation

Tidligere analyser af det nordiske samarbejde konkluderer, at beslutningsprocesserne i Nordisk Ministerråd er for træge. En gennemgang af sektorernes organisering i 2014 kommer til samme resultat. Vejen fra idé til initiativ er for lang, og arbejdsgangene er til tider ineffektive. Der er behov for at gennemgå og reformere den nordiske beslutningsstruktur, så den modsvarer nutidens behov.

Rambøll-rapporten fra 2011 fremfører videre, at det er tydeligt, at fravær af fælles implementerede metoder i Ministerrådssekretariatet

giver forskellighed i, hvordan de enkelte ministerråd fungerer og betjenes. Der opleves store forskelle i opstarts- og opfølgningsfasen, i deltageres engagement i og udbytte af mødet samt i sekretariatets rolle i hele processen.

For at forenkle og effektivisere administrationen og dermed frigøre ressourcer i sekretariatet til politikudvikling bør den administrative praksis være mere ensartet. Samtidig stiller samarbejdsministrenes vision om et synligt Norden nye krav til Nordisk Ministerråds kommunikationsarbejde. Med disse mål for øje foreslås nedenfor en række initiativer.

3.2.1 *Forenkling af den administrative sektororganisering*⁷

I en rapport fra 2011 har Rambøll betragtet processerne i fem forskellige MR/EK i Nordisk Ministerråd. Rambøll konkluderer, at processerne i sektorerne på et overordnet plan ligner hinanden, da de alle gennemløber de samme fem faser (opstartsfase, mødeforberedelse, mødet, referat, opfølgning). Men selv om processerne i sektorerne ligner hinanden på det overordnede plan, er sektorerne yderst forskellige.

En kortlægning af den administrative sektororganisering i Nordisk Ministerråd i 2014 viser, at kompleksiteten i organisationen fortsat er stor. Blandt de karakteristika, der adskiller sektorerne, er:

- Formandskabs-trojka (MR-S og MR-U)
- Antallet af arbejdsgrupper
- Faste arbejdsgrupper vs. ad hoc ekspertgrupper (MR-U)
- Tværsektorielle arbejdsgrupper (MR-Finans og MR-M)
- Brugen af et såkaldt sagsbehandlende "arbejdsudvalg" under EK (MR-M + MR-A)
- Placering af projektadministration – internt eller eksternt
- Antallet af institutioner/samarbejdsorganer/programmer

Da sektorerne er forskellige, hvilket blandt andet skyldes forhold som historik, det konkrete fagområde, antal ansatte og sektorernes andel af Nordisk Ministerråds budget, er det ikke i sig selv et problem, at den ad-

⁷ Med administrativ sektororganisering menes organiseringen af samarbejdet i de respektive sektorer (på minister og embedsmandsniveau) og ikke den administrative organisering i sekretariatet.

ministrative sektororganisering ikke er ensartet. Men det er problematisk, at nogle af de ovennævnte forhold og komplekse organiseringer bidrager til, at det tager alt for lang tid at få ført en beslutning ud i livet. Det er fx svært at få fremdrift i initiativer pga. administration, herunder lange og komplicerede interne processer. Det er således ikke alene beslutningsprocesser, som kan være langtrukne, men også selve implementeringen.

Gennemgangen af den administrative sektororganisering viser bl.a.:

- Sekretariatet anvender mange ressourcer på mødeforberedelse og efterarbejde. Både ministerråd, embedsmandskomiteer, og i nogle sektorer arbejdsudvalg og arbejdsgrupper, skal betjenes. Dette skyldes for nogle sektors vedkommende en yderst kompleks og ressourcekrævende organisering/udvalgsstruktur.
- Mange sager går frem og tilbage i systemet flere gange. Nogle gange skyldes det, at embedsmændene i komitéerne ikke har det fornødne mandat til at tiltræde beslutninger på sit lands vegne. Dette indebærer fra tid til anden at en sag bliver udskudt eller efterfølgende må sendes i skriftlig procedure. Udskudte sager må ofte vente til næste EK- eller MR-møde, før der kan træffes en endelig beslutning. Herved kan der hurtigt gå tre-seks måneder, nogle gange mere, hvis sagen også skal behandles i en arbejdsgruppe eller arbejdsudvalg inden den går tilbage til embedsmandskomite eller ministerråd med henblik på beslutning (se også afsnit 2.3.2 om stående beslutningsstruktur og bevidst anvendelse af beslutningsarenaer).

Der er i Ministerrådssekretariatet i løbet af de sidste år gennemført og igangsat effektiviseringsprojekter i flere af sektorerne. Blandt andet kan nævnes:

- En arbejdsgruppe afleverede i 2012 en rapport om nordisk samarbejde på uddannelse- og forskningsområdet til MR-U (Rapport fra arbejdsgruppen om samarbejde under Ministerrådet for uddannelse og forskning, 2012). Rapporten fremlagde 17 forslag til løsninger på aktuelle udfordringer i MR-U systemet. Den mest omfattende organisatoriske anbefaling gik på nedlæggelse af de rådgivningsgrupper som tidligere opererede på områderne skole, voksen og højere uddannelse, for fremover i stedet at anvende ad hoc arbejdsgrupper, tænketanke, nationale myndigheder og lignende til at frembringe indspil og underlag til Ministerrådets arbejde.

- Under MR-U og MR-S er man i gang med at strømligne, nedlægge og sammenlægge en række institutioner og samarbejdsorganer. Det er besluttet, at den nordiske skole for folkehelse (NHV) i Göteborg bliver nedlagt inden for den nærmeste tid, og en række samarbejdsorganer vil fremover skulle finansieres og styres i regi af NordForsk.
- I MR-M, som er en af de sektorer med et stort antal arbejdsgrupper under sig, er man i gang med en effektiviseringsproces, som skal skabe en tydelig og effektiv organisation med en tydelig rollefordeling, samt forenklet administration, resultatopfølgning og budgetstyring. Man planlægger bl.a. at udarbejde retningslinjer for funktionerne i de forskellige arbejdsgrupper for at på den måde effektivisere arbejdet.
- I MR-FJLS, som er en af de tværgående sektorer som omfatter mere end et politikområde,⁸ er det lykkedes at få gjort ministerråds- og embedsmandskomitémøderne mere politiske via et vedholdende fokus på at sætte politisk relevante emner på dagsordenen og komme med idéer til, hvordan diskussionerne løftes, for hermed at sikre at de igangsatte initiativer også får indflydelse på politikudviklingen i de enkelte lande.
- I flere sektorer, blandt andet inden for det arktiske samarbejde under MR-SAM, har man fået NordRegio til at stå for al projektadministration, hvilket har frigjort ressourcer til politikudvikling.

Eksemplerne illustrerer, at der er taget mange initiativer for at forbedre og effektivisere organiserings- og samarbejdsmodellerne i Nordisk Ministerråd. På den baggrund vil der i sekretariatet blive oprettet et internt forum for udveksling af *best practice* mellem sektorerne.

Det kan konstateres, at der er stort potentiale for læring mellem sektorerne i forhold til, hvordan den administrative sektororganisering kan udvikles og forbedres. Det vurderes dog fortsat nødvendigt med en systematisk gennemgang af den administrative sektororganisering med henblik på at fremme enklere beslutningsstrukturer, jf. også anbefaling 13 om bedre balance i mødestrukturen.

⁸ MR-FJLS omfatter fiskeri, landbrug, levnedsmiddel og skovbrug

Arbejdsgrupper, underudvalg, komitéer og tilsvarende arbejder efter meget forskellige retningslinjer og præmisser. Dette gør det særdeles svært for sekretariatet at skabe klarhed omkring gruppernes rolle og ansvar, og det er vanskeligt for sekretariatet at give klare retningslinjer, da det ikke er muligt at skabe et tværgående grundlag. Løsninger skal derfor oftest "opfindes" fra sag til sag, hvilket er særdeles ressourcekrævende for sekretariatet, og hvilket skaber usikkerhed for grupperne, og for et eventuelt forvaltningsorgan, der varetager sekretariatsfunktion og administration på vegne af gruppen.

Anbefaling 18: Enklere beslutningsstrukturer i sektorerne

Det anbefales, at samarbejdsministrene beslutter, at alle MR/EK får til opgave i løbet af 2015 at diskutere, hvordan den administrative sektororganisering kan opdateres for at fremme enklere beslutningsstrukturer på baggrund af fælles retningslinjer for arbejdsgruppers roller, ansvar og organisering.

3.2.2 Delegering af administrative sager og generalsekretærens informationspligt

I forlængelse af diskussionen om at øge det politiske indhold i det nordiske regeringssamarbejde (afsnit 2.1) bør også muligheden for i højere grad at deleger administrative sager overvejes.

Der er tidligere i rapporten (afsnit 2) blevet gjort rede for, at en væsentlig andel af sagerne i ministerrådene er af administrativ karakter, herunder bevillingssager. Ved at deleger rent administrative beslutninger til generalsekretæren aflastes ministrene og embedsmændene, og der frigøres ressourcer til politisk strategiske sager.

Samtidig fordrer udviklingen af et mere effektivt sekretariat, som i højere grad støtter op om det politiske niveaus rolle med at udvide og fordybe det nordiske samarbejde, at generalsekretæren og sekretariatet gives tilstrækkeligt ledelses- og handlerum for den interne administrative drift. Som leder af sekretariatet bør generalsekretærens ansvar principielt set omfatte spørgsmål i relation til administrationsbudget, personale og organisationen. Således kan generalsekretæren også holdes ansvarlig for at sikre tilstedeværelsen af de rigtige kompetencer i sekretariatet og en effektiv organisering af sekretariatet i forhold til de opgaver, som skal løses.

I henhold til forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat fastsætter NSK en lønsumsramme som led i budgetarbejdet, men det har NSK ikke gjort siden 2008. Sekretariatets del af det samlede nordiske

budget godkendes af MR-SAM som led i budgetvedtagelsen. Hvor stor en del heraf, som går til lønsum, er i praksis en del af generalsekretærens ledelsesrum inden for rammerne af vedtagne aftaler, personalereglement og administrationsbudgettet, hvorfor § 3 i forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat foreslås revideret.

Ligeledes foreslås, at § 11k i Nordisk Ministerråds forretningsorden og § 5 i Nordisk Ministerråds sekretariats forretningsorden fjernes, respektive omskrives således at generalsekretæren (og ikke NSK) udnævner medlemmerne af sin ledergruppe (afdelingschefer / kontorchefer). Ligeledes bør det være inden for generalsekretærens kompetence at godkende ansættelse i 6 måneder ud over de normerede 8 år for medarbejdere på de nordiske institutioner.

Endvidere kan der blandt andet som led i moderniseringsindsatsen i særlige tilfælde være behov for at omklassificere stillinger i Ministerrådssekretariatet. Dette gælder fx i tilfælde, hvor kompetencebehov og arbejdsopgaver forandres. I dag kræver dette, at en sådan stilling slås op, hvilket vanskeliggør eller forsinker omstillingen i sekretariatet, og kan betyde at justeringerne må afvente udløb af eksisterende kontrakter. En umiddelbar løsning vil være, at generalsekretæren bemyndiges til i særlige tilfælde at indgå aftale om at omklassificere eksisterende stillinger.

NSK skal dog som bestyrelse altid være fuldt informeret om vigtige spørgsmål vedrørende personale og organisation, hvilket vil ske løbende på NSK's møder og ved skriftlig orientering i ekstraordinære sager. Dette foreslås præciseret i regelværket.

Anbefaling 19: Administrative sager delegeres til generalsekretæren

Det anbefales, at regelsættet tilrettes, således at administrative sager delegeres til generalsekretæren, herunder fastsættelse af lønsum, ansættelsen af afdelingschefer og informationskontorernes ledere, forlængelse af medarbejdere ved de nordiske institutioner og omklassificering af eksisterende stillinger samt at generalsekretærens informationspligt i forhold til udøvelsen af disse og andre fuldmagter præciseres i regelsættet.

3.2.3 Mere effektiv sagsbehandling

I landenes offentlige forvaltninger findes formelle regler, som regulerer sagsbehandling i politiske organer og sagsbehandling ved sager af administrativ karakter. Selv om disse regelsæt ikke formelt gælder sagsbehandlingen i Nordisk Ministerråds sekretariat bør sagsbehandlingen i sekretariatet leve op til det, som regnes som god forvaltningsskik i landene.

Af Helsingforsaftalens artikel 43 fremgår, at der i det nordiske samarbejde bør iagttages størst mulig offentlighed. Dette er uddybet i forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat, hvoraf fremgår, at sekretariatet skal praktisere dokumentoffentlighed i overensstemmelse med regler fastsat af Ministerrådet. Forretningsordenen specificerer herudover, at generalsekretæren instruerer sekretariatets personale og beslutter om den interne arbejdsfordeling, men indeholder ikke yderligere krav til sagsbehandlingen i sekretariatet.

Det foreslås derfor, at der stadfæstes krav til sagsbehandlingen i Ministerrådssekretariatet som funderes på principper om god forvaltningsskik og fuldført sagsbehandling.

Fuldført sagsbehandling betyder, at sager som skal behandles af flere organer skal have den samme sagsfremstilling og indstilling. Sagsbehandlingen skal udføres på lavest muligt niveau i organisationen, som har de nødvendige kvalifikationer til på en forsvarlig måde at behandle sagen. (Dette gælder både fagligt og mht. virksomhedens organisation og andre enheders virksomhed og ansvar). Sagen forankres dermed ét sted i organisationen, som følger sagen uanset hvilket forum, sagen behandles i.

Den del af organisationen, som er ansvarlig for sagsbehandlingen, har ret og pligt til i fornødent omfang at inddrage og høre andre relevante dele af organisationen. Konklusioner og indstilling til beslutning skal træffes på baggrund af et samordnet grundlag.

Den ansvarlige afdeling har ansvar for at afklare, hvilke organer som skal behandle sagen. I tværgående sager skal afdelingen have dialog med øvrige berørte afdelinger. Dette vil forenkle sagsbehandlingen og vil samtidig medføre en højere grad af kvalitetssikring.

Alle sagsbehandlere skal også kende:

- De formelle regler for sagsbehandling (habilitet, personoplysninger, offentlighedsprincip mv.)
- De interne rutiner for sagsbehandling i Nordisk Ministerråds sekretariat
- Centrale styrende dokumenter (budget, strategi- og handlingsplaner, forretningsordener, økonomireglementet mv.)

Endelig skal kravene til sagsbehandlingen i Ministerrådssekretariatet sikre et kvalitetsløft for så vidt angår videndeling mellem afdelinger og over tid ved at der med udgangspunkt i princippet om god forvaltningsskik udarbejdes retningslinjer for en langt mere systematisk og ensartet arkiveringspraksis i sekretariatet. I lyset af den løbende udskiftning i sekretariatet (jf. 8-års reglen) vurderes dette at være et meget væsent-

ligt indsatsområde med henblik på at undgå videnstab i forbindelse med udskiftning af medarbejdere.

Anbefaling 20: Krav til sagsbehandlingen i Ministerrådssekretariatet

Det anbefales, at der udarbejdes skriftlige krav til sagsbehandlingen i Nordisk Ministerråds sekretariat. Kravene funderes på principper om god forvaltnings-skik og fuldført sagsbehandling. Det sikres via interne kurser, at alle sagsbe-handlere er fortrolige med kravene til sagsbehandlingen.

3.2.4 Mere effektiv mødeafholdelse

I dag varierer mødeforberedelsen mellem sektorerne i Ministerrådsse-kretariatet. Det medfører, at mødematerialet ser ganske forskelligt ud afhængig af, hvilket ministerråd man skal til møde i. Der er endvidere stor forskel på, hvor stor indflydelse formandskabet har på udformnin-gen af mødematerialet. I nogle ministerråd skrives mødepapirerne i stor udstrækning af formandskabet, mens formandskabet i andre minister-råd får mødematerialet til kommentering et par dage inden udsendelse. Der er også stor forskel på, hvor præcist og politisk indstillingerne for-muleres og på strukturen og omfanget af sagsfremstillingerne.

For i fremtiden at sikre mere ensartet og kortfattet materiale af høj kvalitet med præcise og politiske indstillinger foreslås, at der formuleres retningslinjer for Ministerrådssekretariatets udarbejdelse af mødemate-riale, som alle medarbejdere introduceres til. Retningslinjerne bør også omfatte en ny skabelon for sagsfremstillinger.

Der er ligeledes stor forskel på, hvordan referaterne udformes. Fx skrives lange og uddybende referater i nogle embedsmandskomiteér og ministerråd, hvor det gengives, hvad respektive lande har sagt. I mod-sætninger hertil skrives i andre embedsmandskomiteér og ministerråd korte beslutningsreferater, hvor hovedsageligt kun beslutningen indgår.

For at effektivisere afviklingen af møder og fremme en ensartet pro-ces, foreslås at alle referater fremover skrives som beslutningsreferater. Eventuelt mere omfattende notater til tematiske diskussioner eller lig-nende kan i særlige tilfælde bilægges beslutningsreferatet men ikke ind-gå i det formelle referat. Referaterne bør skrives *sur place* og gennemgås på storskærm i løbet af eller efter mødet. På den måde sikres en fælles forståelse af beslutningerne på mødet, processen for at godkende refera-tet effektiviseres, og beslutningernes gennemførelse faciliteres.

Dagsordenen bør for overskuelighedens skyld inddeles i beslutnings-, diskussions- og informationspunkter.

Det foreslås også, at et årshjul for faste sager vedlægges mødematerialet for at sikre, at medlemmerne ved, hvilke sager som forventes at komme på dagsordenen fremover. Dette fremmer sammenhæng og gennemsigthed i de forskellige pågående processer.

Anbefaling 21: Effektivisering af mødeafholdelsen i Nordisk Ministerråd

Det anbefales, at der formuleres retningslinjer for Ministerrådssekretariatets afholdelse af møder, herunder forberedelse og udarbejdelse af mødemateriale samt referatskrivning. Det sikres via interne kurser, at alle sagsbehandlere er fortrolige med retningslinjerne for mødeafholdelse.

3.2.5 Forenkling af regelsættet

Roller og ansvar i det nordiske regeringssamarbejde er fastlagt i henholdsvis Helsingforsaftalen, forretningsordenen for Nordisk Ministerråd, forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat og stillingsinstruks for generalsekretæren.

Herudover findes også et papir om arbejdsdelingen mellem formandskab og sekretariatet, som er besluttet af de nordiske samarbejdsministre i 2009, jf. afsnit 3.1. Dette må dog ses som et bidrag til tolkning af gældende reglers anvendelse i den praktiske hverdag og er derfor ikke en del af regelværket.

Helsingforsaftalen definerer rammerne for det nordiske samarbejde og udpeger de centrale aktører, som på regeringssiden er statsministrene, samarbejdsministrene og Ministerrådet forstået som en eller anden konstellation af ministre fra de fem lande og Grønland, Færøerne og Åland.

I forretningsordenen for Nordisk Ministerråd samles elementer, der omhandler aktørernes politiske roller, dvs. Ministerrådets og embedsmandskomiteernes roller og generalsekretærens initiativforpligtigelse.

I forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat fastlægges de administrative forpligtigelser, som generalsekretæren har i forhold til det politiske niveau samt betingelserne for generalsekretærens interne ledelse af sekretariatet.

Betragtes de to forretningsordener og generalsekretærens stillingsinstruks samlet kan konstateres, at regelværket i nogen udstrækning er karakteriseret ved at samme forhold er gentaget flere steder, en række forholdsvist indlysende selvfølgeligheder er beskrevet ganske detaljeret, ligesom der findes en del bestemmelser, som ikke længere efterleves, idet de nævnte organer er ophørt med at handle i overensstemmelse med regelværket.

På den baggrund foreslås det, at der gennemføres en oprydning med henblik på at forenkle det samlede regelværk. Dette gælder også sprogligt. Generalsekretærens stillingsinstruks vurderes at kunne ophæves, idet det nuværende indhold er dækket af forretningsordenerne og økonomireglementet.

Anbefaling 22: Forenkling af regelværket

Det anbefales, at der gennemføres en oprydning af regelværket med henblik på at fjerne overlappende bestemmelser og klargøre og forenkle det samlede regelværk. I forretningsordenen for Nordisk Ministerråd samles bestemmelserne om den politiske organisering og ledelse af samarbejdet, mens bestemmelser vedr. de administrative forpligtelser, som generalsekretæren/sekretariatet har i forhold til det politiske niveau samt betingelserne for generalsekretærens interne ledelse af sekretariatet samles i forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat. Generalsekretærens stillingsinstruks vurderes at kunne ophæves, idet det nuværende indhold er dækket af forretningsordenerne og økonomireglementet.

3.2.6 *En mere samordnet informations- og kommunikationsindsats*

Samarbejdsministrenes vision om et synligt og et udadvendt Norden fordrer bl.a. en effektiv og samordnet informations- og kommunikationsindsats i regi af Nordisk Ministerråd.

Informationsindsatsen

Nordisk Ministerråd har gennem årene startet forskellige typer af informationstjenester i de fem nordiske lande samt Grønland, Færøerne og Åland. Tjenesterne er forskellige i størrelse og delvist for så vidt angår målgrupper, men har det til fælles, at de skal informere om og skabe interesse for det nordiske samarbejde i de respektive lande.

Nordisk Ministerråds bidrag til informationsarbejdet i informations-tjenesterne samt kulturhusene og Ministerrådets kontorer i Rusland og Baltikum er sammenlagt ca. 80 mio. kr.

Informationstjenester, kulturhuse og kontorer	NMR finansiering i 2013	NMR % af finansiering
Nordens Hus i Reykjavik	8,8 mio. DKK	55 %
Nordens Hus på Færøerne	13,7 mio. DKK	72 %
Nordens Institut på Åland	3,0 mio. DKK	74 %
Nordens Institut i Grønland	6,4 mio. DKK	84 %
Kulturkontakt Nord	11,2 mio. DKK	84 %
Norden i Fokus	4,5 mio. DKK	100 %
Hallå Norden	5,6 mio. DKK	100 %
NMR's kontor i Rusland	10 mio. DKK	33 %
NMR's kontor i Baltikum	11,3 mio. DKK	49 %
Informationskontorer i Norden og Tyskland	1,7 mio. DKK	Mellem 10 og 56 %, finansieres gennem FNF
Øresund Direkt DK*	0,625 mio. DKK	18,5 %
Øresund Direkt SE*	0,625 mio. DKK	11,2 %
Grænsetjensten*	1,25 mio. DKK	27 %
Nordkalottrådet*	0,5 mio. DKK	100 %

* Tallene vedr. 2012

Informationsarbejdet er gennem årene gennemgået visse forandringer, og der synes behov for at overveje disses fremtidige organisering. Det er relevant at undersøge, om tjenesterne kompletterer hinanden, eller om man i visse opgaver overlapper med hinanden. Ligeledes bør det undersøges, om der kan være synergier at hente ved en mere fokuseret indsats. Endvidere ser finansieringsmodellerne forskellige ud, idet nogle informationstjenester hovedsageligt finansieres af Nordisk Ministerråd, mens denne finansiering hos andre blot er en mindre del af deres budget. Derudover finansieres nogle direkte fra Nordisk Ministerråd, mens andre får finansieringen via Foreningen Nordens Forbund.

