

Möjligheternas Norden

Reformarbetet i Nordiska
ministerrådet 2014–17



Nordiska
ministerrådet

Resultat och effekter



Möjligheternas Norden

Reformarbetet i Nordiska ministerrådet 2014–17

Resultat och effekter

US2018:438

© Nordisk ministerråd 2018

Layout: Louise M. Jeppesen

Omslagsfoto: unsplash.com

Tryck: Rosendahls

Printed in Denmark



Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och en viktig del av europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill styrka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Nordiska ministerrådet

Nordens Hus

Ved Stranden 18

DK-1061 Köpenhamn

www.norden.org

Ladda ner nordiska publikationer: www.norden.org/nordpub

Möjligheternas Norden

Reformarbetet i Nordiska ministerrådet 2014–17

Resultat och effekter

Möjligheternas Norden	4
Inledning	6
Ökat fokus på politik och strategi	10
Ny nordisk budget	28
Ett effektivare sekretariat	32
Ökad nordisk nytta av projekt och programverksamhet	36
Bättre styrning av de nordiska institutionerna	38
Avslutning	40



Mulighetenes Norden

*"Intet er så kraftfullt som
en ide hvis tid er kommet"*

– Victor Hugo

Da jeg kom til Nordisk Ministerråd våren 2013 hadde The Economist nettopp hatt den nordiske modellen på sin første-side med tittelen: «The Next Supermodel?» Forventningene til hva Norden kan bidra med ute i verden har ikke blitt mindre etter dette. Det er stor etterspørsel etter alt nordisk ute i verden. På hjemmemarkedet etterspør nordiske borgere mer nordisk samarbeid. Men skal Norden levere på forventningene, må redskapene for samarbeid skjerpes og de politiske ambisjoner heves. Derfor hadde jeg med meg et reformoppdrag fra de nordiske regjeringer da jeg kom. Nytt Norden-reformen ble vedtatt i 2014 og er nå gjennomført og evaluert som et vellykket endringsarbeid. Men hva har det ført til? På oppdrag fra de nordiske samarbeidsministre oppsummeres direkte og indirekte følger av reformarbeidet i denne rapporten. Det er gjort ved en eksemplifisering av hovedresultater mer enn en fullstendig fremstilling. Oppsummeringen understreker etter mitt syn at Norden er inne i en mulighetenes tid og at det reformerte samarbeidet er bedre rustet til å utnytte mulighetene der det finnes en samlet politisk vilje til dette. Samtidig kreves fremover et kontinuerlig blikk for nødvendig forandring og forbedring for å sikre at de store forventninger til Norden kan innfris.

København, oktober 2018

Dagfinn Høybråten

Generalsekretær, Nordisk Ministerråd

Inledning



FOTO: UNSPLASH.COM

Nordiska ministerrådet grundades 1971. Som namnet antyder är ministerrådet det officiella samarbetet mellan de nordiska regeringarna och därmed den centrala aktören i det nordiska samarbetet. Även om det övergripande syftet med samarbetet hela tiden varit någorlunda detsamma – att skapa gemensamma nordiska lösningar med synliga och positiva effekter för medborgarna – har ministerrådet under årtiondena sedan bildandet genomfört flera förändringar i syfte att anpassa struktur och verksamhet till nya förutsättningar. Denna text handlar om det reformarbete som genomfördes inom Nordiska ministerrådet under perioden 2014–17.

När de nordiska samarbetsministrarna möttes i juni 2018 beslutade de att även framställa ett dokument i syfte att konsolidera reformarbetets resultat. Resultatet är föreliggande text.

Syftet är således inte att systematiskt redovisa alla initiativ som tagits genom det fyra år långa reformarbetet. Det är inte heller meningen att evaluera arbetet. En utvärdering av reformarbetet har blivit genomförd. Den pekade på att reformen utförts i dess helhet med ett gott resultat. Istället är avsikten att på en mer övergripande nivå kommunicera reformarbetet, exemplifierat genom resultat och

effekter hämtade från olika ministerråd och från andra delar av verksamheten. Dokumentet ska på så vis både lyfta fram reformens innehåll och de resultat som uppnåtts, men på samma gång understryka att det fortfarande är en styck väg att gå innan man fullt ut har nått alla de intentioner som ligger bakom reformerna. Det sistnämnda är viktigt utifrån att omsättningen av personal vid sekretariatet är hög som en följd av kontraktsstrukturen, vilket gör att sekretariatets institutionella minne är kort.

Nytt Norden 1 och 2

Det var sommaren 2014 som de nordiska samarbetsministrarna beslutade att genomföra ett reformpaket kallat "Nytt Norden" (senare benämnt *Nytt Norden 1.0*). Bakgrunden var att det hade funnits en återkommande kritik av det nordiska samarbetet som menade att den politiska substansen gradvis hade urholkats: politiska beslut på ministernivå var exempelvis ovanliga och ministermötena hade snarare en administrativ funktion. En orsak var att beslutsgångarna var tröga och saknade flexibilitet; påfallande ofta gick det lång tid från idé till handling.

Det politiska mervärdet av samarbetet var med andra ord begränsat. En konsekvens var minskat deltagande av ministrar vid de nordiska mötena. Det

fanns också andra utmaningar inom samarbetet som reformarbetet tog sikte på, men att återföra den politiska substansen var den överordnade målsättningen.

För att vända utvecklingen framförde Nytt Norden 1.0 ett antal förslag inom några konkreta temaområden med den övergripande målsättningen att skapa ett mer välfungerande och dynamiskt nordiskt samarbete mellan regeringarna.