Kommunikationsindsatsen

Nordisk Ministerråds kommunikationsarbejde er et væsentligt redskab til at opnå resultater og udbrede disse og har samtidig en vigtig rolle i forhold til den interne kommunikation og dermed arbejdsklimaet i sekretariatet. Der er også en særskilt rolle i forhold til opnåelsen af samarbejdsministrenes vision om et synligt og et udadvendt Norden. Sammenlagt findes der et stort antal kommunikationsressourcer i Nordisk Ministerråd, idet der er omkring 50 kommunikationsarbejdere fordelt på sekretariatet i København, institutionerne, kontorerne i Rusland/Baltikum, Norden i Fokus, Hallo Norden samt den såkaldte Grænsetjeneste.

I lyset af samarbejdsministrenes visionsdeklaration bør fremtidig kommunikation fra alle nordiske enheder ske med visionen om et synligt og et udadvendt Norden for øje. På den baggrund synes det relevant at undersøge, om kommunikationsressourcerne er fordelt rigtigt og om de er rigtigt organiseret, ligesom det bør undersøges, om der kan opnås synergier ved en større grad af samarbejde mellem enhederne.

Anbefaling 23: En samordnet informations- og kommunikationsindsats

Det anbefales, at der gennemføres en analyse af organiseringen af Nordisk Ministerråds informations- og kommunikationsindsatser med henblik på at undgå overlap og for at overveje muligheder for at effektivisere og opnå synergi ved en større grad af samarbejde, således at informations- og kommunikationsindsatsen i størst mulig grad understøtter samarbejdets politiske mål.

3.2.7 Bedre anvendelse af nordisk statistik

For at Nordisk Ministerråds sekretariat skal kunne levere kvalificerede analyser og rådgivning til det nordiske politiske samarbejde kræves der god og uhindret adgang til viden om nordiske forhold, herunder til den statistik der findes om Norden.

Siden 1962 er der via det nordiske samarbejde indsamlet statistik om Norden og nordiske forhold. Siden 1990 findes denne statistik i en fælles database, som opdateres hvert år. Databasen rummer en stor mængde vigtig og brugbar information. Men mange andre projekter på tværs af sektorerne i Nordisk Ministerråd producerer også løbende data og statistik, som bør være let tilgængelig og anvendelig, således at sekretariatet har de bedst tænkelige forudsætninger for at agere som et professionelt politisk sekretariat for de nordiske regeringer.

Der er behov for et nyt greb om Nordisk Statistik, således at genanvendelsen af al den statistik, der finansieres af Nordisk Ministerråd øges til gavn for både sekretariatet og for andre, der har behov for statistisk underbygget viden om Norden.

Det anbefales derfor, at der udføres en kortlægning af eksisterende statistiske ressourcer i Nordisk Ministerråd, samt at der findes passende og effektive værktøjer til håndteringen og fremvisningen af disse ressourcer tværsektorielt i Nordisk Ministerråd.

Anbefaling 24: Bedre anvendelse af nordisk statistik

Det anbefales, at der udføres en kortlægning af eksisterende statistiske ressourcer i Nordisk Ministerråd, samt at der findes passende og effektive værktøjer til håndteringen og fremvisningen af disse ressourcer tværsektorielt i Nordisk Ministerråd.

3.3 Ét sekretariat

Mange af tidens samfundsmæssige udfordringer er af tværgående karakter og fordrer dermed en tværgående indsats. Som det ofte også er tilfældet i nationale forvaltninger, er Nordisk Ministerråd imidlertid udfordret i forhold til tværgående samarbejde qua organiseringen i fagministerråd og den sektorvise opdeling i Ministerrådssekretariatet. En fremtidssikring af samarbejdet vil kræve, at evnen til at udvikle og gennemføre tværgående løsninger styrkes.

Ministerrådssekretariatet er til en vis grad allerede organiseret med et tværgående fokus in mente. I dag findes tre fagafdelinger i sekretariatet: Kundskab og Velfærd (som rummer MR-S og MR-U), Vækst og Klima (som rummer MR-M, MR-NER, MR-A, MR-Finans) og Kultur og Ressourcer (som rummer MR-K, MR-JÅM og MR-FJLS). MR-LOV er forankret i afdelingen for HR, Administration og Jura og MR-SAM i generalsekretærens kontor.

Det, at afdelingerne betjener flere end et ministerråd, indebærer, at det tværgående i en vis grad styrkes. Dog først og fremmest inden for afdelingerne. Det er derfor stadig et stort behov for at løse op for den silotænkning, som opleves i Ministerrådssekretariatet.

Generalsekretærens ledelsesgruppe er – ud fra samarbejdsministrenes visionserklæring, Nordisk Ministerråds sekretariats mission, moderniseringsopdraget og virksomhedsplanen – blevet enige om fire strategiske satsninger for 2014–2015. Disse strategiske forandringer skal hjælpe med at tydeliggøre, hvilke forandringsprocesser er vigtige i sekretariatet i perioden. En af de strategiske forandringer er "Ét sekretariat." Dette fokus skal bidrage til at styrke det tværgående samarbejde internt i Ministerrådssekretariatet. Målsætningen er en mere helhedsorienteret ledelse af sekretariatet og ensartet støtte til de forskellige ministerråd.

En af indsatserne, som vil blive igangsat frem mod 2015, er oprettelsen af én tværgående virksomhedsplan for hele sekretariatet. Det er hensigten, at processen tilrettelægges således, at det tværgående samarbejde i Ministerrådssekretariatet styrkes. Det gælder i selve udarbejdelsen af virksomhedsplanen, hvor der vil blive lagt vægt på, at udviklingen af initiativer, som skal bidrage til opnåelsen af de overordnede politiske målsætninger, sker i et samarbejde mellem afdelingerne. Samtidig er det hensigten, at én samlet virksomhedsplan skal blive et prioriterings- og styringsværktøj i det daglige arbejde, herunder i forhold til anvendelsen af ressourcer i sekretariatet, således at der i højere grad kan flyttes rundt på ressourcer i lyset af de politiske prioriteringer.

Som det er beskrevet i afsnit 3.2.3 er det hensigten at indføre princippet om fuldført sagsbehandling i Nordisk Ministerråds sekretariat. Fuldført sagsbehandling vil fremme dialog på tværs af sektorerne for at sikre, at der er taget højde for alle relevante sektors perspektiver i sagsbehandlingen.

Ligeledes har sekretariatet i efteråret 2013 godkendt et koncept for administrativt samarbejde i teams. Teams kan for eksempel bruges for at løse længerevarende/permanente opgaver som fordrer gode processer på tværs af afdelingerne. I takt med at samarbejde i teams tages i brug i Ministerrådssekretariatet anbefales, at det præciseres, hvad mandaterne for teams skal rumme (formål, mål, tidsplan, startdato/slutdato hvor der ikke er tale om permanente opgaver, medlemmer, rapportering).

Anbefaling 25: Styrkelse af det tværgående samarbejde i sekretariatet

Det anbefales, at det tværgående samarbejde i sekretariatet styrkes bl.a. ved at princippet om fuldført sagsbehandling implementeres, ligesom samarbejde i teams udvikles og anvendes, når dette er hensigtsmæssigt. Ledelsesgruppen ses som en afgørende aktør for disse udviklingsaktiviteter og mere generelt for udvikling af en sammenhængende kultur i sekretariatet.

4. Mere nordisk nytte af Ministerrådets projekt- og programvirksomhed

Der er gjort en betydelig indsats for at styrke Nordisk Ministerråds projekt- og programvirksomhed. Alligevel er der fortsat behov og mulighed for forbedringer på dette område. Tydelig afklaring af mål og forventede resultater i forbindelse med beslutning om projekt- og programbevillinger er vigtigt for at projekter og programmer kan styres målrettet. Tilsvarende skal det sikres, at resultater kan anvendes og bliver anvendt i overensstemmelse med de politiske forventninger, der lå som forudsætning ved beslutningen om bevillingen. Endelig bør den fællesnordiske kundskabsproduktion i større grad danne grundlag for fællesnordiske initiativer og løsninger.

Med disse mål for øje og i lyset af allerede gennemførte tiltag foreslås nedenfor en række initiativer.

4.1 Tidligere indsatser for at styrke projektvirksomheden

Budgetreformen i 2005

Ministerrådets projektvirksomhed var et betydeligt element i forbindelse med budgetreformen i 2005. Der blev fra politisk side stillet spørgsmålstegn ved omfanget af projektvirksomheden, udnyttelsen og effekten af de opnåede resultater, samt ved effektiviteten, herunder hastigheden for iværksættelsen af politiske initiativer i form af projektbevillinger. Arbejdet tog udgangspunkt i følgende overordnede forhold og problemstillinger:

- Sammenhæng mellem mål og resultater.
- Ensartet administrativ praksis i projektadministration – fra ansøgning til evaluering – på tværs af Ministerrådets fagområder.

- Projektvirksomhedens effektivitet, herunder antal og størrelse af iværksatte projekter og overvejelser om behovet for ændringer i 3-års reglen.
- Mere systematisk evaluering og anvendelse af erfaringerne i fremtiden.

Som led i budgetreformen blev der iværksat flere initiativer til styrkelse af Ministerrådets projektadministration, herunder obligatorisk evaluering af projekter, årlig afrapportering til de politiske niveauer om resultater af projektvirksomheden og etablering af en offentlig projektportal med informationer om opnåede resultater. Herudover blev i samme forbindelse "20 %-reglen" og "6 måneders-reglen" indført i Ministerrådets økonomireglement med henblik på at skabe incitament til en hurtigere iværksættelse af politiske initiativer.

I forlængelse af reformprocessen har sekretariatet iværksat flere tiltag til forbedring af projektvirksomheden. Heraf kan bl.a. nævnes:

- Udvikling og implementering af en projektmodel generelt i sekretariatet
- Forøget fokus på formulering af konkrete og målbare mål for projekter
- Oprettelse af en central enhed i sekretariatet med den opgave at sikre ensartethed i kontrakter og løbende opfølgning på fremdriften
- Standardisering af Ministerrådets kontrakter med eksterne forvaltningsorganer/projektparter
- Bedre systematisk opfølgning på igangværende projekter
- Hurtigere igangsætning af projekter efter beslutning
- Opbygning af en offentligt tilgængelig database med oplysninger om igangværende og afsluttede projekter
- Anbefaling til sektorerne om at de gennemfører en årlig statusdrøftelse om resultater fra projektvirksomheden.

Hovedformålet med disse tiltag har været at forøge det politiske udbytte af den samlede projektvirksomhed.

Udredning Net Effect Oy

Som et led i opfølgningen på Stellan Ottossons rapport om "Fortsættelsen af 2005 reformen" fra 2008 besluttede NSK den 21. april 2009 at iværksætte en udredning om projektvirksomheden. Udredningen blev

foretaget af det finske konsulentfirma Net Effect Oy, som afleverede sin rapport i januar 2010.

Konsulenternes hovedkonklusioner blev formuleret således i forelæggelsen for NSK:

”Net-Effect konkluderer på grundlag af analysen, at projektvirksomheden skaber nytte, og at det er indtrykket, at der er skabt sammenhæng mellem de strategiske mål og de opnåede resultater. Der peges dog i rapporten efterfølgende på, at resultaterne ikke anvendes på bedst mulige måde, og at det heller ikke er lykkedes at sprede resultaterne til en bredere del af offentligheden.”

Nordisk Råds Kontrollkomité

I perioden omkring implementeringen af reformen fra 2005 havde Nordisk Råds Kontrollkomité fokus på Ministerrådets projektvirksomhed, og på grundlag af denne udredning rekommanderede Nordisk Råd overfor Nordisk Ministerråd:

- ”att fokusera på ett mindre antal projekt, som kan kallas profilfrågor och som fokuserar på Nordisk nytta
- att konkret ändamål, transparens och uppföljning bör ledsaga projektiniteringen och hanteringen på Nordiska ministerrådet
- att Nordiska ministerrådet företar en mer kritisk genomgång av projekten, och evaluerar huruvida man har nått de politiska eller andra mål som satts upp och att kunskapen från projekten delas med relevanta parter
- att se över definitionen för projekt, som bör tydliggöras”

Rekommandationen blev færdigbehandlet i 2012 med følgende begrundelse fra Kontrollkomitéen:

”Kontrollkomiteen noterer med tilfredshet i svaret fra Nordisk ministerråd at det er innført en rekke tiltak for å forbedre prosjektstyringen. Statistikken viser et fall fra 2008 til 2011 i antallet av prosjekter som er igangsatt direkte av ministerrådet, og det indikerer at prosjektvirksomheten er mer fokusert. Reduksjonen av frie prosjektmidler til fordel for finansieringen av det politisk prioriterte globaliseringsinitiativet, har bl.a. bidratt til dette. Utviklingen av nye prosjekter, nye arbeidsganger og utdanning av medarbeidere i prosjektbehandling anser Komiteen som en meget positiv utvikling. Samme gjelder også opprettelse av en database som gjør resultatene lettere tilgjengelige.”

Kontrollkomitéen udtrykte endvidere *”tilfredshet med at det har vært en god oppfølging på Nordisk Råds og Kontrollkomiteens anbefalinger angående Nordisk Ministerråds prosjektvirksomhet. Videre, at det er frem-*

kommet anbefalinger om ytterligere forbedringer. Komiteen legger spesielt vekt på resultatkrav i prosjektvirksomheten."

Nordisk Råds Kontrollkomité har i 2013 og 2014 vist fornyet interesse for Ministerrådets prosjektvirksomhed, bl.a. med det ønske at styrke formidlingen af projektresultater (projektportal), og udredning af den danske rigsrevisions anbefalinger for Ministerrådets prosjektvirksomhed.

Den danske Rigsrevision

Den påpegede svaghed angående anvendelsen af resultaterne fra prosjektvirksomheden i det politiske samarbejde kan delvis genfindes i Rigsrevisionens konklusioner fra 2012 i deres "Rapport om projektrevision ved Nordisk Ministerråd". Her fremgår det bl.a.:

"Rigsrevisionen anbefaler, at NMR fremadrettet har større fokus på at videregive viden om, hvordan midler er blevet anvendt, og hvilke resultater det har medført."

Som led i Rigsrevisionens forvaltningsrevision for regnskabsåret 2012 har de set nærmere på styring og opfølgning af rammekontrakter med nogle programadministratorer, og deres konklusioner er bl.a.:

"Rigsrevisionen har stikprøvevist undersøgt Nordisk Ministerråds sekretariats opfølgning af og tilsyn med forvaltningsorganers administration af programmidler. I den forbindelse har vi konstateret, at der i vid udstrækning er tilfredsstillende opfølgning på det faglige udbytte af de enkelte projekter under programmerne, hvilket bliver rapporteret til og behandlet i de enkelte ministerråd."

Derimod har Rigsrevisionen også konstateret, at der mangler grundlæggende informationer i de enkelte aftaler og kontrakter med forvaltningsorganerne om forvaltningsorganernes kompetencer for programmidlerne og kontrol med de økonomiske rapporter fra de enkelte projekter, herunder med revision af projektregnskaberne."

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at der fra Nordisk Ministerråds side ikke er klare og entydige bestemmelser om forvaltningsorganernes administration og kontrol af økonomien i de underliggende projekter, og at der ikke er større tilsyn med forvaltningsorganernes administration heraf."

Rigsrevisionen skal henstille, at Nordisk Ministerråd gør tiltag til at få disse forhold bragt i orden, således at der udover den faglige opfølgning på anvendelse af programmidler også bliver foretaget tilfredsstillende økonomisk opfølgning og tilsyn med forbruget af programmidlerne."

Rigsrevisionen har for regnskabsåret 2013 endvidere foretaget tilskudsrevision af programforvaltningen i Nordisk Ministerråd, og i afreporteringen vurderer Rigsrevisionen, at det nuværende grundlag for NMR's programadministration ikke fuldt ud sikrer en ensartet, dokumenteret og hensigtsmæssigt forvaltning.

Rigsrevisionen er i forbindelse med revisionen blevet orienteret om generalsekretærens moderniseringsopdrag, og Rigsrevisionen noterer i deres rapport, at sigtet med moderniseringsopdraget bl.a. er "*at styrke NMR's projekt- og programforvaltning samt skabe en bedre kobling til det politiske niveau, herunder større præcision i forbindelse med fastsættelse af mål og anvendelse af projektræsultater. ... Rigsrevisionen finder moderniseringsinitiativerne for nødvendige særlig i relation til mål- og resultatstyringen, idet tiltagene kan være med til at sikre og tydeliggøre, om NMR leverer resultater i overensstemmelse med de politiske målsætninger."*

Rigsrevisionen peger i denne forbindelse på, at "*det vil være en god ide at tage udgangspunkt i den allerede eksisterende projekthåndbog, som indeholder en lang række standardiseringer for de almindelige aktiviteter i form af paradigmer og skabeloner. Rigsrevisionen vurderer, at en klar og samlet beskrivelse af programforvaltningen vil kunne skabe en større ensartethed og sammenhæng på tværs af ministerrådene. Hertil kommer, at det samtidig vil kunne lette administrationen i forbindelse med udskiftning på posterne. Rigsrevisionen finder det desuden væsentligt, at der i NMR på tværs af ministerrådene bliver videndelt om bedste praksis..."*

Afslutningsvis i rapporten anbefaler Rigsrevisionen, "*at NMR fremadrettet bør have større fokus på at videregive viden om, hvordan midler er blevet anvendt, og hvilke resultater det har medført, herunder hvilken effekt indsatsen har haft."*

4.2 Kriterier for bevilling af midler til projekter og programmer

I 1998 blev der udarbejdet generelle kriterier for bevillinger til projekt- og programvirksomhed, jf. nedenstående boks.

Kriterier for bevillinger til Nordisk Ministerråds projekt- og programvirksomhed

1. Udgangspunktet for støtte til aktiviteter tages i:
 - det aktuelle års formandskabsprogram,
 - det foregående års formandskabsprogram,
 - det aktuelle års arbejdsprogram for sektoren,
 - budgettet for det aktuelle år.Kun undtagelsesvis ydes støtte til aktiviteter, som ikke falder ind under de nævnte programmer.
2. Derudover skal de gældende kriterier for "Nordisk Nytte" være opfyldt:
 - aktiviteter, som ellers skulle gennemføres i nationalt regi, men hvor påviselige positive virkninger opnås ved fælles nordiske løsninger,
 - aktiviteter som manifesterer og udvikler nordisk samhørighed og
 - aktiviteter, som øger nordisk kompetence og konkurrencekraft.
3. Bevillingerne tilstræbes fokuseret på aktiviteter, som fører frem til en visionær, fremadrettet politisk drøftelse på ministerrådsniveau.
4. Bevillingerne tilstræbes fokuseret på aktiviteter, som bidrager til profilering af det nordiske samarbejde i den nordiske offentlighed.
5. Udefra kommende ansøgninger, som vedrører aktiviteter, der ikke direkte sigter imod ministerrådsbehandling, henvises – såfremt det er relevant – til sektorens institutioner.
6. Kun i særlige tilfælde bevilges midler til ansøgninger, som kommer fra sektorens institutioner. Institutionerne skal prioritere deres midler således, at alle de vigtigste aktiviteter finansieres inden for rammerne af institutionernes egne midler.
7. Sædvanligvis ydes ikke tilskud til aktiviteter, som gennemføres af andre internationale organisationer eller sekretariater.
8. De nordiske landes ministre, embedsmandsværk og generalsekretæren bør stimulere til innovative og for Ministerrådet politisk relevante idéer til nye aktiviteter. Disse implementeres enten af institutioner, som hører under de enkelte landes ministerier eller udbydes til gennemførelse ved brug af eksterne konsulenter.
9. For at forbedre mulighederne for at foretage en overskuelig og relevant prioritering af aktiviteterne behandles forslag til støtte til nye aktiviteter kun én gang i løbet af hvert halvår.

Kriterierne er kun i mindre omfang justeret siden 1998, men det må konstateres, at retningslinjerne ikke i alle tilfælde er kendte eller efterleves i de enkelte sektorer.

4.3 Færre projekter – flere sammenhængende programmer

Der er således vurderingen, at der er behov og mulighed for at forbedre Ministerrådets projekt- og programvirksomhed. Mål og forventede resultater bør tydeliggøres i forbindelse med beslutning om projekt- og programbevillinger, således at projekter og programmer kan styres målrettet. Tilsvarende skal det sikres, at resultater kan anvendes og bliver anvendt i overensstemmelse med de politiske forventninger, der lå som forudsætning ved beslutning om bevillingen.

For at sikre en politisk fokuseret og effektiv projekt- og programvirksomhed er der også behov for at sikre en tydelig prioritering af projekt- og programporteføljen, hvor der er

- fokus på sammenhæng med vision, strategi, arbejdsprogram og budget
- fokus på hvad sekretariatets ressourcer skal anvendes på.

For at skabe denne kvalitative forbedring af projekt- og programadministrationen er det nødvendigt at sikre, at kvalitetsløftet kan skabes uden at øge den samlede administrative byrde. Der skal derfor findes veje til at effektivisere projekt- og programadministrationen, hvilket fx kan ske gennem styrkelse af kompetencer, bedre systemer og en mere effektiv arbejds- og videndeling i sekretariatet.

En mere fokuseret projektvirksomhed – hvor der sker en øget politisk prioritering af projekter, og derved fravalg af projekter, der vurderes af mindre politisk betydning – kan også lede til færre projekter og i stedet større programmer. Dette vil også medvirke til at reducere den administrative byrde for Ministerrådet.

Fokusering af Ministerrådssekretariatets administrative opgaver

Administrationen af projekter og programmer kan være meget ressourcetrækkende. Hvis det ønskes, at styrke kvaliteten af sekretariatets projekt- og programadministration samtidig med, at sekretariatets ressourcer reduceres som følge af budgetreduktionerne, er der behov for priori-

teringer, herunder også i omfanget af den projekt- og programvirksomhed, der administreres af sekretariatet.

På områder inden for det internationale og arbejdsmarked er der medarbejdere i sekretariatet, der administrerer programpuljer, der anvendes til bevillinger efter ansøgning af eksterne forvaltningsorganer. På andre sektorområder bliver der i visse tilfælde givet bevillinger til projekter på baggrund af uopfordrede ansøgninger. De konkrete bevillinger kan sagtens lede til høj nordisk nytte, men de sigter sjældent på en efterfølgende behandling på hverken EK/MR-niveau. Bevillingerne har derfor kun i ringe grad direkte relevans i Ministerrådssekretariatets arbejde for at understøtte EK/MR.

En mere konsekvent anvendelse af pkt. 3 og 4 i de generelle kriterier for projektbevillinger, hvor det fremgår, at bevillinger tilstræbes fokuseret på aktiviteter, som fører frem til en visionær, fremadrettet politisk drøftelse på ministerrådsniveau og tillige tilstræbes fokuseret på aktiviteter, som bidrager til profilering af det nordiske samarbejde i den nordiske offentlighed, vil med fordel kunne anvendes i en sådan prioritering.

Hvis der vurderes behov for særlige ansøgningspuljer vil dette fortsat kunne varetages, men gennem anvendelse af eksterne arbejdsgrupper og forvaltningsorganer, fx de nordiske institutioner. Ministerrådssekretariatet vil derved kunne fokusere på projektaktiviteter, der er relevante i relation til udvikling og implementering af de politiske strategier og mål.

Anbefaling 26: Fokus på færre projekter og flere sammenhængende programmer

Det anbefales, at der i de enkelte sektorer fokuseres på færre og større projekter/programmer for at frigøre ressourcer og tid til det mere policyorienterede arbejde.