Två år efter att reformpaketet sjösattes önskade de nordiska samlagsministrarna sätta ännu mer fart på reformpaketet. **Nytt Norden 1.0** följdes 2016 upp av ett nytt paket, denna gång kallat **Nytt Norden 2.0**, där intentionerna från det tidigare reformpaketet utvecklades ytterligare. Man kan säga att den andra fasen av reformer dessutom hade som mål att skapa mer överordnade visioner och en djupare kulturförändring inom det nordiska samarbetet. Som en följd var förslagen i **Nytt Norden 2.0** något abstraktare än fallet var i dess föregångare. De två reformpaketen bestod totalt av 48 beslut som tillsammans skulle säkerställa att intentionerna genomfördes.

Ambitionen i reformpaketet får betraktas som hög. Inte minst genomsyndes reformerna av en strävan att

det nordiska regeringssamarbetet i högre grad skulle präglas av politisk substans. Verktyg för att åstadkomma denna förändring har varit att föra verksamheten närmare den politiska dagordningen i de nordiska länderna. Ett viktigt inslag för detta är att styrka ministerrådets förmåga att hantera tvärssektoriella teman som inte naturligt har en hemvist inom strukturen. Dessutom syftade omläggningen till att effektivisera verksamheten samt att skapa ökad flexibilitet i såväl budget som organisation, inte minst för att därigenom skapa utrymme för att uppgradera det politiska innehållet. Samtidigt var en effektivisering av verksamheten ett självändamål, inte minst för att därigenom förtydliga och öka transparensen i verksamheten. Detta berör särskilt relationerna till Nordiska rådet. Ett ytterligare markant inslag i reformarbetet har varit ökat fokus på nordiskt samarbete internationellt, liksom att stärka relationerna till det nordiska civilsamhället och näringslivet. Nedan är en genomgång av reformen och dess effekter. De har delats in utifrån fem målbilder: ökat fokus på politik och strategi (inklusive medborgar- och näringslivsperspektivet samt det internationella samarbetet), omläggningen av den nordiska budgeten, ett mer drivande och effektivt sekretariat, ökad nordisk nytta av projekt- och programverksamheten

samt förändringarna i ägarstyrningen av de nordiska institutionerna.

Det ska framhållas att det några gånger kan vara svårt att särskilja resultat av ett omfattande reformarbete från sådant som sannolikt ändå skulle ha skett. De redovisade resultaten och effekterna har valts utifrån en bedömning att dessa kan kopplas till reformen och arbetet med denna.

Ökat fokus på politik och strategi



FOTO: UNSPLASH.COM

Ett centralt syfte i reformprocessen har, som nämnts, varit att flytta verksamheten inom Nordiska ministerrådet närmare den aktuella politiska dagordningen i länderna. Nedan genomgås några av de politiska initiativen kopplade till reformarbetet. Dessutom understryks de strategiska genomlysningar som varit en högprioriterad del av reformarbetet för att åstadkomma ett ökat politiskt innehåll i de olika ministerråden – liksom för att stärka det nordiska samarbetet överlag. Därutöver diskuteras också arbetet med att stärka medborgar- och näringslivsaspekterna i det nordiska samarbetet samt önskan att förstärka det nordiska samarbetet internationellt – inte minst i relation till EU.

Verksamhet nära den politiska dagordningen

Ett första led i att förstärka den politiska relevansen är att vara öppen för att skapa verksamhet som svarar mot de dagsaktuella frågor som diskuteras i regeringarna runt om i de nordiska länderna liksom i samhället i stort. Ett flertal sådana initiativ har sett dagens ljus i anslutning till genomförandet av reformarbetet. Här finns ämnen som bl.a. berör integration, hållbar utveckling, välfärd, EU och näringslivsfrågor med mera. Som kan noteras är flera av initiativen tvärsektoriella.

En fråga vars betydelse är svår att underskatta är integration. Den stora flyktingtillströmningen 2015 innebar en utmaning för de nordiska samhällena. För att bistå regeringarna i arbetet med att integrera flyktingarna startade Nordiska ministerrådet ett särskilt integrationsprogram: **Samarbetsprogrammet för integration av flyktingar och invandrare**. Integrationsprogrammet, som det vanligen kallas, blev etablerat på kort tid och finansierat genom omdisponering av 2016 års budget. Programmet bidrar främst till kunskapsutbyte mellan myndighetsaktörer om hur man kan arbeta med integration. Det finns ett särskilt behov av detta inom integrationsområdet mot bakgrund av att till trots av likheten mellan samhällsmodellerna har länderna ändå valt relativt olikartade strategier för integration. Inte minst har man valt att lägga skiftande tyngdvikt vad det gäller arbets- eller utbildningsorienterade strategier. Det är för övrigt denna dubbelhet mellan likhet och skillnader som skapar mycket av dynamiken i det nordiska samarbetet – på integrationsområdet liksom i andra frågor. En del av integrationsprogrammet ska även fungera som en idébank mellan nordiska myndigheter, kommuner, frivilligorganisationer och regeringskanslier. Nordiska ministerrådet har genom den nordiska institutionen NordForsk även igångsatt ett forskningsprogram inom

migrations- och integrationsområdet. Programmet har en budget på cirka 75 miljoner norska kronor och genomförs i samarbete mellan forskningsfinansiärer i Norden och England.

Demokrati, inkludering och säkerhet

(DIS) är ett program som startade efter terrorattentatet i Köpenhamn 2015 och som har vissa beröringspunkter med integrationsprogrammet. DIS-programmets konkreta utformning består av det så kallade **Nordic Safe Cities**, som är ett nätverk av omkring 20 nordiska städer med målet att förhindra radikaliserings och extremism i våra städer genom att skapa trygga lokalsamhällen. Nätverket har större sessioner vid ca tre tillfällen per år. Däremellan anordnas lokala så kallade "koncepter" där enskilda städer har möjlighet att diskutera specifika problem som berör demokrati, inkludering och säkerhet. Strategin har varit att arbeta förebyggande bland ungdomar, som i de flesta fall bor i socialt utsatta områden med stor andel minoriteter, för att på så sätt bygga upp en motståndskraft mot radikaliserings. Dessutom försöker projektet aktivt involvera religiösa samfund, inte minst har man eftersträvat att moskéer ska utgöra en positiv motkraft mot radikaliserings i lokalsamhällena.

Ett ytterligare viktigt initiativ med stor betydelse för den dagsaktuella

politiken är samarbetet om digitalisering. De nordiska och baltiska ministrarna undertecknade i april 2017 en gemensam deklaration (Digital North-deklarationen) med målet att säkerställa att Norden och Baltikum även fortsättningsvis ska vara en digital föregångsregion. För att understödja arbetet etablerade de nordiska samlagsministrarna ett ad hoc-ministerråd för digitalisering (MR-Digital för åren 2017–2020. Det ska ses som ett tecken på den ökade flexibiliteten inom det nordiska samarbetet, i linje med intentionerna i reformarbetet. MR-Digital har ansvaret för samarbetet inom tre överordnade och centrala mål för hur digitaliseringen av vår region kommer att falla ut:

1. Stärka möjligheterna till en digital omställning av våra samhällen, särskilt genom att skapa en gemensam marknad för gränsöverskridande digitala tjänster
2. Stärka företagets konkurrensförmåga genom digitalisering
3. Utveckla en digital inre marknad i Norden-Baltikum baserad på EU:s digitala infrastruktur.

Mer konkret arbetar MR-Digital främst med elektroniskt id (eID), utbyggnaden av 5G samt artificiell intelligens. Potentialen för exempelvis eID är svår att överskatta. Om det skulle lyckas att etablera ett system där de nationella

eID-systemen kan "tala" med varandra skulle det kunna få liknande betydelse som införandet av den nordiska passunionen för mer än 60 år sedan. Det hade en väldigt stor betydelse för mobiliteten mellan de nordiska länderna den gången. Inte minst skulle många av de gränshinder som finns idag och som utgör ett hinder för rörligheten försvinna nästan över en natt om man lyckas etablera ett nordiskt eID-system.

De nordiska statsministrarna tillkännagav vidare i maj 2018 att de nordiska länderna skulle bli världsledande inom användningen av 5G-teknik. De satsade också på att skapa de politiska och sociala förutsättningarna som behövs för att säkerställa ett parallellt genomförande av 5G över hela Norden. Nordiska ministerrådet fick till uppgift att samordna arbetet med en gemensam handlingsplan för utveckling av 5G. Det förväntas att 5G kan bana väg för nya lösningar och möjligheter, bland annat inom transport, välfärd, miljö, jordbruk och energiområdena.

Vidare vill de fem nordiska regeringarna tillsammans agera pådrivande i Agenda 2030-arbetet för en hållbar världsutveckling. I oktober 2015 beslutade de nordiska statsministrarna att lansera ett nytt uppslag med fokus på nordiska lösningar på globala samhällsutmaningar. I ett gemensamt initiativ,

benämnt *Nordic Solutions to Global Changes*, fast vanligen kallat för *Statsministerinitiativet*, beslutade de att satsa 30 miljoner danska kronor över tre år. Tillsammans med medfinansiering från andra delar av det nordiska samarbetet samt från involverade nordiska institutioner har initiativet totalt en budget på närmare 75 miljoner danska kronor för att sprida kunskap om goda nordiska lösningar för att bidra till en mer hållbar global utveckling. Samtidigt ska initiativet också främja nordiska företags möjligheter att kunna exportera innovativa lösningar. *Statsministerinitiativet* omfattar områdena grön omställning, jämställdhet samt hållbara mat- och välfärdslösningar. Initiativet genomförs genom sex flaggskeppsprojekt vilka spänner över hållbar stadsplanering, regionalt energisamarbete, investeringar i jämställdhet, hållbar matproduktion, smarta välfärds- och klimatlösningar – och adresserar därmed flera av de 17 utvecklingsmålen i *Agenda 2030*. Satsningen har framför allt lett till att det finns struktur, resurser och beredskap inom några definierade områden att på kort tid kunna agera internationellt för att lyfta fram nordiska lösningar på globala utmaningar.

En aktivitet under *Statsministerinitiativet* har varit inom gröna städer och mer specifikt de lösningar som

Norden kan presentera för att minska miljöpåverkan i urbana miljöer. Genom initiativet har det skapats ett nordiskt samarbete mellan bland annat exportråden samt exportkreditorganisationerna i alla fem länderna. Förhoppningen är att sälja nordisk miljöteknik till sex prioriterade städer i Indien, Kina respektive USA. Ett sätt att göra det är att genom att styrka nordiska värdekedjor inom miljöteknikområdet skapa mer sammanhållande miljötekniksystem. Man försöker även få stadsplanerarna från de aktuella städerna att besöka Norden för att bli presenterade för innovativa nordiska lösningar. (Ytterligare aktiviteter och effekter inom Statsministerinitiativet kan man läsa om i avsnittet "Internationellt samarbete".)