Anbefaling 27: Sekretariatets administration af projekt- og programbevillinger reduceres

Det anbefales, at det af forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat skal fremgå, at sekretariatets ressourcer primært anvendes til betjening af ministerråd og embedsmandskomiteer. Sekretariatets ressourcer til administration af projekter skal primært anvendes til projekter og programmer, der er besluttet og initieret af et ministerråd eller en embedsmandskomite som led i udvikling eller virkeliggørelse af en nordisk politik. Øvrig administration af projekter og programmer bør varetages af fx institutioner eller andre forvaltningsorganer uden for Ministerrådssekretariatet. Administration af ansøgningspuljer bør ligeledes ske uden for Ministerrådssekretariatet.

Højere kvalitet i Ministerrådssekretariatets projekt- og programadministration

En højere kvalitet i Ministerrådssekretariatets projekt- og programadministration vil ikke alene kunne gennemføres ved forenklede retningslinjer og ved reduktion i mængden af projekter. Kompetencer og systemunderstøttelse er også væsentlige elementer for at styrke kvaliteten.

Kompetencerne er grundlæggende tilstede, men vil kunne styrkes ved en større grad af videndeling i sekretariatet. Denne videndeling vil også kunne skabe et bedre grundlag for tværgående samarbejde og reducere det potentielle tab i forbindelse med at erfarne medarbejdere forlader sekretariatet. Tilsvarende bør processer og systemer forenkles for at udnytte ressourcerne optimalt. Generalsekretæren vil på denne baggrund iværksætte initiativer, der styrker sekretariatets projekt- og programadministration, herunder styrkelse af kompetencer, organisering, systemer og processer.

4.4 Fastsættelse af formål og mål

Der er i dag ikke specifikke krav til, hvad, der skal indgå i beslutningsgrundlaget i forbindelse med projekt- og programbevillinger. Dette fører til, at formål og mål for bevillingerne i visse tilfælde kun er beskrevet overfladisk, og der er en generel tendens til, at mål for projekter og programmer ikke er konkrete, hvilket fx kan betyde, at det kan være svært at vurdere om målet er indfriet, når projektet er afsluttet. Dette er en del af den kritik som den danske rigsrevision har rejst i forbindelse med deres forvaltningsrevision i 2012 og 2013.

Der er forskel på projekter, der initieret af fx Ministerrådets egne udvalg, og projekter der fremkommer fra ansøgninger fra eksterne parter.

Når projektansøgninger er baseret på Ministerrådets standardansøgningsskema, er mål og forventede resultater, økonomi og tidsplan som udgangspunkt beskrevet. Det er dog ikke altid klart, hvordan resultater skal anvendes i det nordiske samarbejde, og der kan derfor være en tendens til, at ejerskabet til projektet alene ligger hos ansøger, og at resultaterne derfor ikke anvendes optimalt inden for det nordiske samarbejde.

Projekter, der er initieret af fx et politisk udvalg vil i større grad sikre et fælles nordisk ejerskab til projektet. Der kan dog være en tendens til, at "ideen" ikke er tilstrækkeligt klart beskrevet på beslutningstidspunktet, og der derfor opstår usikker om fx hvordan resultaterne anvendes optimalt, herunder hvordan den politiske opfølgning skal ske.

I en del tilfælde er forslag til initiativer udarbejdet som "ansøgninger" af fx relevante styrelser eller institutioner fra landene, og i sådanne tilfælde kan der også være uklarhed om, hvordan resultater skal anvendes i politisk kontekst.

Det bør sikres, at det bevillingsgivende organ i forbindelse med beslutningen har et fyldestgørende grundlag for projektets formål og mål. Dette omfatter vurderinger af projektet i relation til:

- Opfyldelsen af strategier for det nordiske samarbejde
- Vision for det nordiske samarbejde
- Nordisk nytte

Til beskrivelsen af formålet for den enkelte bevilling bør der knyttes succeskriterier, der beskriver de effekter og den betydning, som indsatsen forventes at have i relation til en given politik. Hvis der i budget og øvrige styringsdokumenter er opstillet specifikke politiske målsætninger gennem succeskriterier, vil det derved være muligt at beskrive, hvordan de enkelte projekter og programmer medvirker til en opfyldelse af de overordnede målsætninger.

Tilsvarende kan der fastsættes acceptkriterier, der skriver de forventede resultater af selve indsatsen, og som kan bruges som styringsgrundlag i forbindelse med selve projektet eller programmet. Acceptkriterier kan fx beskrive, hvad der konkret skal leveres for at projektet vurderes afsluttet.

Det forudsættes således, at en opfyldelse af acceptkriterierne vil føre til en opfyldelse af succeskriterierne.

En effektiv anvendelse af den målbeskrivelse på projekter og programmer forudsætter derfor, at budget og øvrige styringsdokumenter også har et præcist målbillede.

Kommunikationsplan og fastsættelse af kommunikationsmål

For at sikre at de konkrete mål faktisk leder til den forventede effekt, skal målene suppleres med kommunikationsmål. I forbindelse med fx gennemførelsen af et seminar kan der gennem specifikke kommunikationsmål skabes klarhed over, hvordan seminaret leder til en opfyldelse af formålet med seminaret, fx opfyldelsen af en politisk målsætning.

Gennem kommunikationsmål kan der fx fastsættes målgruppe for seminaret, hvilke værktøjer der skal anvendes for at sikre målgruppens deltagelse, hvordan og hvilket forventet udbytte målgruppen skal have gennem deltagelsen i seminaret, og hvordan resultaterne af seminaret

skal anvendes. Målet bliver derved ikke afholdelsen af seminaret, men målrettet skabelsen af den nordiske nytte som seminaret skal bidrage til.

Dette forudsætter, at der gennem en kommunikationsplan er fastsat kommunikationsmål allerede i forbindelse med projektets opstart, og at disse derved indgår i projektplan og det tilhørende budget.

Fastsættelse af krav til opfølgning

I forbindelse med projektets opstart er det også relevant at klargøre, hvilken politisk opfølgning, der skal ske på projektet, og hvilken betydning det har for projektets gennemførelse og resultater.

Specifikation af projektet i bevilling

Sammenfattende skal det beslutningstagende organ som minimum have følgende information om projektet til rådighed i forbindelse med beslutning:

- Formål, herunder succeskriterier
- Mål, herunder acceptkriterier
- Målgruppe
- Økonomisk ramme
- Tidsramme
- Opfølgning på og anvendelse af resultater

Dette grundlag medtages i kontrakten med det eksterne forvaltningsorgan, der varetager gennemførelsen af projektet eller programmet, og danner grundlag for opfølgning.

Anbefaling 28: Justering af retningslinje for projekt- og programbevillinger

Det anbefales, at de eksisterende kriterier for projekt- og programbevillinger justeres således, at der skabes en samlet retningslinje med kriterier for og ensartede minimumskrav til beslutningsgrundlag for projekt- og programbevillinger. Alle embedsmandskomiteer orienteres om de ændrede rutiner.

4.5 Styrkelse af opfølgningen på projekter og programmer

Der er behov for en styrkelse af sekretariatets interne opfølgning på projekter og programmer, hvilket bl.a. er påpeget af den danske rigsrevision i deres revision.

Sektorerne fastsætter særligt for programmerne meget afvigende krav til forvaltningsorganernes økonomistyring og regnskabsaflæggelse. Der er fx betydelige forskelle i detailstyringen og i forvaltningsorganernes adgang til overførelse af midler mellem regnskabsår, hvilket vanskeliggør en fælles struktur for regnskabsaflæggelsen.

Resultatopfølgningen lider under, at der i visse tilfælde ikke er fastsatte specifikke og målbare resultatmål, og en styrket resultatopfølgning forudsætter derfor, at der ved bevilling og kontrakt fastsættes sådanne resultatmål.

Det er på denne baggrund anbefalingen, at der i sekretariatet udarbejdes klagørende retningslinjer, der omfatter forvaltningsorganers administration af midler bevilget over det nordiske budget, forvaltningsorganers regnskabsaflæggelse, herunder krav til revision, forvaltningsorganers rapportering, herunder rapportering vedrørende opfyldelsen af resultatmål, samt sekretariatets opfølgning på forvaltningsorganers rapportering vedrørende nordiske bevillinger.

Anbefaling 29: Udarbejdelse af retningslinje for bevillingskontrakter, opfølgning og rapportering

Det anbefales, at der udarbejdes ensartede retningslinjer for bevillingskontrakter, opfølgning og rapportering. Alle embedsmandskomiteerne orienteres om de ændrede rutiner.

Ministerrådssekretariatets indsats og organisering

For at sikre en mere effektiv administration af bevillinger bør der skabes en mere ensartet struktur for blandt andet krav til projekter og programmers regnskabsaflæggelse. Kravene er i dag afvigende mellem sektorområderne, men kunne gøres mere ensartet som det fx kendes fra de nordiske institutioner, der har fælles krav til rapportering og regnskab. En større grad af ensartethed vil kunne frigøre ressourcer.

Justering af organiseringen i Ministerrådssekretariatets administration af projekt- og programbevillinger, hvor ansvaret samles på færre medarbejdere, vil kunne samle spidskompetencer og derved styrke kvaliteten af projekt- og programadministrationen, og en bearbejdning af

blandt andet kontrakttyper og standardbetingelser for kontrakter vil ved en forenkling og forbedring af IT-løsninger også medvirke til mere effektive processer i Ministerrådssekretariatet.

Endeligt vil etablering af en controllerfunktion kunne tilføre nye kompetencer i Ministerrådets projekt- og programadministration, og støtte Ministerrådssekretariatets ledelse i udviklingen og løbende effektivisering af projekt- og programadministrationen. Dette sker blandt andet gennem en indsats for at forebygge fejl i de administrative processer og arbejdsgange og medvirke til at udvikle effektive administrative arbejdsgange og processer.

Generalsekretæren vil iværksætte initiativer i sekretariatet, der understøtter ovenstående, herunder etablering af en intern controllerfunktion.

4.6 Styrke nyttiggørelsen af projektresultater

Værdien af projekterne og den nordiske nytte opstår først, når resultaterne af projekterne og programmerne udnyttes. Det er fra forskellig side blev fremhævet, at dette "potentiale" ikke er blevet fuldt udnyttet, og at den politiske værdi af projekt- og programvirksomheden ikke er opnået fuldt ud som følge af manglende tilbagemelding til det politiske niveau

Blandt andet Nordisk Råd har udtrykt et stærkt ønske om, at projektresultater blev mangfoldiggjort ved brug af en offentlig projektportal, hvor der var adgang til projektoplysning for projekter finansieret af det nordiske budget.

Hidtil er programmer blevet evalueret regelmæssigt, men der er ikke fast praksis for, hvad en evaluering i nordisk regi skal omfatte.

Politisk anvendelse af resultater

Sekretariatet må på baggrund af en opfølgning og opsamling på aktuelle projekt- og programresultater sikre, at der gives en relevant tilbagemelding til det politiske niveau, hvor relevante politiske problemstillinger kan drøftes. På baggrund af opfølgningen kan der fx fremkomme information, der giver anledning til at drøfte ændrede eller nye indsatsområder, hvilket derved kan give anledning til justering af den nuværende strategi og tilhørende indsats. I visse tilfælde vil det også være relevant at drøfte resultater, der understøtter og bekræfter den hidtidige strategi. Det blev som led i budgetmoderniseringen efter reformen i 2005 et generelt krav, at hvert enkelt ministerrådsområde mindst en gang om året på politisk niveau orienterer om resultaterne af projektvirksomheden, hvilket fx omfatter:

- Liste over afsluttede projekter

- Opgørelse over væsentligste resultater og nordisk nytte
- Anbefalinger til den fremtidige projektvirksomhed, herunder eventuelt forslag til konkrete omprioriteringer af projektvirksomhed inden for fagområdet

Dette sker dog ikke systematisk på alle ministerrådsområder.

Evaluerings af projekter

Der blev i forbindelse med budgetmoderniseringen efter reformen i 2005 stillet krav om, at alle projekter skal evalueres, og der blev i denne forbindelse efter anbefaling fra Budgetekspertgruppen indført et obligatorisk evalueringsskema.

Dette er i sekretariatets administrationshåndbog beskrevet:

Før et projekt kan lukkes endeligt skal fagrådgiver gennemføre selvstændig evaluering af projektet, herunder skal sekretariatet og forvaltningsorganet hver udfylde et evalueringsskema. Der skal desuden udarbejdes et resumé over projektet og de realiserede resultater, herunder såvel faglige, økonomiske og projektadministrative forhold, og der skal endeligt ske en vurdering af behovet for faglig/politisk opfølgning og mangfoldiggørelse af resultater.

Dette indgår i introduktionsuddannelsen og som element i den generelle projektuddannelse i sekretariatet, men det vurderes, at der er grundlag for yderligere forbedring af evalueringsprocessen, der kan medvirke til en bedre udnyttelse af resultaterne af projektvirksomheden.

Evaluerings af programmer og andre større satsninger

Evaluerings af programmer skal bidrage til afklaring af om de forventede resultater er opnået, men også bidrage med viden til fremtidig politiske prioriteringer. For at styrke og kvalitetssikre evalueringer kan der udarbejdes en retningslinje, der beskriver forhold, der bør omfattes i alle evalueringer, fx:

- Målopfylde
 - Formål – effekt
 - Mål – resultater
 - Bidrag til opfyldelse af nordiske visioner og strategier
 - Bidrag til nordisk nytte
- Økonomi
- Tid
- Ny viden
 - Til brug for prioritering af fremtidig indsats

Med en mere præcis retningslinje for evalueringer er det derfor et mål, at evalueringerne i større grad bliver et effektivt instrument til brug i den politiske prioritering af ressourcer og indsats. Den viden, der opnås i forbindelse med evalueringen skal anvendes i forbindelse med drøftelser om fortsættelse af programaktiviteter, men også i Ministerrådets generelle strategiske overvejelser og prioriteringer for fremtiden, og evalueringen må derfor ikke alene se på fortiden, men skal også give grundlag for prioritering af fremtidig indsats. Dette er også i tråd med Rigsrevisionens anbefalinger fra 2014.

Anbefaling 30: Udarbejdelse af retningslinje for evalueringer af programbevillinger

Det anbefales, at der i sekretariatet udarbejdes en retningslinje med ensartede minimumskrav til evalueringer af programbevillinger. Målet er at sikre et fælles niveau for evalueringer af programbevillinger. Alle embedsmandskomiteer orienteres om de ændrede rutiner.

Projektdatabase, projektportal og Open Access

For at optimere offentlighedens muligheder for at udnytte den viden, der er opnået gennem nordiske projekter, kan der ske en styrkelse af Ministerrådets projektportal. Hvis der tillige i forbindelse med indgåelse af kontrakter stilles krav om "Open Access" for så vidt angår projektets resultater, vil dette medvirke til, at resultater publiceres, således at offentligheden har fri adgang til denne information.

Der er i dag etableret et samarbejde mellem Ministerrådssekretariatet og relevante nordiske institutioner om at publicere rapporter i henhold til Open Access principperne, og der er i et fælles regi etableret de nødvendige IT-systemer.

Ministerrådssekretariatets eksisterende projektportal kan på denne baggrund fx udvikles og udbygges med:

- Tilknytning af rapporter, publikationer etc.
- Samkøring med tilsvarende projektdatabaser for nordiske institutioner, samarbejdsorganer m.v., hvilket vil give et udtømmende overblik over projektresultater finansieret over det nordiske budget

Anbefaling 31: Udvikling af en forbedret offentlig projektportal for Ministerrådets projekter og programmer

Det anbefales, at der udvikles en forbedret projektportal, der bygger på principperne bag Open Access. Målet er at sikre offentligheden tilgang til resultater fra projekt- og programvirksomhed finansieret over det nordiske budget. Alle embedsmandskomitéer, udvalg, institutioner og relevante forvaltningsorganer orienteres om de ændrede krav.

5. Bedre styring af de nordiske institutioner

Nordisk samarbejdskomité har i moderniseringsopdraget peget på behovet for at analysere mulige forbedringer og forenklinger i styringen af de nordiske institutioner. I dette kapitel analyseres den nuværende model og praksis, hvorefter mulige forbedringer af organisatorisk og styringsmæssig art vurderes. I lyset af behovet for at sikre en god ejerstyring af institutionerne vurderes først forbedringer i styringsstrukturen og dernæst de værktøjer for ejerstyring, som eksisterer i form af kontrakter og styringsdialog samt forslag til administrative effektiviseringer.

5.1 De nordiske institutioner i dag

Der er i 2014 i alt 14 nordiske institutioner, der fra 2015 reduceres til 13. De nordiske institutioner er selvstændige juridiske enheder, der ejes alene af Ministerrådet (med undtagelse af Nordens Hus på Færøerne, der ejes i fællesskab med Færøernes Landsstyre).

Institutionerne er meget forskellige i forhold til opgaver og størrelse. Opgaverne spreder sig inden for:

- Forskning og innovation
- Uddannelse og undervisning
- Politikudvikling
- Programstyring
- Kultur- og kommunikationspunkter
- Specifikke driftsopgaver

Institutionerne er som udgangspunkt isoleret til et sektorområde, men der har dog de senere år været en tendens til, at institutioner efter anmodning uden for mål- og resultatkontrakt har taget beslægtede opgaver fra andre sektorområder.

Institutionernes budgetter er af meget forskellig størrelsesorden. De mindste institutioner modtager omkring 3 mio. DKK i årligt basisbevilling,

mens Nordisk Innovation modtager omkring 79 mio. DKK og NordForsk omkring 121 mio. DKK. Der er ligeledes stor forskel på, hvor meget institutionerne modtager i indtægter ved siden af basisbevillingen fra fx landene, hvor NordForsk, Nordisk Innovation og Nordisk Energiforskning modtager betydelige midler. NHV (der er under nedlæggelse) er i øvrigt finansieret direkte af landene uden om den nordiske budgetramme.

Antallet af medarbejdere varierer ligeledes, hvor den mindste institution har 3 medarbejdere og den største 55.

Antallet af institutioner er gennem de seneste 15–20 år reduceret betydeligt fra ca. 40 til som nævnt nu 14. Denne reduktion er primært sket for at fokusere de nordiske institutioner på opgaver, der har betydeligt nordisk og politisk interesse.

Reduktionen er sket ved:

- Omdannelse til samarbejdsorgan
- Nedlæggelse
- Fusion af institutioner

5.2 Styringen af de nordiske institutioner

Institutionerne er reguleret gennem et overordnet nordisk regelsæt, der primært består af Retsstillingsaftalen for Samnordiske Institutioner og deres ansatte, og økonomireglementet for virksomheder finansieret over Nordisk Ministerråds budget. For den enkelte institution udarbejdes vedtægter og mål- og resultatkontrakt. I institutionshåndbogen er der samlet regler og vejledning for institutionernes virksomhed.

Som udgangspunkt gælder det nordiske regelsæt, og retsstillingsaftalen for institutionerne, der er indgået mellem de nordiske lande. Hvis der ikke er fastsat særlige nordiske regler, skal institutionen følge domicillandets lovgivning.

Selvom institutionerne overordnet er defineret som selvstændige juridiske enheder under det nordiske samarbejde, kan der alligevel være usikkerhed om karakteren af institutionerne i forhold til domicillandets lovgivning. Der er således forskellig praksis i landene, hvor det vurderes forskelligt om institutionerne primært skal betragtes som tilsvarende offentlige eller som private institutioner, hvilket medfører forskellig praksis i forhold til blandt andet momsbetaling samt offentligheds- og udbudsregler.

I henhold til normalvedtægterne skal der for de enkelte institutioner nedsættes en bestyrelse. Det er formelt sektorministerrådet, der udpeger bestyrelsen efter indstilling fra landene. Sammensætningen af bestyrelsen er for den enkelte institution fastsat i vedtægterne, hvor udgangspunktet i normalvedtægterne er, at de 5 lande er repræsenteret i bestyrelsen, mens Færøerne, Grønland og Åland har mulighed for at sende observatører med taleret. I forlængelse af Ålands-dokumentet fik Færøerne, Grønland og Åland under særlige regler mulighed for at søge om repræsentation i bestyrelserne med stemmeret, og der er fx for kulturhusene indført et rotationssystem, der i perioder sikrer henholdsvis Færøerne, Grønland og Åland repræsentation i bestyrelserne med stemmeret.

Bestyrelsen har i henhold til normalvedtægterne ansvaret for hele institutionens virksomhed. Dette omfatter:

- Den langsigtede strategiske planlægning af institutionens virksomhedsområder inden for rammerne af mål- og resultatkontrakten
- At være policyskabende organ inden for institutionens arbejdsområde
- At behandle problemstillinger af større betydning for institutionen
 - Målstyring
 - Virksomheds- og organisationsstyring
 - Økonomistyring
 - Budget
 - Personalepolitik
- At fastlægge og følge op på retningslinjer for institutions drift
- Evaluering af institutionens resultater
- Arbejdsgiveransvar for institutionens ansatte med undtagelse af ansættelse og opsigelse af direktøren

For den enkelte institution skal der ansættes en direktør. Direktøren rekrutteres af bestyrelsen, men det er embedsmandskomiteén for den sektor, som institutionen hører under, der træffer beslutning om ansættelse af direktøren efter indstilling fra generalsekretæren. Generalsekretæren udarbejder og undertegner ansættelseskontrakten med direktøren, og generalsekretæren varetager opgaver vedrørende direktørens ansættelsesvilkår, herunder fx lønudvikling. Direktøren refererer i dagligdagen ledelsesmæssigt til bestyrelsen.

Der udarbejdes normalt hvert 3. år en mål- og resultatkontrakt for den enkelte institution. Det er embedsmandskomiteén, der forud for

udarbejdelse af forslag til kontrakt fastsætter rammen for institutionens arbejde for de kommende 3 år, herunder udpegning af virksomhedsområder, der afspejler de hovedindsatsområder, som er institutionens fokuspunkter.

På grundlag af denne ramme drøfter institutionens bestyrelse opgaverne for de kommende 3 år, og vil normalt herefter overdrage ansvaret for udarbejdelsen af forslag til mål- og resultatkontrakt til direktøren. Det forudsættes, at direktøren udarbejder forslaget i dialog med Nordisk Ministerråds sekretariat.

Når direktør og sekretariatet er enige, kan forslaget sendes til godkendelse i bestyrelsen og herefter skal EK godkende forslaget. Direktør og generalsekretæren underskriver efterfølgende kontrakten, der dog ikke er juridisk bindende, men har karakter af et planlægningsdokument.

Institutionen skal 15. februar afgive årsrapport for foregående budgetår. Der afholdes et årsrapporteringsmøde (februar/marts) med deltagelse af direktør, bestyrelsesformand, faglig rådgiver, afdelingschef samt rådgivere på økonomi og personale. På grundlag af årsrapporteringsmødet udarbejdes et kvitteringsbrev for årsrapporteringen, der underskrives af generalsekretæren.

Sekretariatet har udarbejdet en institutionshåndbog, der samler regler og vejledning for institutionernes virksomhed.

5.2.1 Styrkelse af ejerstyringen

Ud fra visionen om et mere synligt og fokuseret nordisk samarbejde er der i denne rapport præsenteret en række forslag for at opnå en mere målrettet resultatstyring af virksomheden både gennem budgettet og gennem den administrative opfølgning af projekterne. Dette bør også få konsekvenser for styringen af institutionerne.

Nordisk Ministerråd udøver i dag sin rolle som ejer gennem embedsmandskomiteerne, institutionsbestyrelserne, institutionernes ledelse og sekretariatet. Roller, rolleforståelse og praksis varierer inden for rammen af denne styringsmodel. Der er således et stort antal aktører, som er involverede i forskellige dele af styringen. Det kan let føre til, at man ikke får de resultater af virksomheden, som man potentielt har mulighed for, og i yderste konsekvens medfører modellen uklarhed om ansvar, hvilket er set i konkrete situationer hvor en nordisk institution har haft problemer fx med den økonomiske styring eller af ledelsesmæssig karakter. Der er en åbenbar risiko for, at den nuværende styringsmodel i givne situationer ikke blot kan svække Nordisk Ministerråd som ejer, men også at problemer ved institutionerne kan falde tilbage på Nordisk Ministerråd. På den

baggrund er der et klart behov for en tydeligere løbende ejerstyring af de nordiske institutioner fra Ministerrådets side.

Det formelle ansvar for institutionens samlede drift, herunder fagligt, økonomisk og juridisk ansvar ligger i dag hos bestyrelsen. Sekretariatets erfaringer viser, at institutionernes bestyrelser generelt har et højt fagligt fokus, mens kompetencer og fokus på de mere ledelsesmæssige og organisatoriske udfordringer i institutionerne ofte er mere sporadisk. Bestyrelsesmedlemmer giver ofte udtryk for, at de ikke er klar over dette formelle ansvar, når de påtager sig opgaven. I visse tilfælde opstår der endvidere usikkerhed om, hvorvidt bestyrelsen arbejder uafhængigt eller er underordnet beslutninger truffet af embedsmandskomitéen. Det kan endvidere virke uklart, hvilken rolle generalsekretæren har i forhold til bestyrelsen og direktør. Dette gør systemet sårbart, når det sættes under pres, hvilket kan åbne for misforståelser og i værste fald ansvarsfraskrivelse.

I henhold til normalvedtægterne er det generalsekretæren der overfor EK indstiller til ansættelse og afskedigelse af direktør, mens det i praksis er bestyrelsen, der driver rekrutteringsprocessen, og bestyrelsen, der i første omgang indstiller kandidat(er) til generalsekretæren. Det er generalsekretæren, der indgår ansættelsesaftale med direktør, og generalsekretæren, der fastsætter og ændrer ansættelsesvilkår. Det er dog bestyrelsen, der i praksis varetager ledelsen af direktøren. Bestyrelsen er ansvarlig for hele institutionens virksomhed, og bestyrelsen har arbejdsgiveransvaret for samtlige ansatte (med undtagelse af ansættelse og opsigelse af direktøren). Det fremgår også, at direktøren er ansvarlig for den løbende virksomhed.

Samlet set kan og har denne ansvarsstruktur ledet til usikkerhed om styringen og ledelsen af institutionen, og den nuværende ansvarsstruktur må på baggrund af de konkrete erfaringer beskrives som uhensigtsmæssig.

Sekretariatet har arbejdet med modeller, der kan medvirke til at skabe klarhed om roller og ansvar, og samtidig skabe en smidig og effektiv ledelse og administration af institutionerne. Det har i denne sammenhæng være en forudsætning, at der skabes en klar ejerstyring og herunder, at det står klart at bestyrelsen er udpeget af MR/EK, og således er ansvarlig over for MR/EK og underordnet MR/EK. Tilsvarende må en fremtidig model sikre, at generalsekretæren har en klar og veldefineret rolle mellem MR/EK-møderne at varetage ansvaret for at repræsentere MR/EK's politiske visioner og mål i relation til institutionen, samt sikre en forsvarlig drift og administration af institutionen. Institutionens faglige forankring i landene må også sikres. Forskellige løsninger har været drøftet med institutionscheferne.

Sekretariatet har på dette grundlag arbejdet med 3 alternative modeller for udvikling af styreformen for de nordiske institutioner:

- Ingen bestyrelse
- Professionel bestyrelse
- Bestyrelse med fokus på fagligt ansvar

Ingen bestyrelse

Ud fra en effektivitetsbetragtning kunne en løsning være direkte at nedlægge institutionernes bestyrelser, hvilket dels vil reducere omkostninger i forbindelse med bestyrelserne samt skabe en klarhed i roller og ansvar. Med en nedlæggelse af bestyrelsen vil direktøren få både det faglige og administrative ansvar for institutionen. Selvom direktøren i teorien kunne referere direkte til EK, må det af hensyn til en tydelig og effektiv styring forudsættes, at direktøren refererer til generalsekretæren/Nordisk Ministerråds sekretariat.

Hvis der for direktøren opstår usikkerhed om fx den strategiske udvikling af institutionens organisation eller faglige udfordringer, vil det alene være generalsekretæren/Nordisk Ministerråds sekretariat, som direktøren rådfører sig med. Der er derfor en risiko for, at den faglige og nationale forankring, der i dag ligger i bestyrelsen vil blive mistet, hvorfor der kan blive behov for at skabe et alternativ, når væsentlige udfordringer skal løses. Det må endvidere forventes, at modellen giver anledning til, at sekretariatet bliver ressourcemæssigt belastet. Det må derfor forudsættes, at direktøren i dagligdagen sikrer de basale administrative kompetencer således, at rådføringen med sekretariatet primært sker i forbindelse med strategiske overvejelser – svarende til den arbejdsdeling, der er med kontorcheferne på det internationale område.

Det er direktøren, der varetager afrapporteringen til Ministerrådet.

Afskaffelse af bestyrelsen vil medføre en årlig besparelse for den enkelte institution i størrelsesordenen 150.000 – 250.000 DKK.

Ingen bestyrelse

Professionel bestyrelse

En anden og måske mere nærliggende ændring kunne være at skabe en "professionel" bestyrelse, der er udvalgt og sammensat til at løfte det samlede ansvar for institutionen. Det vil betyde, at den nuværende styreform reformeres mod en bestyrelse med styrkede kompetence i relation til strategi og styring af institutionerne herunder i forhold til administration og organisationsudvikling.

Modellen giver som i dag det overordnede ansvar for at drive institutionen til bestyrelsen. Hvis den professionelle bestyrelse formår at løfte denne opgave, vil det aflaste sekretariatet i den daglige styring og rådgivning af institutionen.

Det er afgørende for denne models succes, at bestyrelsen har de forventede kompetencer og i øvrigt er loyal mod Ministerrådets politik og strategi. Det bør derfor overvejes, hvem der skal være ansvarlige for udpegningen af bestyrelsesmedlemmerne, der sikrer komplementære kompetencer i bestyrelsen, og som bestyrelsesmedlemmerne derved refererer til.

Med en "professionel" bestyrelse refererer direktøren fortsat til bestyrelsen. Hvis der for direktøren opstår usikkerhed om fx den strategiske udvikling af institutionens organisation eller faglige spørgsmål, vil det som i dag være bestyrelsen, som direktøren rådfører sig med. I denne model kan generalsekretæren have ansvaret for at lede bestyrelsen på vegne af EK/MR, og generalsekretæren kan have den daglige dialog med bestyrelsesformanden, men generalsekretæren har ikke direkte ledelsesbeføjelser i forhold til direktør. Det er formelt bestyrelsen, der som i dag aflægger rapportering til Ministerrådet, som til daglig er repræsenteret ved generalsekretæren.

Denne model må forventes, at være betydeligt dyrere end den nuværende, da den vil stille krav om bestyrelsesmedlemmer med bredere kompetencer, og deraf formentlig højere honorering, og bestyrelsen skal formentlig mødes oftere end i dag. Det kan også tænkes at blive en udfordring at rekruttere denne type bestyrelsesmedlemmer til alle de nordiske institutioner.

Professionel bestyrelse

Bestyrelse med fagligt ansvar

Med denne model bevares bestyrelsesmodellen, men med fokus på det faglige ansvar. Bestyrelsen rekrutteres som i dag baseret på faglig og national forankring og med indsigt i institutionens ansvarsområde. Bestyrelsen gives et overordnet fagligt ansvar, mens ansvaret for institutionens drift og administration placeres hos direktøren. Direktøren rapporterer ledelsesmæssigt til generalsekretæren.

Bestyrelsens ansvar og kompetencer: Bestyrelsen kan gives specifikke kompetencer til fx at træffe bindende beslutninger om økonomi eller faglig indsats. Denne kompetence bør være klart defineret og fx fremgå af institutionens vedtægter, og ministerrådsbudgettet bør fx opstille bestyrelsens konkrete dispositionsbemyndigelse. Dette kendes til dels allerede i forhold til sagkyndiggruppernes ansvar i forhold til kulturprogrammerne, der administreres af Kulturkontakt Nord (KKN). Bestyrelsen kan som i dag fx også gives kompetence til at fastsætte krav til disponeringen af faglige ressourcer i institutionen.

Modellen giver således mulighed for, at bestyrelsen kan have samme betydelige ansvar og beslutningskompetencer i forhold til faglige op-

drag, herunder strategiske og bevillingsmæssige disponeringer, som de nuværende bestyrelser, og bestyrelsen kan også have ansvar for fastsættelse af kompetenceprofiler for medarbejdere på institutionen, der løser faglige opdrag inden for bestyrelsens ansvarsområde, men bestyrelsen har i denne model ikke det formelle juridiske og økonomiske ansvar for institutionen, herunder arbejdsgiveransvar. Bestyrelsen vil heller ikke varetage rekrutteringen af direktør, og bestyrelsen vil tilsvarende ikke have ledelsesansvaret for direktøren.

Omkostningerne vil umiddelbart være nogenlunde uændrede i forhold til i dag. Som følge af, at bestyrelsen ikke har det overordnede ansvar for institutionen, kan dette reducere behovet for møder i bestyrelsen i forhold til i den nuværende bestyrelse. Det må dog forventes, at direktøren i stedet i større grad vil rådføre sig med Ministerrådssekretariatet, og at dette vil skabe et behov for øgede kompetencer og ressourcer i Ministerrådssekretariatet.

Modellen kan evt. justeres således, at landene (som det gælder for de officielle udvalg) skal dække rejse- og opholdsomkostninger. Tilsvarende kan modellen justeres således, at den nuværende honorarordning for bestyrelsesmedlemmer som udgangspunkt afskaffes, hvilket svarer til det, der i dag kendes fra forskellige andre nordiske udvalg eller arbejdsgrupper.

Afrapporteringen varetages af direktøren, men med bidrag fra bestyrelsen i henhold til bestyrelsens ansvarsområder.

Direktøren har det overordnede ansvar for institutionen, og det er direktørens ansvar, at institutionen drives i overensstemmelse med det nordiske regelsæt og domicillandets lovgivning. Direktøren refererer til generalsekretæren, mens faglige (strategiske) udfordringer drøftes med bestyrelsen.

Rekruttering af direktør varetages af generalsekretæren. Modellen kan tilrettelægges således, at generalsekretæren rådfører sig med bestyrelsen i forbindelse med udformning af stillingsopslag, og bestyrelsesformanden kan fx indgå i panel ved ansættelsessamtaler og ved indstilling af kandidat. Generalsekretæren kan således sikre, at krav til direktørens faglige og ledelsesmæssige kompetencer indgår i stillingsopslag og i vurdering af relevante ansøgere.

Bestyrelse med fagligt ansvar

I en udredning vedrørende de 5 nordiske kulturhuse *"Nordens hus och institut – en utvärdering av mål, verksamhet och resultat"* udarbejdet efter opdrag fra kulturministrene og afsluttet af Kim Forss i 2014 behandles bestyrelsens funktion og opdrag. Kim Forss anbefaler afslutningsvis, at kulturministrene overvejer, at omdanne bestyrelsen efter en model, der svarer til den herover beskrevne model.

Sammenfatning

Ved en vurdering af de forskellige alternativer til den nuværende styringsmodel må hensyn til tydelighed, forenkling og forstærket ejerstyring og faglig forankring vejes imod hinanden. Dette er forsøgt illustreret i nedenstående tabel:

	Ingen bestyrelse	Prof. bestyrelse	Bestyrelse med fagligt fokus	Status quo
Tydeliggørelse	x	x	x	
Forenkling	x	x	x	
Faglig forankring			x	x
Forstærket ejerstyring	x	x	x	

Sammenfatningsvis vil en afskaffelse af bestyrelserne betyde tab af forankring i det nationale og faglige miljø og dermed kunne svække institutionernes nordiske identitet. Etableringen af professionelle bestyrelser kan virke tiltrækkende, men vurderes ikke realistisk blandt set i lyset af institutionernes størrelse, og den ressourceindsats det vil kræve fra landene. Modellen med en ansvarsdeling mellem en bestyrelse med fagligt fokus og en direktør med det administrative ansvar vil dels kunne fastholde den nuværende faglige og nationale forankring og samtidigt skabe en ansvarsdeling, der understøtter en forstærket ejerstyring på løbende basis. Hvis den nuværende styringsmodel skal ændres, taler de fleste forhold for, at denne model danner grundlag for den ny styreform.

Det lægges til grund, at man ved valg af denne model indarbejder den i normalvedtægterne for institutionerne. Eventuelle afvigelser fra normalvedtægterne forudsættes godkendt af samarbejdsministrene.

Anbefaling 32: Styreformen for institutionerne ændres

Det anbefales, at normalvedtægterne for institutionerne ændres, således, at:

- Det formelle juridiske og økonomiske ansvar for institutionens løbende drift placeres hos direktøren, som i disse anliggender rapporterer til generalsekretæren.
- Generalsekretæren varetager rekruttering af ny direktør.
- Bestyrelsens specifikke faglige ansvar beskrives i vedtægterne.

Eventuelle afvigelser fra normalvedtægterne skal som i dag godkendes af samarbejdsministrene, og udpegning af bestyrelsen sker ligeledes efter nuværende praksis. Bestemmelserne vedrørende tilsætning af institutionsledere i forretningsordenen for Nordisk Ministerråd konsekvensrettes.

5.2.2 Kontraktstyring

Den nuværende mål- og resultatkontraktstyring er tænkt som et strategisk styringsinstrument, men virker reelt kun i mindre omfang som et reelt politisk strategisk værktøj for det nordiske samarbejde. Der er ikke nødvendigvis en direkte sammenhæng mellem vision og strategier for det nordiske samarbejde om mål fastsat i institutionernes mål og resultatkontrakter. Det kan derfor være vanskeligt på det politiske niveau at vurdere institutionernes berettigelse. Der mangler desuden et værktøj til fastsættelse af årlige resultatmål inden for den økonomiske ramme, der er fastsat i det nordiske budget. Visse institutioner arbejder dog allerede med dette på eget initiativ til intern styring.

Det foreslås på den baggrund, at der som supplement til mål- og resultatkontrakten og som udmøntning af årets budgetmål udarbejdes et årligt bevillingsbrev for institutionen, der underskrives af generalsekretæren. Bevillingsbrevet baseres på de rammer, der er fastsat i det nordiske budget samt mål- og resultatkontrakten, og kan endvidere medvirke til afklaring af de enkelte institutioners bidrag til opfyldelsen af strategiske mål fra fx årets formandskabsprogram. Brevets indhold udarbejdes på grundlag af årets budget i dialog mellem Nordisk Ministerråds sekretariat og direktør.

Anbefaling 33: Indførelse af årligt bevillingsbrev for institutionerne

Det anbefales, at økonomireglementet justeres, således at der stilles obligatorisk krav om et årligt bevillingsbrev for den enkelte institution med specifikke mål og resultatkrav. Bevillingsbrevet udarbejdes af generalsekretæren på grundlag af årets budget samt Ministerrådets øvrige styringsdokumenter. Udarbejdelsen sker i tæt dialog med institutionen, og det bør tilstræbes, at dialogen om bevillingsbrevet sker på et tidspunkt, således, at der kan ske en koordinering med institutionens egen planlægning af indsats for det kommende år. Det anbefales desuden, at mål- og resultatkontrakter udarbejdes synkront med ministerrådets overordnede strategiske planer. Endeligt anbefales at generalsekretæren udarbejder interne retningslinjer for udarbejdelsen af bevillingsbreve, herunder for dialogen med institutionerne.

5.2.3 Styringsdialog

Det er i forskellige sammenhænge tilkendegivet fra direktører og bestyrelser, at de ønsker en mere regelmæssig kontakt og dialog med ejerkredsen i form af EK, fx i forbindelse med tiltrædelse eller fastsættelse af ny mål- og resultatkontrakt.

Der er ikke fast praksis for, hvordan der i EK følges op på institutionerne, herunder opfølgning på mål- og resultatkontrakt, og institutionernes årsrapportering. Tilsvarende er der forskellig praksis for institutionsdirektørernes og bestyrelsens deltagelse på EK-møder. Under visse EK deltager direktørerne på alle møder, mens direktørerne på andre sektorområder aldrig eller kun i særlige sager deltager på EK-møderne. Tilsvarende er der forskellig praksis for om bestyrelsen mødes regelmæssigt med EK, og bestyrelsesmedlemmer kan være udpeget på tværs af strategiperioder, hvilket betyder, at grundlaget for udpegningen kan være ændret undervejs. En indførsel af et årligt bevillingsbrev vil formentlig forstærke behovet for en mere systematisk opfølgning. Det bør derfor overvejes, at skabe en praksis, der sikrer en god dialog mellem ejerkredsen og institutionerne. Samtidigt bør det også sikres, at bestyrelsen arbejder på et kendt og relevant mandat. Det bør derfor tilsvarende overvejes om bestyrelses mandatperiode med fordel kan være sammenhængende med mål- og resultatkontraktens løbetid.

Anbefaling 34: Retningslinje for kontakt og praksis for møder mellem bestyrelse og EK

Det anbefales, at der udarbejdes retningslinjer for kontakt og møder mellem institutionsbestyrelser og embedsmandskomiteerne.

Anbefaling 35: Udpegning af bestyrelsesmedlemmer

Det anbefales, at normalvedtægterne for institutionerne ændres således, at der er sammenfald mellem bestyrelsens mandatperiode og mål- og resultatkontraktens gyldighedsperiode.

5.3 Effektivisering af institutionernes administration

De nordiske institutioner er kendetegnet ved relativt små enheder med meget specifikke faglige mål. Dette indebærer en betydelig risiko for at administrationen bliver en tung byrde, hvis den enkelte institution skal sikre de nødvendige kompetencer til løsning af administrative opgaver inden for fx økonomi og personale. 8-års-reglen er yderligere medvirkende til at vanskeliggøre en stabil drift af administrationen. Ministerrådssekretariatet holder årligt et seminar med institutionerne om administrative forhold, og i denne sammenhæng har en stor del af institutionerne tilkendegivet et generelt ønske om et tættere samarbejde om løsningen af administrative opgaver, herunder fx fælles systemløsninger.

5.3.1 Effektivisering og samarbejde om administration af de nordiske institutioner

Større samarbejde mellem institutionerne om løsningen af de administrative opgaver kan være med til at reducere de administrative omkostninger, men også medvirke til at skabe højere kvalitet i opgaveløsningen og endelig mindre sårbarhed i løsningen af de administrative opgaver blandt andet som følge af 8 års-reglen.

Konkret er der set på følgende muligheder for et tættere samarbejde:

Samarbejde mellem institutioner i Oslo: Som led i moderniseringsopdraget og efter rekommandation fra Nordisk Råd er der igangsat i udredningsarbejde med henblik på at skabe et endnu tættere administrativt samarbejde mellem de 3 institutioner, der er beliggende i Oslo. Udredningen af mulighederne forventes afsluttet i foråret 2014, og konkrete initiativer forventes iværksat inden udgangen af 2014.

Nordgen, der er beliggende i Alnarp i Sverige, har desuden aktiviteter i Ås i Norge. Der kan i den forbindelse med fordel skabes et samarbejde med de 3 institutionerne i Oslo om at støtte Nordgen i løsningen af de administrative opgaver i forbindelse med aktiviteterne i Ås.

Samarbejde mellem institutioner i Sverige: Der er i dag et samarbejde mellem de 3 institutioner i Sverige, men med tankerne om at skabe et

"Nordens Hus" i Stockholm, der blandt andet skal huse Nordregio og NVC kan der skabes mulighed for et endnu tættere administrativt samarbejde mellem de 2 institutioner. Pt. er det dog uklart, om "huset" realiseres som skitseret.

Samarbejde i Helsinki: I Helsinki ligger NIVA og NVCs finske afdeling i samme bygning, mens dele af KKN ligger i samme bygning som Nordisk investeringsbank (NIB), Nordic Development Fund (NDF) og Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO). Der er fortsat potentiale for et tættere samarbejde mellem institutioner og nordiske samarbejdsorganer om administrative opgaver.

Anbefaling 36: Styrkelse af samarbejdet mellem institutionerne i Oslo

Det anbefales, at der etableres et formelt og øget samarbejde mellem de nordiske institutioner i Oslo. Initiativet skal afrapporteres primo 2015. Erfaringerne fra Oslo skal danne grundlag for overvejelser om tilsvarende samarbejde mellem øvrige nordiske institutioner, hvor dette geografisk set er hensigtsmæssigt.

5.3.2 Flere fælles systemløsninger

Indkøb og vedligeholdelse af IT-systemer er i dag en betydelig administrativ byrde. Med de relativt små nordiske institutioner er der derfor en risiko for, at IT-systemer bliver en uforholdsmæssig stor byrde eller, at der ikke er tilstrækkelige administrative ressourcer til at sikre effektive og tidssvarende IT-systemer.

Generelle administrative systemer: Der er en række systemer som alle institutioner har brug for, fx økonomi, løn- og personaleadministration og web-løsninger, hvor der er potentiale for at samarbejde om løsninger og vedligeholdelse. Som eksempel kan der med fordel etableres fælles løsninger vedrørende rejser og rekruttering af medarbejdere, og generalsekretæren vil afprøve dette som en vej til efterfølgende at tage fat om tungere systemer.

Særlige IT-systemer: En række institutioner, der administrerer programmer, har indkøbt eller udviklet særlige ansøgnings- og kontraktstyringssystemer. Den grundlæggende funktionalitet er ens, men der er anvendt mange mio. DKK over det nordiske budget til at udvikle "forskellige" løsninger inden for det nordiske samarbejde. Det bør derfor undersøges om, der skabes en fælles løsning, der kan anvendes af alle institutioner.

Anbefaling 37: Etablering af fælles systemløsninger

Det anbefales, at der etableres fælles systemløsninger om rejsebestilling og rekrutteringsportal. Initiativet skal afrapporteres i 2015. Erfaringerne skal danne grundlag for overvejelser om yderligere samarbejde om systemløsninger mellem de nordiske institutioner.

5.3.3 Justering af 8-årsreglen ved institutionerne

Udfordringer vedrørende den nordiske 8-årsregel fører ofte til diskussion. Der er ingen tvivl om, at reglen i visse tilfælde medfører, at kompetente og værdifulde medarbejdere må forlade institutionen uden at hverken medarbejdere eller ledelse egentlig ønsker dette, og hvor konsekvensen er, at medarbejderen må erstattes med en medarbejder, der umiddelbart udgør en mindre kompetent ressource for institutionen.

Dette må dog opvejes i forhold til, at det er vigtigt at have en god rotation blandt det personale, der arbejder inden for det nordiske samarbejde. Dette sikrer relevant og nutidig kompetence fra de nordiske lande, og samlet vurderes det ikke for ønskeværdigt at ændre på 8-årsreglen. Institutionerne må som hovedregel sikre sig, at der skabes instrumenter for intern videndeling, således at enkelte medarbejdere ikke alene besidder nøgleviden, som institutionens fortsatte drift er afhængig af. Der er i øvrigt for NHV, Nordregio og Nordgen givet en særlig dispensationsmulighed for forlængelse af medarbejdere med særligt forskningsansvar med op til 4 år ud over de 8 år.