Ett tematiskt närliggande arbete är det som sker inom programmet **Generation 2030**, som är tänkt att förstärka och påskynda genomförandet av FN:s **Agenda 2030** i Norden. Programmets målsättningar är bland annat att stärka Nordiska ministerrådets Agenda 2030-arbete samt bidra med engagemang och kunskapsdelning kring de nordiska ländernas arbete med Agenda 2030. Som en del av Generation 2030 görs analyser och ges rekommendationer för att nå de 17 globala hållbarhetsmålen fram till 2030. Fokus är främst på hållbar konsumtion och produktion,

det vill säga mål 12 i Agenda 2030. Trots toppresultat i hållbarhetsjämförelsen *2018 SDG index* har de nordiska länderna stora utmaningar med att nå målsättningen för just mål 12. Därför är det vettigt att fokusera samarbetet på denna fråga. Om de nordiska länderna lyckas uppnå hållbar konsumtion och produktion, har det även positiva effekter för ansträngningarna att uppnå de övriga 16 hållbarhetsmålen. Arbetet har bland annat lett fram till att ordförandeskapslandet Sverige samt Nordiska ministerrådet fick uppmärksamhet i anslutning till FN:s högnivåforum i juli 2018 då man gemensamt lyfte fram det pågående arbetet. En särskilt uppskattad aspekt var att lägga fokus på de utmaningar och tillkortakommanden Norden har att nå mål 12 – trots att de nordiska länderna generellt anses ha kommit längst i arbetet med att uppfylla **Agenda 2030**.

Samtliga nordiska länder, men kanske särskilt Island, har under senare år upplevt en dramatisk ökning av turismen. Det är givetvis gynnsamt för samhällsekonomin men skapar samtidigt press på naturresurser liksom utmaningar för miljön. Men andra ord rymmer turismboomen både betydande möjligheter för de nordiska länderna men även några gemensamma utmaningar. I **Nytt Norden 2.0** omnämns också särskilt turismområdet som

ett ämne som lämpar sig för nordiskt samarbete. En anledning är att för länder långt bort från Norden ger det god mening att närma sig dessa gemensamt då många potentiella turister uppfattar Norden som en enhet och till och med kan ha svårt att särskilja de fem länderna. Idén om turismsamarbete har uppfångats av de nordiska näringslivsministrarna, som 2017 bestämde sig för att utarbeta en plan för ändamålet. Planen ska ge svar på hur det nordiska samarbetet bäst utformas i framtiden och vilka områden det lönar sig att samarbeta mer om. Planen kommer att slutföras 2019.

Att öka det politiska innehållet i samarbetet handlar inte bara om att starta

större nordiska program eller projekt inom avgränsade områden. Det är i hög grad även något som direkt påverkat ministerrådets sätt att fungera. Ett sådant exempel kan hämtas från livsmedelssamarbetet där man för en tid sedan omorganiserade mötesstrukturen för ge utrymme för ett mer tematiskt innehåll. Det innebär att betydelsefulla aktuella teman som t.ex. riskbaserad livsmedelskontroll, vilket EU lagt fram direktiv om, diskuteras återkommande med ambitionen att hantera frågorna på en nordisk nivå. Ett annat tema har varit FN:s hållbarhetsmål och hur dessa relaterar till mat.

Ministerrådet för utbildning och forskning beslutade 2017 att årligen hålla



FOTO: ICELAND.IS

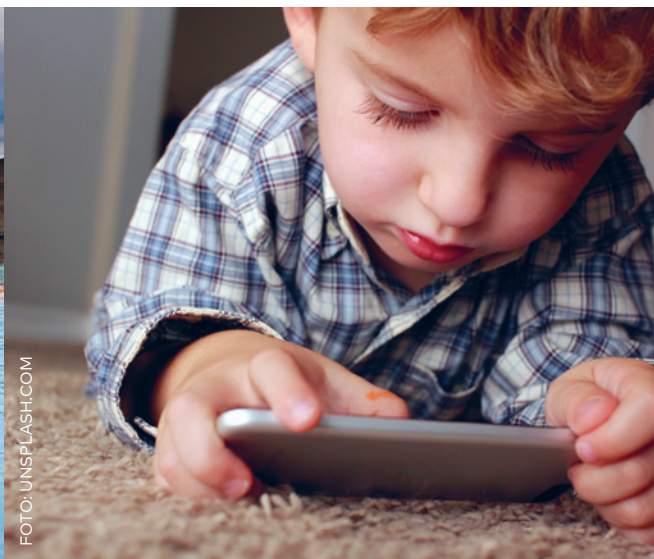


FOTO: UNSPLASH.COM

ett informellt möte för de nordiska departementscheferna. Där diskuterar tjänstemännen viktiga teman som berör alla länderna, såsom digitaliseringen inom utbildning och den framtida försörjningen av lärare i Norden. Ministerrådet har även beslutat att avveckla de fasta arbetsgrupperna och istället arbeta utifrån tidsbegränsade ad hoc-grupper som har ett tydligt mandat i syfte att komma med politiska inspel och underlag för sektorns arbete.

Ett annat exempel på förmågan att skapa verksamhet nära de dagsaktuella frågorna i Norden är hur ministerrådet och regeringarna på kort tid reagerat på den exceptionella torka som drabbade stora delar av Norden sommaren 2018. Redan i september samma år avhöll ministrar med ansvar för jordbruk, skog och livsmedel ett extraordinärt ministermöte, vilket i sin tur ledde fram till bildandet av en särskild arbetsgrupp inom de nordiska regeringskanslierna. Gruppen förväntas innan årets utgång presentera en handlingsplan för hur Norden kan hantera liknande situationer i framtiden, inte minst då klimatförändringar medför risk för att sådana återkommer med tätare mellanrum.