Det kan dog overvejes, at justere reglerne for de nordiske institutioner, således at generalsekretæren som det i dag gælder i Nordisk Ministerråds sekretariat i helt specielle tilfælde kan forlænge en ansættelse med op til 6 måneder ud over de 8 år (jf. afsnit 3.2.3). LOP har drøftet muligheden for en sådan ændring og vil ikke anbefale en sådan ændring. Hvis der indføres en dispensationsregel for ansatte ved institutionerne svarende til den, der gælder for Ministerrådssekretariatet, anbefaler LOP, at den administreres strengt, og at bemyndigelsen til dispensation skal ligge hos generalsekretæren.

Anbefaling 38: Mulighed for at i særlige tilfælde at forlænge ansættelser på institutionerne med op til 6 måneder ud over de 8 år

Det anbefales, at retningslinjerne for institutionerne justeres således, at generalsekretæren, som det i dag gælder for Ministerrådssekretariatet, i særlige tilfælde kan forlænge ansættelsen for en medarbejder ved en nordisk institution med op til 6 måneder ud over de 8 år.

5.4 Sekretariatets understøttelse af institutionerne

De foreslåede ændringer i ejerstyringen af institutionerne vil medføre behov for et større engagement i Ministerrådssekretariatet i forhold til institutionerne. Uanset, at det formelle ansvar for driften af institutionerne ligger hos institutionerne, vil ændringerne betyde, at Ministerrådssekretariatet må forvente og forberede sig på at institutionerne oftere end tidligere vil rådføre sig med sekretariatet i tvivlsspørgsmål. Hertil kommet kravet om udarbejdelse årligt bevillingsbrev, der foruden opsamling på budgettet, også fordrer en tæt dialog med institutionen om formuleringen af bevillingsbrevet, således at der er en gensidig forståelse af krav og forventninger. Der vil formentlig opstå tilsvarende behov om bistand fra sekretariatet i forbindelse med koordinering og udvikling af fælles administrative løsninger. Generalsekretæren vil derfor tage initiativer i Ministerrådssekretariatet til at løfte og effektivisere sekretariatets indsats i forhold til institutionerne med henblik på at løfte til nye opgaver, hvor ansvaret samles på færre medarbejdere med henblik på at samle spidskompetencer og derved styrke kvaliteten. Der vil endvidere blive taget initiativ til en opdatering af institutionshåndbogen.

Yderligere styrkelse af kompetencerne kan ske gennem generelle introduktionstilbud til nye bestyrelsesmedlemmer og medarbejdere i institutionerne med information om det nordiske samarbejde og de nordiske institutioner.

Anbefaling 39: Introduktionstilbud for nye bestyrelsesmedlemmer og medarbejdere ved de nordiske institutioner

Det anbefales, at generalsekretæren etablerer et 1-dags introduktionsforløb for nye bestyrelsesmedlemmer og medarbejdere ved de nordiske institutioner, hvor det nordiske samarbejde præsenteres, herunder historik, resultater og visioner for samarbejdet, introduktion til de nordiske råd og organisationer, samt regler og rammer for institutionernes arbejde.

6. Administrative og økonomiske konsekvenser af moderniseringsinitiativerne

Det har været et udgangspunkt i arbejdet med moderniseringsopdraget, at moderniseringsinitiativerne samlet set skal skabe en øget nordisk nytte af det nordiske samarbejde, og de tilhørende midler, der anvendes under det nordiske budget – men det har ligeledes været en forudsætning, at moderniseringsinitiativerne er økonomisk neutrale for det nordiske budget.

Det vil sige, at initiativerne kan gennemføres uden at tilføre yderligere midler til det nordiske budget, og at initiativerne kan gennemføres inden for rammerne af de reduktioner af det nordiske budget, der allerede er gennemført eller besluttet.

For at forslagene kan få den maksimale gennemslagskraft kan det være fordelagtigt at omprioritere anvendelsen af midler under det nordiske budget, som det fx er beskrevet i afsnit 2.1.2 vedrørende flere prioriteringsmidler.

På det administrative niveau, hvilket primært omfatter Ministerrådssekretariatet, vil moderniseringsinitiativerne stille krav om et mere effektivt sekretariat. Dette omfatter en styrkelse af kvaliteten af sekretariatets ydelser fx i forhold til at understøtte de politiske drøftelser om strategi og budget. En større nytte af projekt- og programvirksomheden samt en styrkelse af ejerstyringen af de nordiske institutioner vil også stille kvalitative krav til Ministerrådssekretariatets administration.

Hvis denne styrkelse af den administrative praksis skal tilvejebringes uden ekstra omkostninger, forudsætter det effektivisering. Som det er beskrevet i kapitel 3, 4 og 5 skal denne effektivisering blandt andet ske gennem en større grad af ensartethed i administrationen, hvorved samme administrative praksis fremover anvendes på tværs af sektorerne. Dette medvirker til en effektiv anvendelse af ressourcerne i sekretariatet, en mere effektiv videndeling og understøtter samtidigt øget tværsektorielt samarbejde.

6.1 Initiativer til administrativ udvikling i Ministerrådssekretariatet

Der vil samtidig være helt specifikke behov for ændringer eller fornyelse i Ministerrådssekretariatet, hvis målsætninger for moderniseringsinitiativerne skal opfyldes.

Generalsekretæren har inden for Ministerrådssekretariatets budget afsat specifikke midler til dækningen af engangsudgifter i forbindelse med implementeringen af moderniseringsinitiativerne. Midlerne skal blandt andet dække omkostninger i forbindelse med udvikling af kompetencer, organisering, processer, systemer og kultur. Konkret kan blandt andet nævnes:

- Styrkelse af sekretariatets kompetencer blandt andet vedrørende mål- og resultatstyring
- Forbedring af værktøjer og systemer vedrørende projektstyring og projektadministration
- Forbedret rapporteringsværktøj
- Forbedret budgetteringsværktøj
- Forbedret internt kommunikationsværktøj til håndtering af administrationspraksis, herunder retningslinjer, vejledninger etc.

Bilag 1:

Samlet forslag til revision af Nordisk Ministerråds forretningsorden og forretningsordenen for Nordisk Ministerråds sekretariat

Arbetsordning för Nordiska ministerrådet

Arbetsordningen antogs av Nordiska ministerrådet den 4 mars 1993 och trädde i kraft den 15 mars 1993, med ändring den 7 december 1994 (§ 3) och den 16 juni 1995 (§ 4). Den ersatte tidigare arbetsordning av den 17 februari 1973 med senare ändringar (den 4 december 1975, den 15 juni 1983, den 4 oktober 1985 och den 12 december 1989).

Nuvarande lydelse

§ 1

Statsministrarna har ansvaret för den överordnade samordningen av nordiska samarbetsfrågor.

Nordiska ministerrådet ansvarar under statsministrarnas överinseende för samarbetet mellan de nordiska ländernas regeringar samt mellan regeringarna och Nordiska rådet.

Det åligger således ministerrådet att

- a) fullgöra de uppgifter som åvilar ministerrådet enligt samarbetsöverenskommelsen av den 23 mars 1962 mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige (Helsingforsavtalet) med senare gjorda ändringar;
- b) fullgöra de övriga uppgifter som åvilar ministerrådet enligt överenskommelser mellan de nordiska länderna, samt
- c) behandla frågor av betydelse för det nordiska samarbetet, varvid ministerrådet skall förbereda och leda arbetet på ett utvidgat och fördjupat nordiskt samarbete särskilt på de områden som nämns i Helsingforsavtalet.

Föreslagen lydelse

§ 1

Statsministrarna har ansvaret för den överordnade samordningen av nordiska samarbetsfrågor.

Nordiska ministerrådet ansvarar under statsministrarnas överinseende för samarbetet mellan de nordiska ländernas regeringar samt mellan regeringarna och Nordiska rådet.

Således ska ministerrådet

- a) fullgöra de uppgifter som åvilar ministerrådet enligt samarbetsöverenskommelsen av den 23 mars 1962 mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige (Helsingforsavtalet) med senare gjorda ändringar;
- b) fullgöra de övriga uppgifter som åvilar ministerrådet enligt överenskommelser mellan de nordiska länderna, samt
- c) behandla frågor av betydelse för det nordiska samarbetet, varvid ministerrådet ska förbereda och leda arbetet på ett utvidgat och fördjupat nordiskt samarbete särskilt på de områden som nämns i Helsingforsavtalet.

Nuvarande lydelse

§ 2

I ministerrådet ingår en eller flera regeringsmedlemmar från varje land. Ministerrådet kan således vara sammansatt av samarbetsministrar eller av fackministrar eller en kombination av dessa. Representanter för Färöarnas och Grönlands landsstyren och för Ålands landskapsstyrelse deltar i ministerrådets arbete.

§ 3

De regeringsmedlemmar som har utsetts att svara för samordningen av nordiska samarbetsfrågor (samarbetsministrarna) också nationellt, skall

- a) bistå statsministrarna i arbetet med att dra upp huvudlinjerna för det nordiska samarbetet,
- b) koordinera arbetet mellan olika samarbetsområden,
- c) ha budgetansvaret inom Nordiska ministerrådet,
- d) avgöra frågor som av fackministrarna eller den nordiska samarbetskommittén hänskjuts till samarbetsministrarna.

På förslag av Generalsekreteraren tillsätter Ministerrådet institutionsledarna. Ministerrådet fastställer i beslutet också anställningsvillkoren och förändringar i dessa. Till Generalsekreterarens förslag skall alltid fogas löne- och personalutskottets yttrande och styrelsens förslag.

§ 4

Ordförandeskapet i Ministerrådet roterar enligt följande, såvida inte annat beslutas: Danmark, Finland, Norge, Sverige, Island.

Ordförandeskapet skall aktivt leda arbetet inom samarbetsområdena.

§ 5

Möte i ministerrådet skall hållas, om någon av ministerrådets medlemmar begär det.

Föreslagen lydelse

§ 2

I ministerrådet ingår en eller flera regeringsmedlemmar från varje land. Ministerrådet kan således vara sammansatt av samarbetsministrar eller av fackministrar eller en kombination av dessa. Representanter för Färöarnas och Grönlands landsstyren och för Ålands landskapsstyrelse deltar i ministerrådets arbete.

§ 3

De regeringsmedlemmar som har utsetts att svara för samordningen av nordiska samarbetsfrågor (samarbetsministrarna) också nationellt, ska

- a) bistå statsministrarna i arbetet med att dra upp huvudlinjerna för det nordiska samarbetet,
- b) koordinera arbetet mellan olika samarbetsområden,
- c) ha budgetansvaret inom Nordiska ministerrådet,
- d) avgöra frågor som av fackministrarna eller den nordiska samarbetskommittén hänskjuts till samarbetsministrarna.

§ 4

Ordförandeskapet i Ministerrådet roterar enligt följande, såvida inte annat beslutas: Danmark, Finland, Norge, Sverige, Island.

Ordförandeskapet ska aktivt leda arbetet inom samarbetsområdena.

§ 5

Möte i ministerrådet ska hållas, om någon av ministerrådets medlemmar begär det.

Nuvarande lydelse

§ 6

Inom sitt verksamhetsområde förbereder ministerrådet och dess ordförandeskap i samråd med ministerrådets sekretariat ministerrådets arbete och gör upp förslag till dagordning i god tid före möte i ministerrådet.

Mötet skall inledas med att dagordningen fastställs.

§ 7

Vid ministerrådets möten får medlemmarna och representanter för landsstyrena och landskapsstyrelsen yttra sig i den ordning de begärt ordet. Ordföranden kan dock besluta att avvika från denna ordningsföljd när särskilda skäl föreligger.

§ 8

Förslag till beslut i sak- eller procedurfrågor skall vara föremål för omröstning. Detta sker genom att en medlem från varje land tillkännager sin mening om det framförda förslaget.

I brådskande ärenden kan beslut ske genom skriftlig procedur, såvida samtliga länder godkänner ett sådant beslut i saken.

§ 9

Vid ministerrådets möten kan medlemmarna bistås av ämbetsmän eller andra sakkunniga.

§ 10

Vid ministerrådets möten förs beslutsprotokoll över slutliga avgöranden i sakfrågor. Därutöver kan efter behov föras referat från mötet. Beslutsprotokoll och referat skall snarast möjligt godkännas av ministerrådet.

Föreslagen lydelse

§ 6

Inom sitt verksamhetsområde förbereder ministerrådet och dess ordförandeskap i samråd med ministerrådets sekretariat ministerrådets arbete och gör upp förslag till dagordning i god tid före möte i ministerrådet.

Mötet ska inledas med att dagordningen fastställs.

§ 7

Förslag till beslut i sak- eller procedurfrågor ska vara föremål för omröstning. Detta sker genom att en medlem från varje land tillkännager sin mening om det framförda förslaget.

I brådskande ärenden kan beslut ske genom skriftlig procedur, såvida samtliga länder godkänner ett sådant beslut i saken.

§ 8

Vid ministerrådets möten kan medlemmarna bistås av ämbetsmän eller andra sakkunniga.

§ 9

Vid ministerrådets möten förs beslutsprotokoll över slutliga avgöranden i sakfrågor. Beslutsprotokoll ska snarast möjligt godkännas av ministerrådet.

Nuvarande lydelse

§ 11

Ministerrådet (samarbetsministrarna) bistås i sitt arbete av Nordiska samarbetskommittén (NSK), som också mottar uppdrag direkt från statsministrarna. Ministerrådet bistås i övrigt i den utsträckning som framgår av gällande överenskommelser och instruktioner eller av ministerrådets beslut, av ämbetsmannakommittéer för särskilda frågor. Ämbetsmän från Färöarna, Grönland och Åland deltar i samarbetskommitténs och andra ämbetsmannakommittéers sammanträden.

Medlemmarna i Nordiska samarbetskommittén kan delta i andra ämbetsmannakommittéers sammanträden.

Nordiska samarbetskommittén skall

a) med stöd av överordnade riktlinjer från statsministrarna och samarbetsministrarna och i löpande kontakt med fackministrarna, ge riktlinjer för arbetet i Nordiska ministerrådets sekretariat,

b) med stöd av politiska instruktioner från regeringarna och i nära kontakt med fackministrarna, ansvara för en ändamålsenlig prioritering och uppföljning av arbetet inom ministerrådet,

c) på initiativ av ordförandeskapet, förbereda, i samarbete med generalsekreteraren, nordiska samarbetsfrågor som kommer till behandling vid nordiska statsministermöten,

d) bereda förslag som skall läggas fram för samarbetsministrarna,

e) fatta beslut i alla frågor, där enighet kan uppnås och där ministrarna inte förbehållit sig rätten att fatta beslut,

Föreslagen lydelse

§ 10

Ministerrådet (samarbetsministrarna) bistås i sitt arbete av Nordiska samarbetskommittén (NSK), som också mottar uppdrag direkt från statsministrarna. Ministerrådet bistås i övrigt i den utsträckning som framgår av gällande överenskommelser och instruktioner eller av ministerrådets beslut, av ämbetsmannakommittéer för särskilda frågor. Ämbetsmän från Färöarna, Grönland och Åland deltar i samarbetskommitténs och andra ämbetsmannakommittéers sammanträden.

Medlemmarna i Nordiska samarbetskommittén kan delta i andra ämbetsmannakommittéers sammanträden.

Nordiska samarbetskommittén ska

a) med stöd av överordnade riktlinjer från statsministrarna och samarbetsministrarna och i löpande kontakt med fackministrarna, ge riktlinjer för arbetet i Nordiska ministerrådets sekretariat,

b) med stöd av politiska instruktioner från regeringarna och i nära kontakt med fackministrarna, ansvara för en ändamålsenlig prioritering och uppföljning av arbetet inom ministerrådet,

c) på initiativ av ordförandeskapet, förbereda, i samarbete med generalsekreteraren, nordiska samarbetsfrågor som kommer till behandling vid nordiska statsministermöten,

d) bereda förslag som ska läggas fram för samarbetsministrarna,

e) fatta beslut i alla frågor, där enighet kan uppnås och där ministrarna inte förbehållit sig rätten att fatta beslut,

Nuvarande lydelse

- f) utgöra styrelse för generalsekreteraren och ministerrådets sekretariat,
- g) i samarbete med generalsekreteraren ansvara för koordineringen av organisatoriska frågor som berör flera samarbetsområden,
- h) med stöd av samarbetsministrarnas budgetinstruktioner, följa upp generalsekreterarens budgetarbete och behandla generalsekreterarens budgetförslag innan det föreläggs samarbetsministrarna,
- i) dra upp riktlinjer för ministerrådets informationsverksamhet,
- j) fastställa arbetsordning för ministerrådets sekretariat, samt
- k) utnämna avdelningschefer.

§ 12
Ministerrådet, Nordiska
samarbetskommittén och andra
ämbetsmannakommittéer kan tillsätta
arbetsgrupper för särskilda uppgifter.

Föreslagen lydelse

- f) utgöra styrelse för generalsekreteraren och ministerrådets sekretariat,
- g) i samarbete med generalsekreteraren ansvara för koordineringen av organisatoriska frågor som berör flera samarbetsområden,
- h) med stöd av samarbetsministrarnas budgetinstruktioner, följa upp generalsekreterarens budgetarbete och behandla generalsekreterarens budgetförslag innan det föreläggs samarbetsministrarna,
- i) dra upp riktlinjer för ministerrådets informationsverksamhet,
- j) fastställa arbetsordning för ministerrådets sekretariat.

§ 11
Ämbetsmannakommittéerna ska:
a) förbereda ärenden till politisk
behandling i ministerrådet
b) i samarbete med sekretariatet följa upp
de beslut som tagits av ministerrådet.

§ 12
Ministerrådet, Nordiska
samarbetskommittén och andra
ämbetsmannakommittéer kan tillsätta
arbetsgrupper för särskilda uppgifter.

§ 13
Samarbetsministrarna kan som ett led i
sitt arbete med att koordinera det
tvärsektoriella samarbetet tillsätta
särskilda arbetsgrupper för att genomföra
tvärgående initiativ.

Nuvarande lydelse

§ 13

Ministerrådet, Nordiska samarbetskommittén och ämbetsmannakommittéerna biträds i sitt arbete av ministerrådssekretariatet. Sekretariatet leds av en generalsekreterare.

§ 14

Samarbetsministrarna utser generalsekreterare för en tid av fyra år. Förordnandet kan förlängas med två år.

§ 15

Generalsekreteraren kan närvara vid ministerrådets möten. Generalsekreteraren kan bistås av tjänstemän vid sekretariatet eller andra sakkunniga. Ministerrådet kan dock bestämma att hålla slutna möten.

§ 16

Statsministrarna eller samarbetsministrarna kan ändra denna arbetsordning.

Ministerrådet och Nordiska samarbetskommittén kan i särskilda fall besluta att avvika från bestämmelserna i denna arbetsordning.

Föreslagen lydelse

§ 14

Ministerrådet, Nordiska samarbetskommittén och ämbetsmannakommittéerna biträds i sitt arbete av ministerrådssekretariatet. Sekretariatet leds av en generalsekreterare.

§ 15

Samarbetsministrarna utser generalsekreterare för en tid av fyra år. Förordnandet kan förlängas med två år.

§ 16

Generalsekreteraren kan närvara vid ministerrådets möten. Generalsekreteraren kan bistås av tjänstemän vid sekretariatet eller andra sakkunniga. Ministerrådet kan dock bestämma att hålla slutna möten.

§ 17

Generalsekreteraren har som ett led i sitt arbete rätt och plikt att lägga fram sådana initiativ för ministerrådet som han anser vara nödvändiga för att utveckla samarbetet.

§ 18

Generalsekreteraren tillsätter institutionsledarna. Generalsekreteraren fastställer i tillsättningsbeslutet anställningsvillkor och förändringar i dessa efter att ha hört och fått ett yttrande från löne- och personalutskottet.

§ 19

Statsministrarna eller samarbetsministrarna kan ändra denna arbetsordning.

Ministerrådet och Nordiska samarbetskommittén kan i särskilda fall besluta att avvika från bestämmelserna i denna arbetsordning.

Forretningsorden for Nordisk Ministerråds sekretariat

Nuværende formulering

§ 1

Sekretariatet er oprettet med hjemmel i samarbejdsaftalen mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige (Helsingforsaftalen).

Sekretariatets arbejde baseres på Helsingforsaftalen, andre nordiske aftaler og forretningsordenen for Nordisk Ministerråd.

Sekretariatet bistår Nordisk Ministerråd, den nordiske samarbejdskomité og embedsmandskomitéerne i deres arbejde.

Samarbejdskomitéen er styre for generalsekretæren og for sekretariatet.

Sekretariatets ansatte er uafhængige af de nationale forvaltninger.

§ 2

Sekretariatet er placeret i København og ledes af en generalsekretær som ansættes af Nordisk Ministerråd (samarbejdsministrene).

§ 3

Samarbejdskomitéen beslutter årlig i forbindelse med budgetarbejdet en lønsumsramme.

Generalsekretæren fastsætter organisation og bemanning inden denne ramme. Større organisatoriske ændringer forelægges for samarbejdskomitéen.

Foreslået formulering

§ 1

Sekretariatet er oprettet med hjemmel i samarbejdsaftalen mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige (Helsingforsaftalen).

Sekretariatets arbejde baseres på Helsingforsaftalen, andre nordiske aftaler og forretningsordenen for Nordisk Ministerråd.

Sekretariatet bistår Nordisk Ministerråd, den nordiske samarbejdskomité og embedsmandskomitéerne i deres arbejde.

Samarbejdskomitéen er styre for generalsekretæren og for sekretariatet.

Sekretariatets ansatte er uafhængige af de nationale forvaltninger.

§ 2

Sekretariatet er placeret i København og ledes af en generalsekretær.

§ 3

Generalsekretæren fastsætter organisation og bemanning inden for Nordisk Ministerråds budget. Større organisatoriske ændringer forelægges for samarbejdskomitéen.

Nuværende formulering

§ 6

Samarbejdskomitéen giver retningslinjer for arbejdet i sekretariatet.

Sekretariatets hovedopgaver er

- a) At forberede behandlingen af sager i ministerrådet og at udføre andre opgaver i tilknytning til ministerrådets, samarbejdskomitéens og embedsmandskomitéernes virksomhed,
- b) At iværksætte de beslutninger som træffes,
- c) At bistå samarbejdskomitéen i arbejdet med tværsektorielt samarbejde,
- d) At bistå samarbejdskomitéen i arbejdet med prioritering, koordinering og opfølgning af arbejdet i ministerrådet,
- e) At bistå andre nordiske samarbejdsorganer,
- f) At tage nye samarbejdsinitiativer,
- g) At vurdere igangværende og afsluttede samarbejdsprojekter,
- h) At samordne udbetaling af bevilgede midler i overensstemmelse med gældende bestemmelser,
- i) At give information om ministerrådet og andet nordisk samarbejde på de forskellige nordiske sprog,
- j) At udføre andre opgaver som ministerrådet eller samarbejdskomitéen beslutter.

Foreslået formulering

§ 7

Samarbejdskomitéen giver retningslinjer for arbejdet i sekretariatet.

Sekretariatets hovedopgaver er

- a) At forberede behandlingen af sager i ministerrådet og at udføre andre opgaver i tilknytning til ministerrådets, samarbejdskomitéens og embedsmandskomitéernes virksomhed. Sekretariatets ressourcer skal primært anvendes til betjening af ministerråd og embedsmandskomitéer,
- b) At iværksætte og følge op på de beslutninger som træffes,
- c) At bistå samarbejdskomitéen i arbejdet med tværsektorielt samarbejde,
- d) At bistå samarbejdskomitéen i arbejdet med prioritering, koordinering og opfølgning af arbejdet i ministerrådet,
- e) At bistå andre nordiske samarbejdsorganer,
- f) At tage nye samarbejdsinitiativer,
- g) At give information om ministerrådet og andet nordisk samarbejde på de forskellige nordiske sprog,
- h) At udføre andre opgaver som ministerrådet eller samarbejdskomitéen beslutter.

Nuværende formulering

§ 7

Generalsekretæren og afdelingscheferne udgør sekretariatets ledelsesgruppe. Ledelsesgruppen har samråd om spørgsmål af stor betydning og principielt indhold samt spørgsmål som angår flere sektorer

§ 8

Sekretariatet kan tage kontakt til nationale myndigheder, nordiske samarbejdsorganer og internationale organisationer for at udveksle de oplysninger, som er nødvendige for at udføre de opgaver som er nævnt i § 6.

§ 9

Sekretariatets regnskabsår skal være kalenderåret. Revision af sekretariatets regnskaber skal foretages af den danske rigsrevision.

§ 10

Sekretariatet skal praktisere dokumentoffentlighed i overensstemmelse med regler fastsat af ministerrådet.

§ 11

Personalets ansættelsesvilkår fastsættes af samarbejdsministrene i overensstemmelse med bestemmelserne i den gældende retstillingsaftale efter drøftelser med repræsentanter for personalet.

Retstillingsaftalen regulerer sekretariatets og personalets formelle juridiske status.

Løn- og personaleudvalget består af en repræsentant fra hvert land og har til

§ 12

Repræsentanter for personalet skal ved behov gives mulighed for at møde samarbejdsministrene og samarbejdskomiteén for at drøfte spørgsmål som angår personalet.

Generalsekretæren skal i spørgsmål, som angår personalet, drøfte med repræsentanter for personalet så tidlig som muligt før forslag lægges frem for ministerrådet og samarbejdskomiteén, eller beslutning træffes af generalsekretæren.

Drøftelser m.v. skal ske i overensstemmelse med den til enhver tid gældende samarbejdsaftale.

Foreslået formulering

§ 8

Sekretariatet kan tage kontakt til nationale myndigheder, nordiske samarbejdsorganer og internationale organisationer for at udveksle de oplysninger, som er nødvendige for at udføre de opgaver som er nævnt i § 6.

§ 9

Sekretariatets regnskabsår skal være kalenderåret. Revision af sekretariatets regnskaber skal foretages af den danske rigsrevision.

§ 10

Sekretariatet skal praktisere dokumentoffentlighed i overensstemmelse med regler fastsat af ministerrådet.

§ 11

Personalets ansættelsesvilkår fastsættes af samarbejdsministrene i overensstemmelse med bestemmelserne i den gældende retstillingsaftale efter drøftelser med repræsentanter for personalet.

Retstillingsaftalen regulerer sekretariatets og personalets formelle juridiske status.

Løn- og personaleudvalget består af en repræsentant fra hvert land og har til

§ 12

Repræsentanter for personalet skal ved behov gives mulighed for at møde samarbejdsministrene og samarbejdskomiteén for at drøfte spørgsmål som angår personalet.

Generalsekretæren skal i spørgsmål, som angår personalet, drøfte med repræsentanter for personalet så tidlig som muligt før forslag lægges frem for ministerrådet og samarbejdskomiteén, eller beslutning træffes af generalsekretæren.

Drøftelser m.v. skal ske i overensstemmelse med den til enhver tid gældende samarbejdsaftale.

Stillingsinstruks for generalsekretæren

(Foreslås slettet)

1. Ansvarsområde

Generalsekretæren er direkte ansvarlig over for Ministerrådet (samarbejdsministrene)

Det påhviler generalsekretæren

- a) At lede sekretariatets arbejde i overensstemmelse med de retningslinjer som samarbejdskomitéen fastsætter for sekretariatet og i overensstemmelse med gældende bestemmelser og direktiv,
- b) At repræsentere sekretariatet ved ministerrådets, samarbejdskomitéens og ved behov embedsmandskomiteernes møder, samt forberede og følge op på samarbejdsministrenes og samarbejdskomitéens møder i samråd med samarbejdskomitéens formand,
- c) At sørge for, at ministerrådet (samarbejdsministrene) og samarbejdskomitéen får nødvendig bistand i alle tværsektorielle sager,
- d) I samråd med berørte embedsmandskomiteer at virke for gennemførelse af ministerrådets beslutninger,
- e) Årligt at fremlægge et budgetforslag og et forslag til redegørelse for planen for det fortsatte samarbejde (C2) for samarbejdsministrene, i overensstemmelse med gældende retningslinjer,
- f) Inden den 15. februar efter budgetårets udgang at fremlægge et fuldstændigt regnskab for den virksomhed, som er optaget på ministerrådets budget,
- g) At tegne sekretariatet på vegne af Ministerrådet.

Direkte underordnet generalsekretæren er afdelingscheferne i sekretariatet, informationskontorernes ledere og personalet ved generalsekretærens kontor.

2. Beføjelser

Det tilkommer generalsekretæren at træffe beslutning om

- a) Sekretariatets forslag til MR i dets forskellige sammensætninger samt til samarbejdskomitéen,
- b) Sekretariatets arbejdsopgaver for fag-MR og fag-EK på baggrund af eksisterende ressourcer og sekretariatets øvrige virksomhed i det omfang en sådan beslutning ikke bør forelægges for MR-SAM,
- c) Sekretariatets arbejde med beretninger og meddelelser til Nordisk Råd,
- d) Stillingsbeskrivelser for personalet,
- e) Ansættelse og afskedigelse af sekretariatets personale, undtaget afdelingscheferne og informationskontorernes ledere, samt beslutte om tjenesterejser og ledighed for afdelingscheferne og for personalet i generalsekretærens kontor.

Generalsekretæren kan ved behov delegere beslutningsret til afdelingscheferne.

Bilag 2:

Samlet oversigt over forslag til ændringer af økonomireglementet

Økonomireglement fra 11.06.2009
(Senest ændret: d. 02.11.2010 af MR-SAM)

Forslag til ændringer af marts 2014

Økonomireglement for virksomheder finansieret over Nordisk Ministerråds budget

GENERELT

§ 1 Reglementets anvendelse

Dette reglement gælder for virksomhed, der finansieres over Nordisk Ministerråds budget. Domicillandets regler for økonomiforvaltning, regnskab og revision gælder, hvis andet ikke er bestemt i nordiske aftaler, vedtægter eller andre forskrifter.

Ledelsen af den enkelte virksomhed på Nordisk Ministerråds budget er ansvarlig for, at virksomheden efterlever bestemmelserne i dette reglement.

Benævnelsen "Ministerråd" er i dette reglement anvendt i betydningen af Ministerrådet bestående af de nordiske samarbejdsministre.

§ 2 Budget- og regnskabsår

Kalenderåret er budget- og regnskabsår for Ministerrådet virksomhed.

Økonomireglement for virksomheder finansieret over Nordisk Ministerråds budget

GENERELT

§ 1 Reglementets anvendelse

Dette reglement gælder for virksomhed, der finansieres over Nordisk Ministerråds budget. Domicillandets regler for økonomiforvaltning, regnskab og revision gælder, hvis andet ikke er bestemt i nordiske aftaler, vedtægter eller andre forskrifter.

Ledelsen af den enkelte virksomhed på Nordisk Ministerråds budget er ansvarlig for, at virksomheden efterlever bestemmelserne i dette reglement.

Benævnelsen Nordisk Ministerråd" er i dette reglement anvendt i betydningen af ministerrådene i sin helhed – ellers anvendes specifikke benævnelser som fx samarbejdsministrene eller de(t) enkelte ministerråd.

§ 2 Budget- og regnskabsår

Kalenderåret er budget- og regnskabsår for Nordisk Ministerråds virksomhed.

Økonomireglement fra 11.06.2009
(Senest ændret: d. 02.11.2010 af MR-SAM):

BUDGETPROCEDURE

§ 3 Budgettets indhold og formål

Budgettet er et aktivitetsbudget, der fastsætter bevillingsniveauet for forskellige aktiviteter i budgetåret. Bevillingerne til de enkelte aktiviteter, som omfatter institutioner og andre virksomheder, budgetteres efter nettoprincippet¹¹.

Formålet med budgettet er at sikre, at de økonomiske ressourcer anvendes effektivt og i overensstemmelse med de politiske beslutninger, som vedtages af ministerrådene. Dette indebærer, at målstyring og resultatvurdering skal være en integreret del af budgetprocessen.

§ 3 B Valuta og prisopregning i budgettet

Bevillinger til budgettets institutioner skal angives i domicillandets valuta. Andre bevillinger skal angives i DKK.

Nordisk Ministerråds budget er denomineret i DKK. Generalsekretærens budgetforslag og Ministerrådsforslaget udarbejdes i DKK baseret på det foregående budgetårs priser og valutakurser.

I såvel Generalsekretærens budgetforslag, som Ministerrådsforslaget vises en prognose på kategorier (institutioner og andre budgetposter) og totalrammen og landenes indbetalinger i DKK i budgetårets priser.

Budgettet vedtages på basis af en skønnet prisudvikling for budgetåret. De anvendte prisopregningsfaktorer skal angives i budgetdokumentet.

Bevillinger til budgettets institutioner vedtages i domicillandets valuta, mens bevillinger til den øvrige virksomhed vedtages i DKK.

Det endelige budget skal indeholde en beregning af det samlede budget i DKK, der baseres på valutakurser, som de vedtages for budgetåret. De anvendte valutakurser skal angives i budgettet.

Forslag til ændringer af marts 2014

BUDGETPROCEDURE

§ 3 Budgettets indhold og formål

Budgettet fastsætter bevillingsniveauet for forskellige budgetposter i budgetåret. Bevillingerne på de enkelte budgetposter omfatter institutioner og anden virksomhed, der finansieres via Nordisk Ministerråds budget og budgetteres efter nettoprincippet¹¹.

Formålet med budgettet er at sikre, at de økonomiske ressourcer anvendes effektivt og i overensstemmelse med de politiske beslutninger, som vedtages af Nordisk Ministerråd.

Dette indebærer, at målstyring og resultatvurdering skal være en integreret del af budgetprocessen, og at der i videst muligt omfang skal være opstillet mål for anvendelsen af midlerne i budgettet inden budgettets vedtagelse.

§ 3 B Valuta og prisopregning i budgettet

Bevillinger til budgettets institutioner skal angives i domicillandets valuta. Andre bevillinger skal angives i DKK.

Nordisk Ministerråds budget er denomineret i DKK. generalsekretærens budgetforslag og Nordisk Ministerråds budgetforslag udarbejdes i DKK baseret på det foregående budgetårs priser og valutakurser.

I såvel generalsekretærens budgetforslag, som Nordisk Ministerråds budgetforslag vises en prognose på kategorier (institutioner og andre budgetposter) og totalrammen samt landenes indbetalinger i DKK i budgetårets priser.

Budgettet vedtages på basis af en skønnet prisudvikling for budgetåret. De anvendte prisopregningsfaktorer skal angives i budgetdokumentet.

Bevillinger til budgettets institutioner vedtages i domicillandets valuta, mens bevillinger til den øvrige virksomhed vedtages i DKK.

Det endelige budget skal indeholde en beregning af det samlede budget i DKK, der baseres på valutakurser, som der vedtages for budgetåret. De anvendte valutakurser skal angives i budgettet.

Økonomireglement fra 11.06.2009
(Senest ændret: d. 02.11.2010 af MR-SAM)

§ 4 Budgetanvisninger

Budgettet udarbejdes med udgangspunkt i fastlæggelsen af en total økonomisk ramme for aktivitetsbudgettet, der helt eller delvist inddeles i sektorvise budgetrammer. Der fastsættes krav til hver sektors (de enkelte fagministerråd, samarbejdsministrene og Nabopolitikken) budgetbidrag angående sammenhæng med strategier og de overordnede politiske prioriteringer samt opnåede resultater.

Den del af budgetrammen som eventuelt ikke fordeles på sektorer indgår i en prioriteringspulje for senere anvendelse i budgetprocessen. Sektorinddelingen og overordnet tidsplan for budgetprocessen fastsættes for det enkelte budgetår i anvisningerne.

Nordisk Råd får anledning til at kommentere budgetanvisningerne før de vedtages af Nordisk Ministerråd.

§ 5 Ministerrådets budgetforslag

Generalsekretæren udarbejder i samarbejde med fagsektorens politiske organer Forslag til Nordisk Ministerråds budget – fremlagt af generalsekretæren med udgangspunkt i vedtagne budgetanvisninger. Fagministerrådene behandler deres respektive dele af budgetforslaget. Generalsekretæren har det overordnede ansvar for at sikre kvalitet og sammenhæng i budgetforslaget. Nordisk Råd får adgang til det samlede budgetforslag.

Et ministerrådsforslag bestående af Forslag til Nordisk Ministerråds budget – fremlagt af generalsekretæren og eventuelle ændringer besluttet af Ministerrådet fremsendes til Nordisk Råd for udtalelse.

§ 6 Nordisk Ministerråds endelige budget

Det endelige budget vedtages af Ministerrådet i året før budgetåret med forbehold for de nationale parlamenters godkendelse.

Forslag til ændringer af marts 2014

§ 4 Budgetanvisninger

Budgettet udarbejdes med udgangspunkt i fastlæggelsen af en total økonomisk ramme for budgettet, der helt eller delvist inddeles i sektorvise budgetrammer. Der fastsættes krav til de enkelte ministerråds, samarbejdsministrenes og det internationale samarbejdes budgetbidrag angående sammenhæng med strategier og de overordnede politiske mål samt opnåede resultater.

Den del af budgetrammen som eventuelt ikke fordeles på sektorer indgår i en prioriteringspulje for senere anvendelse i budgetprocessen. Sektorinddelingen og overordnet tidsplan for budgetprocessen fastsættes for det enkelte budgetår i anvisningerne.

Nordisk Råd får anledning til at fremkomme med synspunkter vedrørende budgettet forud for fremsættelsen af budgetanvisninger og til at kommentere budgetanvisningerne før de vedtages af samarbejdsministrene.

§ 5 Nordisk Ministerråds budgetforslag

Generalsekretæren udarbejder forslag til Nordisk Ministerråds budget med udgangspunkt i de vedtagne budgetanvisninger og baseret på indspil fra fagsektorens politiske organer.

I forbindelse med udarbejdelse af de sektorvise budgetforslag kommer de enkelte ministerråd med indspil til generalsekretærens budgetbidrag i form af mål for de enkelte budgetposter. Målene kobles til de overordnede strategier for det nordiske samarbejde og de sektorvise strategier og programmer mv og til de hidtil opnåede resultater.

Generalsekretæren har det overordnede ansvar for at sikre kvalitet og sammenhæng i budgetforslaget. Nordisk Råd får efter generalsekretæren har fremsat sit budgetforslag adgang til det samlede budgetforslag med henblik på en evt. udtalelse.

§ 6 Nordisk Ministerråds endelige budget

Det endelige budget vedtages af samarbejdsministrene i året før budgetåret med forbehold for de nationale parlamenters godkendelse.

Økonomireglement fra 11.06.2009
(Senest ændret: d. 02.11.2010 af MR-SAM)

§ 7 Budgettets finansiering

Ministerrådets budget finansieres af bidrag fra de nordiske lande og gennem indtægter fra virksomheden.

De enkelte landes bidrag vedtages årligt af Ministerrådet og beregnes ud fra hver lands andel af den samlede nordiske bruttonationalindtægt til faktorpriser for de to senest opgjorte år ved brug af valutakurser for samme to år. Landenes indbetalinger sker i fire lige store rater i henholdsvis marts, juni, september og december.

Udbetalinger til institutioner vil ske i januar, april, juli og oktober. Den manglende en-til-en relation til institutionsudbetalingerne betyder, at der opstår en valutakursregulering. Det har en direkte effekt på resultatet i Ministerrådet og korrigeres dermed over landenes endelige indbetalinger.

§ 8 Kontraktstyring

For Nordisk Ministerråds virksomheder, som deltager i kontraktstyring, udarbejdes en aftale om virksomhedens formål, mål, finansiering og rapportering. Aftalen godkendes af virksomhedens bestyrelse eller tilsvarende og af Nordisk Ministerråd og har status som styrings- og planlægningsdokument.

§ 8 A Projektstyring

For projekter, der gennemføres efter bevilling fra et ministerråd eller embedsmandskomité, skal der udarbejdes projektplan, og kontrakt (hvor projektet udføres af ekstern partner), senest 6 måneder efter, at bevillingen er givet. Denne tidsfrist kan i forbindelse med Force majeure, f.eks. sygdom maksimalt forlænges med 2 måneder efter skriftlig orientering af den relevante embedsmandskomité. Hvis tidsfristen overskrides bortfalder bevillingen, og midlerne tilbageføres til den oprindelige budgetpost.

Forslag til ændringer af marts 2014

§ 7 Budgettets finansiering

Nordisk Ministerråds budget finansieres af bidrag fra de nordiske lande og gennem indtægter fra virksomheden.

De enkelte landes bidrag vedtages årligt af samarbejdsministrene og beregnes ud fra hvert lands andel af den samlede nordiske bruttonationalindtægt til faktorpriser for de to senest opgjorte år ved brug af valutakurser for samme to år. Landenes indbetalinger i DKK sker i fire lige store rater i henholdsvis ultimo marts, ultimo juni, ultimo september og ultimo december. Landenes indbetalinger i anden valuta end DKK sker i fire lige store rater i henholdsvis primo januar, primo april, primo juli og primo oktober og anvendes til dækning af udgifter til de samnordiske institutioner. Udbetalinger til institutioner vil ske i januar, april, juli og oktober.

§ 8 Kontraktstyring af samnordiske institutioner

For de samnordiske institutioner, udarbejdes en aftale om institutionens formål, mål, finansiering og rapportering. Aftalen godkendes af institutionens bestyrelse eller tilsvarende og af Nordisk Ministerråd og har status som styrings- og planlægningsdokument. Der udarbejdes et årligt bevillingsbrev mellem generalsekretæren og institutionen på grundlag af rammer og mål fastsat i budgettet.

§ 8 A Projekt- og programstyring

For projekter og/eller programmer, der gennemføres efter bevilling fra et af de enkelte ministerråd eller embedsmandskomitéer, skal der udarbejdes projekt-/programplan, og kontrakt (hvor projektet/programmet udføres af ekstern partner), senest 6 måneder efter, at bevillingen er givet. Denne tidsfrist kan i forbindelse med Force majeure, f.eks. sygdom maksimalt forlænges med 2 måneder efter skriftlig orientering af den relevante embedsmandskomité. Hvis tidsfristen overskrides bortfalder bevillingen, og midlerne tilbageføres til den oprindelige budgetpost. Kontrakten skal indeholde instrukser for forvaltningsorganets rapportering og regnskabsaflæggelse. Instruksen vedrørende regnskabsaflæggelse er i overensstemmelse med det nordiske revisionsreglement.

Økonomireglement fra 11.06.2009
(Senest ændret: d. 02.11.2010 af MR-SAM)

§ 8 B Rapportering

Der udarbejdes en Årsrapport, hvor der redegøres for resultaterne af Nordisk Ministerråds virksomhed.

Som led i budgetarbejdet udarbejdes aktuelle økonomiske statusrapporter over centrale dele af virksomheden, som forelægges Ministerrådet parallelt med budgetbehandlingen af budgetanvisninger og Ministerråds forslag.

ANSVAR OG RAMMER

§ 9 Overordnet ansvarsfordeling

Når budgettet er vedtaget af Ministerrådet, skal Ministerrådets sekretariat sikre beslutningens gennemførelse.

Ministerrådets sekretariat stiller midler til disposition for den budgetterede virksomhed. Institutionsmidler kan tilbageholdes, såfremt ministerrådet træffer beslutning herom. Øvrige budgetmidler kan tilbageholdes, såfremt de opstillede betingelser for udbetaling ikke er opfyldt.

Forslag til ændringer af marts 2014

§ 8 B Rapportering

Der udarbejdes en Årsrapport, hvor der redegøres for resultaterne af Nordisk Ministerråds virksomhed ud fra de opsatte mål i budgettet. Årsrapporten forelægges Nordisk Råd efter årets afslutning, dog senest 1. juli. Årsrapporten redegør for centrale økonomiske resultater samt resultater af større og prioriterede temaer fra forrige år.

Som led i budgetarbejdet udarbejdes resultatberetning for de enkelte ministerråd som præsenteres i det kommende budget.

Som led i budgetarbejdet udarbejdes endvidere resultatbeskrivelser for de enkelte budgetposter, som indgår i de af generalsekretæren anviste budgetskabeloner.

Som led i budgetanvisningerne i januar/februar præsenteres en (foreløbig) økonomisk statusrapport for anvendelsen af midlerne i det nordiske budget. Statusrapporten forelægges samarbejdsministrene.

ANSVAR OG RAMMER

§ 9 Overordnet ansvarsfordeling

Når budgettet er vedtaget af samarbejdsministrene, skal generalsekretæren sikre beslutningens gennemførelse.

Generalsekretæren stiller midler til disposition for den budgetterede virksomhed. Institutionsmidler kan tilbageholdes, såfremt samarbejdsministrene træffer beslutning herom. Øvrige budgetmidler kan tilbageholdes, såfremt de opstillede betingelser for udbetaling ikke er opfyldt.

Økonomireglement fra 11.06.2009
(Senest ændret: d. 02.11.2010 af MR-SAM)

§ 10 Budgetrammer og disponering

For virksomhed, der finansieres over Ministerrådets budget, gælder, at midler ikke må disponeres, sådan at det medfører økonomiske forpligtelser under budgetåret eller senere udover det, som er bevilget i vedtaget budget, eller er opnået gennem virksomhedens andre indtægter. Hvert enkelt ministerråd fastsætter retningslinier for hvilke økonomiske dispositioner de(n) tilhørende embedsmandskomité(er) kan træffe beslutning om.

Er budgettet vedtaget med forbehold for de nationale parlamenters godkendelse, skal samme forbehold fremføres, såfremt der indgås forpligtelser, som vil kræve finansiering fra det pågældende budgetårs bevilling.

Ministerrådet kan med forbehold for de nationale parlamenters godkendelse give fuldmagt til at indgå forpligtelser, der vil kræve finansiering fra kommende budgetårs bevillinger fra Nordisk Ministerråds budget. Sådan flerårsfuldmagt kan alene gives med angivelse af et bestemt beløb.

For den del af virksomheden, der finansieres med eksterne midler, kan forpligtelser indgås uden accept fra Ministerrådet. Virksomheder på Nordisk Ministerråds budget må ikke optage lån.

§ 11 Andre indtægter og middelsplacering

Midler fra Ministerrådets budget skal i størst mulige omfang, på de bedst mulige betingelser og under hensyntagen til betryggende sikkerhed placeres på rentebærende konti.

Renter af midler, der ikke er udbetalt til bevillingsmodtagerne, tilfalder Nordisk Ministerråd. Renter af midler, der er udbetalt, tilfalder bevillingsmodtageren.

Alle andre indtægter tilfalder bevillingsmodtager, hvis andet ikke er fastlagt i bevillingsdokument.

Forslag til ændringer af marts 2014

§ 10 Budgetrammer og disponering

For virksomhed, der finansieres over Nordisk Ministerråds budget, gælder, at midler ikke må disponeres, sådan at det medfører økonomiske forpligtelser under budgetåret eller senere udover det, som er bevilget i vedtaget budget, eller er opnået gennem virksomhedens andre indtægter.