Även de nordiska institutionerna har involverats i strävan att åstadkomma verksamhet nära den politiska dagordningen. Ett exempel kan hämtas från

Nordregio, som är en av Nordiska ministerrådets institutioner och som främst ägnar sig åt regionalpolitiska frågor. Sedan 1981 har Nordregio publicerat *State of the Nordic Region*, som beskriver utvecklingen inom de nordiska länderna på lokal och regional nivå. Rapporten har byggt på statistik om demografiska förändringar, arbetsmarknad, utbildning, ekonomisk utveckling etc. År 2016 beslutade Nordiska ministerrådet att inrätta en arbetsgrupp för att se på möjligheterna att genom att utöka rapporten kunna omfatta fler områden. Ytterligare medel beviljades Nordregio för uppdraget, och rapporten offentliggjordes i en utvidgad version 2018. Detta innebar, förutom de fasta kapitlen, att även områdena bioekonomi, kultur, välfärd och digitalisering nu var inkluderade i rapporten. *State of the Nordic Region* är användbar för samhällsplanerare, forskare och beslutsfattare och ger en överblick över utvecklingen och möjligheten att jämföra mellan regioner i Norden.

Ovanstående är några exempel på effekter av det som kan sägas ha varit reformarbetets kärna: att vitalisera den politiska dimensionen i det nordiska regeringssamarbetet. Fler exempel hade kunnat lyftas fram. I den utvärdering som konsultföretaget Resonans gjorde efter reformarbetet slutförts pekade ut det ökade politiska innehållet

som en av de mest lyckade delarna av reformarbetet. Utifrån att detta var ett huvudsyfte med reformen får utfallet ses som tillfredsställande.

Strategiska genomlysningar

Utöver att på kort tid kunna starta initiativ som fångar upp aktuella politiska teman är det också angeläget att kunna identifiera framtida utmaningar och möjligheter där förstärkt nordiskt samarbete skulle vara gynnsamt för de nordiska länderna. Ett inslag för att åstadkomma detta har varit de strategiska genomlysningar som genomförts inom ett flertal ministerråd: på hälso-, arbetslivs-, energi-, miljö- och klimat- samt socialområdet. Därtill tillkommer också några andra större rapporter, som till sin process liknat de strategiska genomlysningarna, och som haft som syfte att stärka det nordiska samarbetet, men som till skillnad från genomlysningarna dock har haft fokus på mer avgränsade områden.

Bakgrunden till de strategiska genomlysningarna var den rapport som de nordiska utrikesministrarna bad den tidigare norske utrikesministern Thorvald Stoltenberg skriva 2009 med bärning på det nordiska försvars- och säkerhetssamarbetet. Intressant nog bemöttes flera av förslagen i rapporten inledningsvis med skepsis, men under de efterföljande åren har i princip

samtliga förslag genomförts eller åtminstone påbörjats. Stoltenbergrapporten, som den kom att kallas, genomfördes utanför Nordiska ministerrådet (däremot inom Nordiska rådet) då försvars- och säkerhetsfrågor inte är en del av ministerrådssamarbetet. De rapporter som efterföljande genomförts i Nordiska ministerrådets regi har utförts av erfarna nordiska politiker och i ett av fallen en representant från näringslivet. Rapporterna har utmynnat i 10–15 förslag på nordiska samarbeten med syfte att påverka det nordiska samarbetet de nästföljande 5–10 åren.

Ett övergripande intryck är att de flesta ministerråd som genomfört en strategisk genomlysning rapporterar om ökad politisk aktivitet, liksom att de bidragit till diskussioner om det nordiska samarbetets villkor och möjligheter. På så vis har den bidragit till att skapa större långsiktighet i planeringen av verksamheten jämfört med tidigare. Vad kan man se för konkreta resultat av genomlysningarna? Nedan presenteras några prov på effekter av genomlysningarna hämtade från de olika sektorerna.

Den första genomlysningen som genomfördes inom Nordiska ministerrådet var den inom hälsoområdet. Uppdraget gick till den tidigare svenske sjukvårds- och socialförsäkringsministern Bo Könberg och var klar 2014.

I stort sett är alla förslagen (förutom ett) igångsatta i någon utsträckning och har bidragit till att öka prioriteteten för hälsosamarbetet inom ministerrådet för social- och hälsopolitik. Ett exempel på utvecklingen efter att rapporten offentliggjorts kan hämtas från förslaget om folkhälsa. Ett samarbete på hög departementsnivå, en folkhälsoarena, har bildats, som ger möjlighet till viktigt policyutbyte om folkhälsofrågor i Norden. Nordens välfärdscenter (NVC) har också kunnat driva ett flertal projekt om bland annat jämlik hälsa i Norden. Ett annat exempel är förslaget om gemensamma inköp av läkemedel. Förslaget ledde fram till ett formaliserat arbete mellan länderna i Norden om pris- och subventionsområdet kopplade till läkemedel. Det har i sin tur medfört att Danmark och Norge undertecknat en avsiktsförklaring (letter of intent) om gemensamt pris på läkemedel där man lämnar det öppet för andra nordiska länder att medverka.

Som en konkret effekt av ett av förslagen i den strategiska genomlysningen inom energisektorn av den tidigare chefen för Nokia, Jorma Ollila, kommer elmarknadsaktörer att mötas under hösten 2018 under **Nordic Electricity Market Forum** för att försöka definiera en ny vision för den nordiska elmarknaden. Det nära samarbetet mellan de nordiska länderna för köp

och försäljning av elektricitet brukar räknas som ett av de viktigaste och mest lyckade samarbetsområdena i det nordiska samarbetet. Men för att fortsätta vara ett så framgångsrikt samarbete behöver det också utvecklas. Detta beror framför allt på den växande andelen fluktuerande förnybar energi som ställer ökade krav på elsystemet. Forumet ska utöver en vision utmynna i ett utpekande av centrala områden för att föra visionen vidare. Förslag till vision ska presenteras för de nordiska ministrarna i syfte att föra en politisk diskussion om inriktningen på den nordiska elmarknaden. Tanken är att forumet ska äga rum årligen.