I forbindelse med samarbejdsministrenes vedtagelse af budgettet træffes beslutning om dispositionsbemyndigelse, som skal fremgå af budgettet.

Er budgettet vedtaget med forbehold for de nationale parlamenters godkendelse, skal samme forbehold fremføres, såfremt der indgås forpligtelser, som vil kræve finansiering fra det pågældende budgetårs bevilling.

I budgettet kan der med forbehold for de nationale parlamenters godkendelse give fuldmagt til at indgå forpligtelser, der vil kræve finansiering fra kommende budgetårs bevillinger fra Nordisk Ministerråds budget. Sådan flerårs fuldmagt kan alene gives med angivelse af et bestemt beløb.

For den del af virksomheden, der finansieres med eksterne midler, kan forpligtelser indgås uden accept fra samarbejdsministrene. Virksomheder på Nordisk Ministerråds budget må ikke optage lån.

§ 11 Andre indtægter og middelsplacering

Midler fra Nordisk Ministerråds budget skal i størst mulige omfang, på de bedst mulige betingelser og under hensyntagen til betryggende sikkerhed placeres på rentebærende konti.

Renter af midler, der ikke er udbetalt til bevillingsmodtagerne, tilfalder Nordisk Ministerråd, og indgår i finansieringen af Nordisk Ministerråds budget.

Renter af midler, der er udbetalt, tilfalder bevillingsmodtageren, hvis andet ikke er fastlagt i bevillingsdokumentet.

Øvrige renteindtægter tilfalder bevillingsmodtager, hvis andet ikke er fastlagt i bevillingsdokument.

Økonomireglement fra 11.06.2009
(Senest ændret: d. 02.11.2010 af MR-SAM)

§ 12 Kontrol

En virksomhed som har midler fra det nordiske budget, skal kontrollere at disse er anvendt økonomisk ansvarligt i overensstemmelse med formålet, med bestemmelserne i dette reglement og med forudsætningerne i vedtaget budget.

Virker en virksomhed som bevillingsgiver til tredje part, skal virksomheden tilse, at der modtages regnskab og anden fornøden dokumentation fra bevillingsmodtageren.

Nordisk Ministerråd har adgang til al information fra virksomheder, der har midler fra ministerrådet, som skønnes nødvendig for at kontrollere og evaluere virksomheden i forhold til økonomi og indhold

§ 13 Inventarfortegnelser

Inventar og udstyr, der er anskaffet over Ministerrådets budget, skal registreres og opbevares på betryggende vis. Inventar eller udstyr, som er i overskud eller skal kasseres, skal afhændes på den for virksomheden mest fordelagtige måde.

§ 14 Forsikringer

Forsikringsbehovet skal regelmæssigt vurderes og forsikringsdækningen tilpasses.

§ 15 Kasse- og regnskabsfunktioner

Kasse- og regnskabsfunktionerne skal varetages på betryggende måde under hensyn til gældende bestemmelser.

Kontrol af kasse- og regnskabsfunktionerne skal udøves regelmæssigt.

Nærmere bestemmelse om kasse- og regnskabsfunktioner samt kontrollen hermed skal fastlægges i en regnskabsinstruks.

Forslag til ændringer af marts 2014

§ 12 Kontrol

En virksomhed som har midler fra Nordisk Ministerråds budget, skal kontrollere at disse er anvendt økonomisk ansvarligt i overensstemmelse med formålet, med bestemmelserne i dette reglement og med forudsætningerne i det vedtagne budget.

Virker en virksomhed som bevillingsgiver til tredje part, skal virksomheden tilse, at der modtages regnskab og anden fornøden dokumentation fra bevillingsmodtageren.

Nordisk Ministerråd har adgang til al information fra virksomheder, der har midler fra Nordisk Ministerråds budget, som skønnes nødvendig for at kontrollere og evaluere virksomheden i forhold til økonomi og indhold

§ 13 Inventarfortegnelser

Inventar og udstyr, der er anskaffet over Nordisk Ministerråds budget, skal registreres og opbevares på betryggende vis. Inventar eller udstyr, som er i overskud eller skal kasseres, skal afhændes på den for virksomheden mest fordelagtige måde.

§ 14 Forsikringer

Forsikringsbehovet skal regelmæssigt vurderes og forsikringsdækningen tilpasses.

§ 15 Kasse- og regnskabsfunktioner

Kasse- og regnskabsfunktionerne skal varetages på betryggende måde under hensyn til gældende bestemmelser.

Kontrol af kasse- og regnskabsfunktionerne skal udøves regelmæssigt.

Nærmere bestemmelse om kasse- og regnskabsfunktioner samt kontrollen hermed skal fastlægges i en regnskabsinstruks.

Økonomireglement fra 11.06.2009
(Senest ændret: d. 02.11.2010 af MR-SAM)

§ 16 Udbetaling

Den enkelte virksomhed på Nordisk Ministerråds budget skal udarbejde instrukser, til sikring af, at der gennemføres fornøden kontrol forud for udbetaling, og at udbetalinger registreres umiddelbart og korrekt.

§ 17 Indbetaling

Den enkelte virksomhed på Nordisk Ministerråds budget skal udarbejde instrukser til sikring af kontrol og korrekt registrering af indkomne midler.

§ 18 Bogføring

Bogføringen skal altid holdes á jour og være tilrettelagt således, at der kan opstilles regnskab i overensstemmelse med § 19 og de gældende regler i virksomhedens domicilland.

REGNSKABER OG REVISION

§ 19 Regnskaber

Afleveringsdato

Budgettets virksomheder skal senest 15. februar i året efter budgetåret afgive fuldstændige regnskaber for budgetåret til Ministerrådets sekretariat og til den offentlige revisionsmyndighed i virksomhedens domicilland.

Indhold

Virksomhedens regnskab skal indeholde resultatopgørelse, balance samt en redegørelse for årsagerne til eventuelle afvigelser i forhold til budgettet og øvrige oplysninger, som årets regnskab giver anledning til.

For virksomheder, der er omfattet af kontraktsstyring, skal regnskabet endvidere indeholde en rapportering om virksomheden har nået sine mål og resultater.

Regnskabet skal i øvrigt opstilles ud fra Ministerrådssekretariatets instrukser.

Regnskabet skal underskrives af virksomhedens ledelse.

Regnskabsprincip

Regnskabet skal være baseret på et modificeret bogføringsprincip (modified accrual accounting).

Forslag til ændringer af marts 2014

§ 16 Udbetaling

Den enkelte virksomhed på Nordisk Ministerråds budget skal udarbejde instrukser, til sikring af, at der gennemføres fornøden kontrol forud for udbetaling, og at udbetalinger registreres umiddelbart og korrekt.

§ 17 Indbetaling

Den enkelte virksomhed på Nordisk Ministerråds budget skal udarbejde instrukser til sikring af kontrol og korrekt registrering af indkomne midler.

§ 18 Bogføring

Bogføringen skal altid holdes á jour og være tilrettelagt således, at der kan opstilles regnskab i overensstemmelse med § 19 og de gældende regler i virksomhedens domicilland.

REGNSKABER OG REVISION

§ 19 Regnskaber

Afleveringsdato

Budgettets virksomheder skal senest 15. februar i året efter budgetåret afgive fuldstændige regnskaber for budgetåret til generalsekretæren og til den offentlige revisionsmyndighed i virksomhedens domicilland. I særlige tilfælde kan generalsekretæren give dispensation frem til 1. april.

Indhold

Virksomhedens regnskab skal indeholde resultatopgørelse, balance samt en redegørelse for årsagerne til eventuelle afvigelser i forhold til budgettet og øvrige oplysninger, som årets regnskab giver anledning til.

For virksomheder, der er omfattet af kontraktsstyring, skal regnskabet endvidere indeholde en rapportering om virksomheden har nået sine mål og resultater.

Regnskabet skal i øvrigt opstilles ud fra generalsekretærens instrukser.

Regnskabet skal underskrives af virksomhedens ledelse.

Regnskabsprincip

Regnskabet skal være baseret på et modificeret bogføringsprincip (modified accrual accounting).

Økonomireglement fra 11.06.2009

(Senest ændret: d. 02.11.2010 af MR-SAM)

§ 20 Forældelsesregler

Tilsagn fra Nordisk Ministerråd kan overføres til det følgende budgetår og længst til det derpå følgende budgetår.

Tilsagnsmottager skal påse, at midler, der er forældede i henhold til ovenstående, overføres til Ministerråds sekretariat, således at Ministerrådssekretariatet kan optage sådanne forfaldne midler i Nordisk Ministerråds regnskab for forfaldsåret.

§ 20 A Overførselsadgang

Af mindre forbrug (udisponerede midler) på budgetposter kan der overføres et beløb svarende til 20 % af årets bevilling til det efterfølgende budgetår. Hvis budgetposten er under 1 MDKK, kan mindre forbrug dog overføres ubeskåret op til 200.000 DKK.

Overførsel af midler mellem budgetårene sker på budgetpostniveau efter princippet om, at de ældste bevillinger anvendes først.

Fra og med regnskabsåret 2009 vil udisponerede midler, der ikke kan overføres til følgende budgetår (r+1) blive tilbagebetalt til landene indtil Ministerrådet har tilbagebetalt 35 MDKK. Midlerne tilbagebetales til landene efter den fordelingsnøgle, som var gældende i 2008. Når Nordisk Ministerråd har tilbagebetalt 35 MDKK, hensættes udisponerede midler på en reservekonto til MR-SAMs disposition for næstkommende budgetår (r+2).

§ 20 B Overskud/underskud

MR-SAM tager i forbindelse med regnskabs vedtagelse stilling til årets resultat, herunder eventuel tilbagebetaling af overskud / indbetaling af underskud til/fra landene. Eventuel tilbagebetaling af overskud / indbetaling af underskud sker ud fra den samme fordelingsnøgle, der blev anvendt ved fastlæggelsen af landenes bidrag for budgetåret.

De andele af overskud/underskud, der ikke tilbagebetales til / indbetales af landene, overføres til egenkapitalen, og noteforklares med fordeling på landene. En eventuel negativ egenkapital vil på MR-SAMs foranledning blive udlignet gennem indbetalinger fra landene, når likviditeten betinger dette.

Forslag til ændringer af marts 2014

§ 20 Forældelsesregler

Tilsagn fra Nordisk Ministerråd kan overføres til det følgende budgetår og længst til det derpå følgende budgetår.

Tilsagnsmottager skal påse, at midler, der er forældede i henhold til ovenstående, overføres til generalsekretæren, således at sådanne forfaldne midler kan optages i Nordisk Ministerråds regnskab for forfaldsåret.

§ 20 A Overførselsadgang

Af mindre forbrug (udisponerede midler) på budgetposter vedrørende projektmidler, programmer og organisationsbidrag kan der overføres et beløb svarende til 15 pct. af årets bevilling til det efterfølgende budgetår. Hvis budgetposten er under 1 MDKK, kan mindre forbrug dog overføres ubeskåret op til 150.000 DKK. Overførsel af midler mellem budgetårene sker på budgetpostniveau efter princippet om, at de ældste bevillinger anvendes først.

Fra og med regnskabsåret 2009 er udisponerede midler, der ikke kan overføres til følgende budgetår (r+1) blevet tilbagebetalt til landene indtil Nordisk Ministerråd har tilbagebetalt 35 MDKK^[2]. Midlerne tilbagebetales til landene efter den fordelingsnøgle, som var gældende i 2008. Når Nordisk Ministerråd har tilbagebetalt 35 MDKK, hensættes udisponerede midler på en reservekonto til samarbejdsministrenes disposition for det næstkommende budgetår (r+2).

§ 20 B Overskud/underskud

Samarbejdsministrene tager i forbindelse med regnskabs vedtagelse stilling til årets resultat, herunder eventuel tilbagebetaling af overskud / indbetaling af underskud til/fra landene. Eventuel tilbagebetaling af overskud / indbetaling af underskud sker ud fra den samme fordelingsnøgle, der blev anvendt ved fastlæggelsen af landenes bidrag for budgetåret.

De andele af overskud/underskud, der ikke tilbagebetales til / indbetales af landene, overføres til egenkapitalen, og noteforklares med fordeling på landene. En eventuel negativ egenkapital vil på samarbejdsministrenes foranledning blive udlignet gennem indbetalinger fra landene, når likviditeten betinger dette.

Økonomireglement fra 11.06.2009

(Senest ændret: d. 02.11.2010 af MR-SAM)

§ 21 Revisionsansvar

Ansaret for revision af regnskaber for aktiviteter, hvor den forvaltende enhed ligger i Norden, er placeret hos den statslige revisionsmyndighed i den forvaltende enheds domicilland. Efter aftale med vedkommende statslige revisionsmyndighed kan revisionen af en institution varetages af et privat, anerkendt revisionsfirma.

Ansaret for regnskabsrevision for aktiviteter, hvor den forvaltende enhed ligger udenfor Norden, placeres efter nærmere aftale mellem Ministerrådssekretariatet og den statslige revisionsmyndighed i sekretariatets domicilland.

Regnskaberne revideres i henhold til de gældende regler i de Internordiske revisionsordninger.

Ministerrådets sekretariat skal efter aftale med de statslige revisionsmyndigheder fremsende oplysninger og materiale, som efter revisionens skøn er af betydning for udførelsen af revisionsarbejdet.

Revisionen skal have adgang til at udtale sig, inden Ministerrådets sekretariat i sit regnskabssystem eller sine administrative forretningsgange iværksætter ændringer, der har betydning for revisionsarbejdet.

De statslige revisionsmyndigheder har adgang til at besigtige alle institutioner og projekter, der helt eller delvis er finansieret over Ministerrådets budget.

§ 22 Revisionsberetning

Om ikke andet er foreskrevet i bestemmelserne for en virksomhed, skal revisionsberetning afgives til Ministerrådets sekretariat før 15. maj i året efter budgetårets udgang.

Herudover skal revisionsmyndigheden før 1. juli i året efter budgetårets udgang afgive en revisionsberetning for den samlede virksomhed på budgettet til Ministerrådet og Nordisk Råd.

Ministerrådssekretariatet skal gives mulighed til at kommentere revisionsberetningen forud for behandlingen af regnskaberne i Nordisk Ministerråd. De af Ministerrådet godkendte årsregnskaber skal sendes til Nordisk Råd.

Forslag til ændringer af marts 2014

§ 21 Revisionsansvar

Ansaret for revision af regnskaber for aktiviteter, hvor den forvaltende enhed ligger i Norden, er placeret hos den statslige revisionsmyndighed i den forvaltende enheds domicilland. Efter aftale med vedkommende statslige revisionsmyndighed kan revisionen af en institution varetages af et privat, anerkendt revisionsfirma.

Ansaret for regnskabsrevision for aktiviteter, hvor den forvaltende enhed ligger udenfor Norden, placeres efter nærmere aftale mellem generalsekretæren og den statslige revisionsmyndighed i den forvaltende enheds domicilland.

Regnskaberne revideres i henhold til de gældende regler i det nordiske revisionsreglement. .

Generalsekretæren skal efter aftale med de statslige revisionsmyndigheder fremsende oplysninger og materiale, som efter revisionens skøn er af betydning for udførelsen af revisionsarbejdet.

Revisionen skal have adgang til at udtale sig, inden sekretariatet i sit regnskabssystem eller sine administrative forretningsgange iværksætter ændringer, der har betydning for revisionsarbejdet.

De statslige revisionsmyndigheder har adgang til at besigtige alle institutioner og projekter, der helt eller delvis er finansieret over Nordisk Ministerråds budget.

§ 22 Revisionsberetning

Om ikke andet er foreskrevet i bestemmelserne for en virksomhed, skal revisionsberetning afgives til generalsekretæren før 15. maj i året efter budgetårets udgang.

Herudover skal revisionsmyndigheden før 1. juli i året efter budgetårets udgang afgive en revisionsberetning for den samlede virksomhed på budgettet til Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd.

Generalsekretæren skal gives mulighed til at kommentere revisionsberetningen forud for behandlingen af regnskaberne i Nordisk Ministerråd. De af samarbejdsministrene godkendte årsregnskaber skal sendes til Nordisk Råd.

Økonomireglement fra 11.06.2009

(Senest ændret: d. 02.11.2010 af MR-SAM)

UDFYLDENDE BESTEMMELSER

§ 23 Bemyndigelse

Ministerrådet udfærdiger udfyldende bestemmelser til dette reglement og kan dispensere fra reglementets bestemmelser.

Hvor der i dette reglement er henvist til Ministerrådet, kan rådet vedtage at bemyndige en instans eller person, såfremt dette ikke strider mod overordnet lovgivning.

Nordisk Ministerråds sekretariat har hos virksomheder på Nordisk Ministerråds budget adgang til al information, som skønnes nødvendig for udførelse af tilsyn i forhold til dette reglement og udfyldende bestemmelser, og virksomhederne skal være behjælpelig med, at sådan ønsket information udarbejdes.

§ 24 Ikrafttræden

Dette reglement træder i kraft 02.11.2010 og erstatter "Økonomireglement for virksomheder finansieret over Nordisk Ministerråds budget" fra 11.06.2009.

^[1] Efter nettoprincippet budgetteres aktivitetsniveauet som Ministerrådet finansierer, hvilket ikke nødvendigvis betyder de samlede aktiviteter for en institution eller virksomhed. Institutioner og virksomheder tilknyttet Ministerrådet kan øge aktivitetsniveauet ved eksterne indtægter.

Forslag til ændringer af marts 2014

UDFYLDENDE BESTEMMELSER

§ 23 Bemyndigelse

Nordisk Ministerråd udfærdiger udfyldende bestemmelser til dette reglement og kan dispensere fra reglementets bestemmelser.

Hvor der i dette reglement er henvist til de(t) enkelte ministerråd, kan de(t) enkelte ministerråd vedtage at bemyndige en instans eller person, såfremt dette ikke strider mod overordnet lovgivning.

Nordisk Ministerråds sekretariat har hos virksomheder på Nordisk Ministerråds budget adgang til al information, som skønnes nødvendig for udførelse af tilsyn i forhold til dette reglement og udfyldende bestemmelser, og virksomhederne skal være behjælpelig med, at sådan ønsket information udarbejdes.

§ 24 Ikrafttræden

Dette reglement træder i kraft 01.05.2014 og erstatter "Økonomireglement for virksomheder finansieret over Nordisk Ministerråds budget" fra 02.11.2010.

^[1] Efter nettoprincippet budgetteres aktivitetsniveauet som Ministerrådet finansierer, hvilket ikke nødvendigvis betyder de samlede aktiviteter for en institution eller virksomhed. Institutioner og virksomheder tilknyttet Ministerrådet kan øge aktivitetsniveauet ved eksterne indtægter.

^[2] Baggrunden for beløbsgrænsen på 35 MDKK skal findes i det forhold, at budgetrammen blev udvidet med (et engangsløft) i 2008 til finansiering af globaliseringsinitiativerne på 35 MDKK.

Bilag 3:

Oversigt over tidligere analyser af Nordisk Ministerråd

Der er i de senere år blevet udført en række analyser vedr. fornyelse og modernisering af det nordiske samarbejde, herunder Stellan Ottossons rapport "Nordiska ministerrådet fortsättning på reformen" fra 2008, evaluering af projekter som virkemiddel i det nordiske samarbejde fra 2010, Rambølls rapport "Analyse af arbejdsprocesser, MR/EK-møder" fra 2011 og Rigsrevisionens rapporter om projektrevision ved Nordisk Ministerråd fra maj 2012 og om tilskudsrevision af programforvaltningen ved Nordisk Ministerråd fra februar 2014.

Ambassadør Stellan Ottosson evaluerede i 2008 på baggrund af et initiativ fra samarbejdsministrene erfaringerne med 2005-reformen (hvor antal ministerråd reduceredes fra 18 til 11). Ottosson foreslog ikke ændringer i den formelle struktur, men fremlagde 12 forslag til initiativer, der kunne gøre samarbejdet smidigere og mere politisk fokuseret. Ottossons foreslog bl.a.

- at ministrene drøftede deres ønsker til fremtidige mødeformer,
- at der ved behov blev givet plads for ministermøder i nye konstellationer,
- at uformelt samarbejde sanktioneredes af berørte ministre og fik mulighed for økonomisk støtte,
- at mødematerialet til og antal mødedeltagere på MR/EK møder reduceredes,
- at der tilstræbtes en mere ligelig nationalitets- og kønsfordeling blandt personalet i sekretariatet,
- at der udarbejdedes retningslinjer for samarbejdet mellem formandskab og sekretariat,
- at sekretariatets rolle i budgetprocessen styrkedes, og at processen blev mere langsigtet,
- at arbejdsgrupper, programmer og projekter altid burde være tidsbegrænsede,

- at det tværsektorielle samarbejde mellem sektorerne styrkedes,
- at globaliseringsarbejdet forankredes i hele Ministerrådet,
- at der med ekstern deltagelse udarbejdedes kvalificerede analyser af politisk aktuelle spørgsmål,
- og at det på alle niveauer overvejedes, hvordan kontakten til Nordisk Råd kunne styrkes.

NSK/MR-SAM fulgte med inddragelse af fagministerrådene op på Ottossons anbefalinger.

Konsulentvirksomheden Rambøll udarbejdede i 2011 efter bestilling fra Nordisk Ministerråds sekretariat et effektiviseringskatalog til brug for det fremadrettede arbejde med udvikling af NMRS. Rambøll analyserede arbejdsprocesserne i forhold til fem udvalgte ministerråd (MR-FJLS, MR-LOV, MR-M, MR-SAM og MR-U). Rambøll pegede på fraværet af fælles implementerede NMRS-metoder som årsag til forskellighed i arbejdets udførelse. Der konstateredes således store forskelle i opstarts- og opfølgingsfasen, i deltagernes engagement i og udbytte af mødet samt i sekretariatets rolle i hele processen. Rambøll kom på den baggrund med en række anbefalinger med henblik på at frigøre ressourcer til policyudvikling og at professionalisere sekretariatets administrative arbejde, herunder:

- formulering af en overordnet strategi/vision for sekretariatet,
- bedre afrapportering og opfølgning på projekter, indsatsområder og initiativer,
- facilitering af bedre politisk debat gennem udvikling af indholdet af ministermøderne,
- effektivisering og kvalitetssikring af kontraktarbejdet,
- bedre udnyttelse af tilgængelige IT systemer i sekretariatet,
- styrket videndeling bl.a. via teams og ERFA-grupper,
- udarbejdelse af en guide til det nordiske samarbejde dels til medarbejdere dels til eksterne,
- og standardisering af begreber.

Sekretariatets ledelsesgruppe drøftede i 2011 Rambøll rapportens anbefalinger og gennemførte dele af disse.

Evalueringen af projekter som virkemiddel i det nordiske samarbejde fra 2010, som blev gennemført af Net-Effect, konkluderede, at projektvirksomheden skabte nytte, og at det var indtrykket, at der var skabt

sammenhæng mellem de strategiske mål og de opnåede resultater. Der pegedes dog i rapporten efterfølgende på, at resultaterne ikke blev anvendt på bedst mulige måde, og at det heller ikke var lykkedes at sprede resultaterne til en bredere del af offentligheden.

Rigsrevisionens rapport om projektrevision ved Nordisk Ministerråd fra maj 2012 anbefalede, at NMR fremadrettet har større fokus på at videregive viden om, hvordan midler er blevet anvendt, og hvilke resultater det har medført.

Rigsrevisionens rapport om tilskudsrevision af programforvaltningen ved Nordisk Ministerråd fra februar 2014 anbefaler, at NMR fremadrettet bør have større fokus på at videregive viden om, hvordan midler er blevet anvendt, og hvilke resultater det har medført, herunder hvilken effekt indsatsen har haft.