Inom arbetslivssektorn har genomlysningen av den tidigare danske ministern samt EU-kommissionären Poul Nielson bl.a. inneburit att det startats upp ett större nordiskt forskningsprojekt om framtidens arbetsliv: Framtidens arbetsliv. Projektet kommer att medföra att de nordiska länderna kommer att stå på en solid kunskapsbas när det gäller de förändringar, exempelvis digitalisering, artificiell intelligens, otraditionella anställningsformer, som kommer att få stor inverkan på det nordiska arbetslivet i framtiden. Det ger även betydande möjligheter att se utmaningarna och möjligheterna i ett nordiskt perspektiv, inte minst utifrån att arbetsmarknadsmodellen är ett av

de utmärkande dragen i den nordiska samhällsmodellen. Forskningsprojektet involverar 25 forskare från ett större antal universitet i Norden och hålls samman av den norska forskningsinstitutionen Fafo. Resultatet av forskningsprojektet kommer att utgöra ett samlat nordiskt bidrag till ILO:s arbete med *Future of Work* (samma namn som det nordiska forskningsprojektet) som markerar organisationens hundraårsjubileum 2019. ILO välkomnar särskilt den nya kunskapen om hur de delar man brukar förknippa med det nya arbetslivet kommer att påverka arbetsmiljöområdet, vilket de saknar kunskap om.

Miljösektorn har nyligen avslutat sin strategiska genomlysning utförd av den

tidigare norska klimat- och miljöministern Tine Sundtoft. I en inledande implementeringsfas har man tagit fasta på två av de tolv förslagen. Dessa kommer att lyftas till politisk diskussion i samband med ministermötet i oktober 2018. De två berör grön finansiering samt gröna offentliga inköp. Vad gäller grön finansiering syftar det till att stärka miljödime-nsionen i de nordiska finansmarknaderna, men det ska också fungera som stöd för de nordiska regeringarna att agera gemensamt i en process att ta fram en ny EU-policy på området, som påbörjades i mars 2018. Vad gäller gröna offentliga inköp så är ambitionen att genom beställarsamarbeten i stora kommuner i Norden kunna skapa större volym i efterfrågan på miljöriktiga lösningar.



FOTO: SCANPIX / RITZAU



FOTO: VISIT DENMARK

En sektor som inte genomfört en strategisk genomlysning är utbildnings- och forskningssektorn. Sektorn har däremot genomfört en översyn under ledning av den tidigare svenska gymnasie- och kunskapslyftsministern Aida Hadzialic, som utmynnade i sex förslag. Översynen ledde fram till en ministerdiskussion vid det nordiska utbildningsministermötet 2018, där man kom fram till att prioritera ett antal specifika samarbetsområden inom det framtida nordiska utbildnings- och forskningssamarbetet.

Dessutom har en del mer begränsade utredningar gjorts. Dessa har till sin karaktär och process påmint om de strategiska genomlysningarna, men har haft ett mer begränsat fokus.

Med utgångspunkt i de nordiska statsministrarnas vision om att Norden ska vara världens mest integrerade region tillfrågades den tidigare norske diplomaten Ingvard Havnen om att skriva en så kallad perspektiverande rapport: Norden – nye muligheter: Forslag til økt mobilitet og integrasjon mellom de nordiske landene. Rapporten utmynnade i 16 förslag med syfte att öka mobiliteten och integrationen inom Norden. Förslagen behandlar områdena nordisk identitet och nordiska språk, digitalisering, näringsliv, arbetsliv, utbildning, lagstiftning, transport och hälsa. Utifrån Havnens rapport kommer

en särskild handlingsplan för Nordiska ministerrådets arbete med mobilitet i Norden att tas fram för att driva på det fortsatta arbetet med mobilitet och integration.

Vidare har professor emeritus för offentlig rätt vid Universitet i Oslo Inge Lorange-Backer skrivit en rapport med syfte att utveckla samarbetet och förstärka den nordiska integrationen på det juridiska området: Styrket nordisk lovsamarbeid – Muligheter og utfordringer. De 13 förslagen kan indelas i två grupper. Den första gäller förändrade rutiner nationellt eller på nordiskt plan samt organisatoriska tilltag på den nordiska nivån. Den andra gruppen av förslag pekar på konkreta lagstiftningsområden och specifika projekt. Rapportens förslag är behandlade av MR-SAM och alla ministerråd.

Det har även genomförts en särskild utredning som berör behovet av och potentialen för en nordisk finansieringsordning för investering i företag som befinner sig i ett tidigt skede. För uppdraget utsågs direktören för Finans Norge, Idar Kreutzer, som kommer att överlämna sin utredning till de nordiska samarbetsministrarna i samband med mötet i slutet av oktober 2018. Därefter förväntas den behandlas inom närings- och finanssektorerna.

Medborgar- och näringslivsperspektivet

Utan en stark nordisk samhörighet med delade nordiska värderingar och samsyn över gränser riskerar den långsiktiga legitimiteten för det nordiska politiska projektet att gå förlorad. Samtidigt kan ett förstärkt politiskt projekt – som varit det huvudsakliga syftet med reformarbetet 2014–17 – ge positiva effekter för ett stort antal medborgare i Norden, vilket i sin tur kan stärka den folkliga förankringen av samarbetet.

Även om Nordiska ministerrådet är det officiella nordiska regeringssamarbetet ska det inte ses som att det utesluter samarbete mellan andra aktörer runt om i Norden. Tvärtom har en stor del av samarbetet haft ett mellanfolkligt perspektiv. Det sker inte minst genom de möjligheter till stöd för nordiskt gräs-rotssamarbete som finns inom särskilt kultur- och utbildningsområdena. Om man inkluderar Nordbuk, som syftar till att stödja projekt och nätverk med barn och unga, uppgår den samlade årliga budgeten från Nordiska ministerrådet med bäring på mobilitet rörande kultur och språk till en bit över 40 miljoner danska kronor. Därutöver tillkommer Nordisk film- och TV-fond som har en budget på 80 miljoner danska kronor. De Nordens hus och institut som finns på flera platser i Norden och som har som ett syfte att stärka kultur-

utbyte förstärker ytterligare denna bottom-up-dimension av det nordiska samarbetet. Till förfogande för mobilitets- och nätverksarbete har dessutom utbildnings- och forskningssektorn en årlig budget på över 80 miljoner danska kronor.

En del av reformarbetet har siktat på att göra det nordiska samarbetet mer relevant för vanliga medborgare och för det nordiska näringslivet. Några projekt och program har redan berörts, bland annat det så kallade DIS-programmet som handlar om antiradikalisering och säkerhet och involverar ett antal städer runt om i Norden, liksom integrations-samarbetet där frivilligorganisationer utgör en viktig del av arbetet. Ett ytterligare exempel där civilsamhället i högsta grad varit delaktigt kan nämnas: det program inom ministerrådet för utbildning och forskning som kallas **Nätverket för vuxnas lärande (NVL)**. Där har man under senare tid intensifierat samarbetet med både civilsamhället, inte minst med organisationer inom folkbildningen, och näringslivet. Målet är att bidra till att alla får möjlighet till att lära sig nytt och utvecklas genom hela arbetslivet. Arbetet är organiserat inom ett flertal undernätverk och arbetsgrupper. Ett relativt nyupprättat sådant är **Kompetensnätverket i och för arbetslivet**, vars tillblivelse hämtade inspiration från ett av de förslag som den

strategiska genomlysningen i arbetslivsområdet förde fram. I nätverket ingår fackliga organisationer och företag.

Det har skapats ett tätare samarbete mellan ministrar och näringsliv inom andra delar av ministerrådets verksamhet. Tidigare har nämnts energisektorns ambitioner att i nära samarbete med marknadsaktörerna skapa en ny politisk vision för den nordiska elmarknaden. Även digitaliseringsarbetet i nordisk-baltisk regi befinner sig nära näringslivet.

Ett intressant arbete sker inom **Smart government**. För att minska små och medelstora nordiska företags tidsåtgång för inrapportering till de nationella närings- och skatteregister pågår ett samarbete där man önskar förenkla processen. Dels sker det på en nationell nivå så att företagen bara har en automatisk inrapporteringskanal via företagens ekonomisystem. Dels kan de olika systemen byggas samman nordiskt vilket ger möjlighet till att de kan kommunicera med varandra och därmed minska risken för bedrägerier. En annan positiv konsekvens av **Smart government** är att den har potential att spara stora summor till följd av ökad effektivitet. En ytterligare potentiell effekt av arbetet är att kreditvärdering av företagen i princip kan ske i realtid. Tidigare har den haft en betydande

eftersläpning. Förändringen skapar ökade möjligheter för handel, inte minst mellan nordiska företag. En analys som involverade omkring 1 000 företag beräknade att den potentiella effekten av att göra finansiella data tillgängliga i Norden är 250–270 miljarder norska kronor per år.

För att stärka nystartade nordiska företags möjligheter att exportera samt attrahera talang och kapital samarbetar de nordiska ländernas exportråd med Nordic Innovation, en av de nordiska institutionerna under Nordiska ministerrådet. Samarbetet handlar om att etablera gemensamma exportrepresentationer runt om i världen, så kallade **Nordic Innovation Houses (NIH)**. NIH är ett "mjuklandningskoncept" för nordiska entreprenörer samt små och medelstora företag som vill etablera sig på nya marknader, där NIH erbjuder möjligheter att knyta sig till andra nordiska företag där man även erbjuder inkubertjänster. Konceptet skapar en kritisk massa av entreprenörer och företag och utgår från ett nordiskt varumärke. Det första nordiska innovationshuset grundades i Silicon Valley och har vid nuvarande tidpunkt 160 hyresgäster. Sedan dess har nordiska innovationshus etablerats även i New York och Singapore. Det senaste tillskottet är **Nordic Innovation House** i Hongkong, som invigs av den svenske kungen den 28 november

2018. Konceptet NIH ger högt nordiskt mervärde eftersom husen samlar en kritisk massa av nordiska företag. Med tanke på Nordens generellt goda rykte vad gäller innovationer gör det företagen intressantare. Länderna kan vidare genom NIH dela på representationskostnaderna.

Miljö- och klimatsektorn har involverat de 38 största nordiska företagen i klimatarbetet. Dessa företag har totalt en omsättning motsvarande 17 procent av hela Nordens bnp. I en undersökning tillfrågades de om deras attityd till klimatarbetet; är det i första hand ett "business-case" med ekonomiska och andra möjligheter, eller är det snarare ett hinder för deras utveckling? Under-

sökningen visade att företagens aktiviteter i första hand bygger på att det ska ses som ett "business-case", det vill säga arbetet med klimatfrågor skapar viktiga fördelar (ökar effektivitet och minskar energikostnader, gynnar branding, ger ökade möjlighet att attrahera talanger, skapar nya affärsmöjligheter etc. Det har i sin tur gett viktiga inspel till hur man från politiskt håll konkret bör ta sig an klimatfrågor för större företag, vid sidan av att undersökningen i sig sänder en signal om att företagen önskar att Norden ska vara föregångsregion i det internationella klimatarbetet.