Bilag 4:

Dr. Jur. Frederik Harhoffs notat om fortolkningen af Helsingforsaftalens artikel 62

Nordisk Ministerråd
Sekretariatet
Ved Stranden 18
1061 København K

SYDDANSK UNIVERSITET
UNIVERSITY OF SOUTHERN DENMARK
Professor, Dr. Jur., Frederik Harhoff
Juridisk Institut
Campusvej 55
3250 Odense M
Telefon direkte: +45-6550 8314
E-mail: fh@sam.sdu.dk
Dato: 27. februar 2014

NOTAT TIL NORDISK MINISTERRÅDS SEKRETARIAT OM FORTOLKNINGEN AF ARTIKEL 62, STK. 3, I HELSINGFORSAFTALEN AF 23. MARTS 1962

1. Ved skrivelse af 20. december 2013 blev jeg af Nordisk Ministerråds Sekretariat anmodet om at udfærdige et notat om fortolkningen af artikel 62, stk. 3, i Helsingfors-aftalen. Denne bestemmelse fastslår, at Ministerrådets beslutninger træffes ved énstemmighed, dog at *procedurespørgsmål* kan træffes ved almindeligt flertal. Der er ikke i Nordisk Ministerråds forretningsorden indeholdt bestemmelser der definerer, hvad der nærmere skal forstås ved "procedurespørgsmål".
2. Baggrunden for denne henvendelse er, at Sekretariatet ønsker en udrødning om den nærmere forståelse af udtrykket "procedurespørgsmål" med henblik på at undersøge, om det ud fra en juridisk fortolkning vil være muligt at afgøre andre spørgsmål end strengt procedurmæssige ved almindeligt flertal.
3. Forskellen mellem vedtagelse af regler med henholdsvis *énstemmighed* og *konsensus* er, at der til vedtagelse med énstemmighed kræves, at alle stemmeberettigede stemmer *for* forslaget, medens det ved konsensus blot kræves, at ingen stemmer *imod* forslaget, (der således kan vedtages, selvom der er intet eller kun ét land, der aktivt stemmer for, medens de øvrige lande blot undlader at stemme). Da det i Helsingfors-aftalens artikel 62, stk. 3 er fastslået, at "Ministerrådets beslutninger skal være enstemmige" kræves der som udgangspunkt énstemmighed i Rådet i den forstand, at alle Ministerrådets medlemmer aktivt skal tilslutte sig forslaget som betingelse for, at en beslutning kan træffes. I artikel 62, stk. 4 er det dog tilføjet, at "Undladelse af at afgive stemme er ikke til hinder for, at beslutning træffes." Dette indebærer, at beslutninger i Nordisk Ministerråd også kan træffes – og bliver truffet – ved konsensus.
4. Afstemningsreglerne i en international organisation er normalt nøje afpasset efter organisationens kompetence, størrelse og formål. I store internationale organisationer med relativt mange medlemslande, fx FN, EU, Europarådet eller NATO, ville det være åbenbart uhensigtsmæssigt, hvis alle medlemslandene skulle være enige om alle beslutninger, idet det i så fald ville være næsten umuligt at få truffet nogen beslutninger overhovedet. I sådanne organisationer vil tendensen derfor være, at kun de helt overordnede og meget vigtige beslutninger skal træffes med énstemmighed eller konsensus, fx om ændringer i de grundlæggende traktater, iværksættelse af ekstraordinære foranstaltninger eller optagelse af nye medlemmer, medens de fleste andre afgørelser om rent administrative, tekniske eller processuelle spørgsmål kan træffes enten med kvalificeret eller simpelt flertal, afhængigt af vigtigheden og rækkevidden af de pågældende beslutninger.

5. I mindre internationale organisationer som fx Nordisk Ministerråd eller Arktisk Råd med færre medlemslande er det derimod mere almindeligt, at alle beslutninger træffes med énstemmighed; i disse tilfælde opleves det normalt som lidet meningsfuldt at træffe beslutninger ved flertalsafstemninger, når der ikke sidder mere end 4-8 medlemslande rundt om bordet; en så lille kreds af deltagere burde nok i almindelighed kunne blive enige om de afgørelser, der forhandles på plads inden for organisationens rammer og formål. I sådanne organisationer vil der derfor være en tendens til, at i hvert fald alle substantielle spørgsmål skal afgøres med énstemmighed, medens alene rent processuelle og tekniske beslutninger uden vidtrækkende økonomiske eller politiske virkninger kan træffes ved simpelt eller evt. kvalificeret flertal. Dette er også aktuelt tilfældet i Nordisk Ministerråd.
6. Et andet aspekt af spørgsmålet om valg af afstemningsregler er den sammenhæng mellem indhold og form, der i offentlige (både internationale og nationale) institutioner eller organisationer præger forholdet mellem reglerne om organisationens kompetencer, organisatoriske struktur og beslutningsprocedure (dvs. de materielle, personelle og processuelle kompetencenormer). Således vil meget detaljerede regler om organernes personelle sammensætning og deres beslutningsprocedurer ofte vidne om behovet for et nøje opsyn med de initiativer og politiske prioriteringer, som organisationen skal forfølge. Tilsvarende vil graden af præcisering af organisationens materielle kompetence afhænge af den frihed, som medlemslandene ønsker at organisationen skal have til selv at fastsætte midlerne og måden hvorpå den skal varetage sine funktioner. Dette aspekt fremhæves for at pege på nødvendigheden af at opnå en rimelig balance mellem Nordisk Ministerråds materielle kompetencer og Rådets formelle afstemningsprocedurer.
7. Afstemningsreglerne i de fleste internationale organisationer varierer således efter organisationernes størrelse og formål. Afstemningsreglerne i FN, EU, Europarådet og Arktisk Råd er kort beskrevet neden for:
 - I FN's Generalforsamling træffes alle "væsentlige beslutninger" ("*Decisions on important questions*") med *to tredjedele flertal* blandt de tilstedeværende og stemmegivende medlemslande, medens alle øvrige beslutninger træffes med *simpelt flertal*, jfr. FN-Pagten artikel 18. "Væsentlige beslutninger" omfatter henstillinger vedrørende den internationale fred og sikkerhed; valg af ikke-permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet, til Det Økonomiske og Sociale Råd og til Formynderskabsrådet; optagelse af nye medlemmer af FN; suspension af et medlemslands rettigheder og privilegier; eksklusion af et medlemsland fra FN; spørgsmål i relation til formynderskabssystemet; samt budgetmæssige spørgsmål. Herudover er ansættelsesretlige spørgsmål henlagt til særlige procedurer uden for Generalforsamlingen. Såfremt der i Generalforsamlingen rejses tvivl om, hvorvidt en beslutning skal træffes med to tredjedele flertal eller blot almindeligt flertal, afgøres dette spørgsmål ved afstemning – med simpelt flertal – blandt de tilstedeværende og stemmegivende lande. – I Sikkerhedsrådet træffes alle procedurespørgsmål i henhold til artikel 27 i FN-Pagten ved et kvalificeret flertal på mindst ni stemmer blandt Rådets 15 medlemslande, medens alle øvrige spørgsmål afgøres ved et kvalificeret flertal, der ligeledes består af ni stemmer, men som desuden skal omfatte de 5 permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet, dog at et medlem af Sikkerhedsrådet, der samtidig er en del af den internationale konflikt, skal afstå fra at stemme. I den såkaldte "Yalta-formel" fra juni 1945 er det præciseret, hvad der nærmere skal forstås ved "procedurespørgsmål", hvortil henregnes Rådets vedtagelse af og ændringer i sin egen forretningsorden, fremgangsmåden ved valg af sin formand, regler om Rådets kontinuerlige funktion, fastsættelse af tid og sted for Rådets møder, nedsættelse af sådanne underorganer, der anses for nødvendige for Rådets varetagelse af sine funktioner, samt indbydelse af et medlemsland, der selv er part i konflikten eller hvis hvis interesser er særligt berørt deraf, men som ikke selv aktuelt har sæde i Rådet, til at deltage i Rådets møder. Består der i øvrigt tvivl om, hvorvidt et spørgsmål kan henregnes som et procedurespørgsmål, afgøres en sådan tvivl ved et kvalificeret flertal, der tillige skal omfatte de fem permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet.
 - I EU med foreløbig 28 medlemslande er der forskel på afstemningsreglerne i henholdsvis Det europæiske Råd og i selve Ministerrådet (Rådet). I Det europæiske Råd er det udgangspunktet, at afgørelser træffes ved *konsensus*, jf. artikel 15, stk. 4 i Traktaten om Den europæiske Union (TEU) og artikel 235, stk. 1 i Traktaten om Den europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), og denne regel er stadfæstet i Det europæiske Råds Forretningsorden, jf. Artikel 6, stk.1 heri. Dog træffer Det europæiske Råd afgørelser med *simpelt flertal* i afstemninger om *procedurespørgsmål* samt i forbindelse med vedtagelsen af sin forretningsorden, jf. artikel 235, stk. 3 i TEUF samt Forretningsordenens Artikel 6, stk. 5. – Omvendt er det hovedreglen ved afstemninger i Rådet, at afgørelser træffes ved *kvalificeret flertal*, der efter den 1. november 2014 defineres som mindst 72% af Rådets medlemmer, der repræsenterer medlemsstater med tilsammen mindst 65% af Unionens befolkning, jf. artikel 238, stk. 2 i TEUF¹. Også i Rådet gælder det, at afgørelser i *procedurespørgsmål* samt i spørgsmål om forretningsordenen og i forespørgsler til Kommissionen træffes ved *simpelt flertal*, jf. TEUF artikel 240, stk. 3. Denne regel anvendes dog sjældent eller aldrig til noget blot antydningssvis substantielt eller politisk følsomt, og reglen må derfor siges at blive fortolket relativt indskrænkende. Administrative spørgsmål om fx budgetter, løn m.v. afgøres som altovervejende hovedregel med kvalificeret flertal efter særlige regler i Traktaten. Der er hverken i TEUF eller i Forretningsordenerne for hhv. Det europæiske Råd og Rådet fastsat bestemmelser, der nærmere definerer udtrykket "procedurespørgsmål".

- I Europarådet, der har 47 medlemslande, træffes alle vigtigere afgørelser (i form af resolutioner) som udgangspunkt ved énstemmighed blandt de stemmeafgivende medlemmer i Ministerkomitéen, der dog skal udgøre et flertal af Komiteens medlemmer. Procedurespørgsmål samt spørgsmål om administrative og finansielle anliggender træffes derimod ved simpelt flertal, jf. artikel 20(a) i Europarådets Statut. Nye medlemmer af Europarådet skal optages med to tredjedele flertal. Er der tvivl om hvilken fremgangsmåde, der skal anvendes i forbindelse med vedtagelsen af en konkret resolution, afgøres dette spørgsmål særskilt af Ministerkomitéen ved énstemmighed, jf. artikel 20(c).
 - I Arktisk Råd, der består af 8 medlemmer (Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Rusland, Sverige og USA), træffes samtlige Rådets beslutninger ved *konsensus*, ligeledes ved konsensus blandt de fremmødte lande, såfremt det eller de fraværende lande efterfølgende skriftligt meddeler deres samtykke hertil senest 45 dage efter at beslutningen er truffet.
8. En foreløbig undersøgelse af, hvorledes udtrykket "procedurespørgsmål" fortolkes i disse organisationer efterlader ikke noget klart indtryk af, hvilke typer afgørelser der kan træffes under betegnelsen "procedurespørgsmål". I de fleste af de større internationale organisationer er der anlagt en snæver forståelse af udtrykket, medens der dog i FN's Generalforsamling og i Europarådet er mulighed for at vedtage visse andre end rent proceduremæssige spørgsmål med simpelt flertal. Sammenfattende må det om udtrykket "procedurespørgsmål" formentlig siges, at det som udgangspunkt og ud fra en naturlig sproglig forståelse kun omfatter anliggender vedrørende selve *fremgangsmåden* for organisationens vedtagelse af sine afgørelser (hvordan, af hvem og hvornår?), men at udtrykket i øvrigt kan strækkes så langt, som der er politisk vilje til og behov for i den pågældende organisation.
 9. I Nordisk Ministerråd med 5 medlemslande og tre selvstyrende områder kan fx spørgsmål om kommercielt fiskeri af bestemte arter undertiden være politisk kontroversielle, ikke mindst når også tredjelandes fiskerirettigheder indgår i ligningen med betydelige økonomiske og politiske konsekvenser og tillige som følge af, at nogle af Nordisk Ministerråds medlemslande også er medlemmer af EU. Et andet område kan være vedtagelsen af Nordisk Ministerråds budget i tilfælde, hvor der ikke er enighed blandt medlemslandene om behovet for at reducere eller udvide budgettet, eller hvor et eller flere af de selvstyrende områder ønsker at modsætte sig dele af budgettet med den virkning, at "moderlandet" vælger at modsætte sig en vedtagelse af det foreliggende budgetforslag. Det samme gælder på andre områder som fx forskning og undervisning, hvor der kan være divergerende opfattelser af det nordiske samarbejdes rækkevidde.
 10. I disse og andre lignende tilfælde af uenighed mellem de 5 nordiske medlemslande og evt. mellem disse og de selvstyrende områder vil resultatet af enighedskravet *enten* være, at man må blive ved med at forhandle indtil der er opnået enighed hele vejen rundt, hvilket kan trække forhandlingerne i langdrag og udvande beslutningerne, *eller* at man helt må opgive at gennemføre de planlagte initiativer. Det er selvsagt Ministerrådets egen opgave at beslutte, om forhandlingerne skal fortsætte eller opgives; i praksis bliver initiativerne ofte – for at spare tid – skåret til i Sekretariatet under det forberedende arbejde, således at forslag eller dele af et forslag, der på forhånd anses for at være særlig kontroversielle og dermed uigennemførlige således bliver taget ud eller omformuleret, inden de kommer til forhandling i Ministerrådet.
 11. Den mest regulære måde at fastlægge indholdet af udtrykket "procedurespørgsmål" på vil være at indføje en ny bestemmelse i Ministerrådets Forretningsorden der præciserer, hvordan dette udtryk nærmere skal forstås og hvorledes en eventuel tvivl om afstemningsmåden skal afgøres. En sådan bestemmelse kunne eventuelt tillige fastslå, at fx budgetspørgsmål skal afgøres i henhold til særlige regler herom. Hermed ville problemet være løst én gang for alle. Bestemmelsen kunne fx lyde:

"Ved procedurespørgsmål forstås i denne forretningsorden fremgangsmåden ved vedtagelsen af Ministerrådets beslutninger samt administrative, tekniske og organisatoriske spørgsmål. Består der tvivl om, hvorvidt et anliggende kan henregnes som procedurespørgsmål, afgøres denne tvivl af Ministerrådet med almindeligt flertal. [Ministerrådets budget og alle spørgsmål i tilknytning hertil vedtages med énstemmighed/kvalificeret flertal/simpelt flertal efter de herom særligt gældende regler.]"
 12. Såfremt det ikke vil være muligt eller aktuelt at indføre en sådan bestemmelse i Rådets Forretningsorden, må man enten fortsat forlade sig på den oven for beskrevne praksis i Nordisk Ministerråd eller overveje, om der i andre internationale organisationer eventuelt kan hentes inspiration til at reducere de begrænsninger, der ligger i kravet om énstemmighed.

³ Indtil den 31. oktober 2014 skal de medlemslande, der udgør det kvalificerede flertal repræsentere mindst 62% af Den europæiske Unions samlede befolkning, jf. Rådets Forretningsorden Artikel 11, stk. 5.

13. Erfaringerne med enstemmigheds- eller konsensusafgørelser fra andre internationale organisationer i andre spørgsmål end de rent processuelle viser, at der alligevel kan gennemføres meget, selvom der ikke er den fornødne enighed blandt medlemslandene.
- Én mulighed er, at et medlemsland efter omstændighederne afstår fra at stemme imod forslaget – og altså accepterer, at beslutningen træffes med konsensus – mod at der optages en *énsidig erklæring* til protokollen eller i beslutningsreferatet, hvori det pågældende medlemsland markerer sit divergerende synspunkt og forklarer, hvorfor det ikke stemmer imod forslaget. En sådan fremgangsmåde kan være tjenlig for at sikre, at den konkrete beslutning nu trods alt kan træffes, men *uden* at den kommer til at danne præcedens for andre fremtidige beslutninger. Bestemmelsen i Helsingfors-aftalens artikel 62, stk. 4 fastslår, at stemmeundladelse ikke forhindrer, at beslutningen træffes, og bestemmelsen i artikel 62, stk. 1, 2. punktum gør det endvidere muligt, at et medlemsland kan undlade at stemme imod, såfremt beslutningen ikke angår landet. Denne fremgangsmåde med énsidige erklæringer anvendes ikke sjældent i EU og NATO og virker, fordi de øvrige medlemslande i så fald tager behørigt hensyn til erklæringerne.
 - En hermed beslægtet mulighed er anvendelsen af *fodnoter*, der optages direkte i teksten til den pågældende beslutning. Denne fremgangsmåde blev som bekendt anvendt hyppigt i NATO, hvor Danmark, Norge og Nederlandene i slutningen af 1960'erne i flere fodnoter udtrykte modstand mod beslutningerne om at yde NATO-støtte til det nye græske militærdiktatur – for dog ikke at forhindre de andre NATO-landes ønske om at undgå en svækkelse af NATO's sydflanke, dersom støtten til juntaen blev trukket væk. Danmark valgte tillige af indrepolitiske grunde at få indsat fodnoter i NATO's beslutninger i 1980'erne bl.a. om retten for NATO's atomvåbenbestykkede orlogsskibe til transitpassage gennem internationale stræder. Også i disse tilfælde tog de øvrige medlemslande fodnoterne til efterretning.
 - En tredje – nok mest teoretisk – mulighed er at tillade et dissenterende medlemsland tage *forbehold* overfor visse bestemmelser i de beslutninger, der træffes af Ministerrådet. Forbehold (*reservations*) defineres i artikel 2 i Traktatrets konventionen fra 1964 som en énsidig erklæring, uanset hvordan den er betegnet, der fremsættes af en stat i forbindelse med underskrivelse, ratifikation m.v. af en traktat, hvorved staten giver udtryk for sin hensigt at udelukke eller modificere de retlige virkninger af bestemte regler i traktaten i relation til den pågældende stat. Efter Traktatrets konventionens artikel 19 kan der selvsagt ikke tages forbehold mod nogen bestemmelse i den pågældende beslutning, hvis forbeholdet strider imod beslutningens hensigt eller formål, og forbehold skal i øvrigt – som udgangspunkt – godkendes af de andre stater for at fritage den forbeholdstagende stat for forpligtelserne efter den bestemmelse, mod hvilken der tages forbehold, jf. artikel 21. Hvor erklæringer og fodnoter har til formål at tilkendegive et medlemslands utilfredshed eller modstand imod en beslutning, har forbehold den formelle retsvirkning at undtage det dissenterende land fra forpligtelserne i den pågældende bestemmelse, og forbehold er derfor en mere formel og retligt begrænsende foranstaltning end de mere uformelle erklæringer og fodnoter. Forbehold er imidlertid kun rigtig gangbare i multilaterale traktater med mange involverede lande, hvorimod det ikke giver rigtig mening for en stat at tage et formelt forbehold imod en bestemmelse i en beslutning, der tages i en lille international organisation med kun få lande.
14. I Nordisk Ministerråd kan det på denne baggrund overvejes *enten* at indføje en bestemmelse i Ministerrådets Forretningsorden der præciserer, hvad der nærmere skal forstås ved udtrykket "procedurespørgsmål", *eller* at medlemslandene i Nordisk Ministerråd enes om at følge en fremgangsmåde, hvorefter alle ikke-proceduremæssige beslutninger fortsat kan vedtages med konsensus, men på det vilkår, at et dissenterende medlemsland kan afgive en énsidig erklæring til protokollen/beslutningsreferatet eller kan få indføjet en fodnote, der forklarer hvorfor det pågældende medlemsland alligevel undlader at stemme imod forslaget. En sådan fremgangsmåde bør formentlig indskrænkes til tilfælde, hvor det af hensyn til Nordisk Ministerråds effektivitet anses for nødvendigt, at en beslutning bliver truffet, selvom der ikke er fuldstændig enighed herom blandt Nordisk Ministerråds 5 medlemslande (og/eller i de 3 selvstyrende områder i det omfang det pågældende moderland vælger at følge sit selvstyrende områdes indstilling).

 Frederik Harhoff
 Professor, Dr. Jur.

Bilag 5

Oversigt over ministerråd og nordisk institutioner

Ministerråd

- Nordisk Samarbejdsministerråd (MR-SAM)
- Nordisk Ministerråd for Arbejdsliv (MR-A)
- Nordisk Ministerråd for Erhvervs-, Energi og Regionalpolitik (MR-NER)
- Nordisk Ministerråd for Fiskeri, Havbrug, Jordbrug, Levnedsmidler og Skovbrug (MR-FJLS)
- Nordisk Ministerråd for Ligestilling (MR-JÄM)
- Nordisk Ministerråd for Kultur (MR-K)
- Nordisk Ministerråd for Lovsamarbejde (MR-LOV)
- Nordisk Ministerråd for Miljø (MR-M)
- Nordisk Ministerråd for Social- og Helsepolitik (MR-S)
- Nordisk Ministerråd for Økonomi- og Finanspolitik (MR-FINANS)
- Nordisk Ministerråd for Uddannelse og Forskning (MR-U)

Institutioner

- Nordens hus i Reykjavík (NOREY)
- Norden hus på Færøerne (NHFØ)
- Nordens institut i Grønland (NAPA)
- Norden institut på Åland (NIPÅ)
- Kulturkontakt Nord (KKN)
- Nordisk Informationscenter for Medie- og Kommunikationsforskning (NORDICOM)
- Nordic Center for Spatial Development (Nordregio)
- Nordisk institution for videreuddannelse indenfor arbejdsmiljøområdet (NIVA)
- NordForsk
- Nordisk Innovation
- Nordisk Energiforskning (NEF)

- Nordisk højskole for folkesundhedsvidenskab (NHV)
- Nordens Velfærdscenter (NVC)
- Nordisk projektekspertisefond (NOPEF)
- Nordisk Genressourcecenter (NordGen)

Nyt Norden

Gennem samarbejdet i Nordisk Ministerråd har de nordiske lande siden oprettelsen i 1971 opnået mange væsentlige resultater til gavn for borgerne i Norden. Det nordiske samarbejde må imidlertid være i fortsat fornyelse for at sikre, at samarbejdet på langt sigt forbliver et stærkt redskab for de nordiske regeringer til at håndtere politiske udfordringer. Dette er baggrunden for, at den nordiske samarbejdskomite, NSK i april 2013 gav Nordisk Ministerråds generalsekretær mandat til at se på mulighederne for at effektivisere og modernisere samarbejdet.

Denne rapport afrapporterer på dette mandat. Med det hovedformål:

- at styrke det nordiske samarbejde på ministerniveau, så der bliver mere politisk indhold
- at sikre et effektivt sekretariat som støtter op om det politiske samarbejde
- at skabe et nyt nordisk budget som er et reelt styrings- og prioriteringsredskab
- at få mere nordisk nytte ud af Ministerrådets projekt- og programvirksomhed
- at sikre en bedre styring af de nordiske institutioner

Indeholder rapporten en række anbefalinger til den nordisk samarbejdskomite og samarbejdsministrene.