Det finns, trots de redovisade initiativen, fortfarande en potential för att systematiskt involvera civilsamhället



FOTO: SCANPIX / RITZAU



FOTO: NORDIC INNOVATION

och näringslivet i det nordiska samarbetet, liksom att kommunicera resultaten av det arbete som redan bedrivs. Bland annat mot den bakgrunden beslutade MR-SAM i juni 2018 att igångsätta en extraordinär kommunikationsinsats med fokus på att kommunicera resultat av det nordiska samarbetet riktat mot de nordiska medborgarna.

Internationellt samarbete

Även den del av det nordiska samarbetet som riktar sig mot omvärlden utanför Norden har berörts av reformarbetet. Inte minst har man önskat att stärka det nordiska EU-samarbetet. På ämbetsmänna- och ministermöten inom det nordiska samarbetet ska EU-frågor vara en punkt på dagordningen. Huvudsakligen riktas intresset mot att kunna påverka den tidiga fasen av initiativ från kommissionen, då det finns störst möjlighet att påverka utformningen, och/eller i implementeringen av initiativen, då utbyte av tankar och erfarenheter är väsentliga för de nordiska länderna då de ofta står inför liknande utmaningar. (Det är inte meningen att detta arbete ska ersätta det som sker direkt mellan länderna i Bryssel, utan snarare att komplettera det.)

EU-dimensionen är också numera obligatorisk punkt i de samarbetsprogram som ministerråden med jämna mellanrum tar fram med syfte att

fungera som styrningsdokument för sektorns arbete. Vid sekretariatet har det bildats ett särskilt EU-team som ska fungera som arena för att diskutera hur sekretariatet kan arbeta med EU-frågor.

Några exempel på det uppgraderade arbetet med EU-frågor inom ministerrådet kan exempelvis hämtas från arbetslivssektorn, där man vid två ministermöten under reformperioden kommit att diskutera utmaningen med initiativ från EU-kommissionen som inte enkelt kunnat inkorporeras i den nordiska arbetsmarknadsmodellen. Båda tillfällena ledde fram till att ministrarna beslutade att sända ministerdeklARATIONER till kommissionen i Bryssel.

Ett annat exempel på det uppgraderade arbetet med EU-frågor inom ministerrådet kan hämtas från MR-Finans, som har haft ett särskilt fokus på nationalekonomiska och finanspolitiska effekter för de nordiska länderna av brexit, vilket man försöker arbeta systematiskt med. Inom digitaliseringsområdet, där det som nämnts bildades ett ad hoc-ministerråd 2017, ses arbetet med att utveckla en sammanhängande och säker digital infrastruktur i Norden som en central del av arbetet. Här är EU:s eIDAS-förordning en viktig juridisk förutsättning för samarbetet med att säkerställa gemensamma säkerhets-

standarder för digital identifiering. De nordiska länderna arbetar med implementeringen av denna förordning, så att den sker på ett sådant sätt att den inte skapar nya gränshinder vid de nordiska gränserna. Dessutom är det en poäng i sig att Norden och Baltikum ses som en föregångsregion inom EU.

Några ministerråd har tagit ett steg längre. Det nordiska regionalsamarbetet bildade 2017 en särskild arbetsgrupp med representanter från de fem länderna med syfte att regelbundet mötas och diskutera relevanta EU-frågor. Gruppen har bland annat diskuterat ramarna för den kommande interreg-programperioden och EU:s framtida sammanhållningspolitik. Intensiteten i det förstärkta nordiska samarbetet om EU har givetvis ingen slutpunkt, men kommer bero på tyngden av EU:s regleringar och i vilken utsträckning det uppfattas finnas ett gemensamt nordiskt intresse att påverka eller implementera olika initiativ. Det är dock viktigt att ett nordiskt samarbete på området kan underlättas genom att bygga upp traditioner och strukturer för samarbete, vilket varit syftet med reformarbetet.

Det internationella arbetet inom Nordiska ministerrådet är inte bara inriktat mot EU. Norden har utan tvekan momentum internationellt. Med

en gemensam profilering av Norden har det lyckats framhäva det vi har gemensamt: vårt nordiska perspektiv, våra värderingar och kultur som både härstammar från en gemensam historia och vitaliseras via våra täta kontakter. I arbetet med *Traces of North* har syftet inte varit att visa upp Norden för övriga världen, utan snarare att visa Norden i världen; vilka spår de nordiska värderingarna har lämnat runt om på vår jord. Det kommer förhoppningsvis att starta samtal runt om i världen om vad de nordiska länderna är bra på. Strategin är helt enkelt att vi, genom att titta på oss själva utanför vår egen region, har en större möjlighet att profilera oss som en enhet.

Inom kultursektorn har *Nordic Matters* varit ett uppmärksammat initiativ. Projektet är sannolikt den största internationella satsningen på nordisk kultur och nordiska idéer någonsin, och pågick under hela 2017 vid Southbank Centre i London, som räknas som en av Europas främsta kulturinstitutioner, med 26 miljoner besökare årligen, och närmare 5 000 kulturevenemang per år. Bakgrunden till *Nordic Matters* är ett initiativ som syftar till att stärka den nordiska kultursektorns samspel med omvärlden och profilera Norden som en kreativ region. Southbank Centres förslag, utformat i dialog med de nordiska ambassaderna i London,

tog tillvara på kulturministrarnas önskemål om att satsningen skulle vara långsiktig och bygga på ett ömsesidigt samarbete. I förslaget ingick att låta nordisk konst, musik, design, litteratur, scenkonst och inte minst idéer presenteras sida vid sida med kulturella uttryck från hela världen. Det nordiska temat löpte således som en röd tråd genom programmet under hela 2017 i form av festivaler (barnkulturfestival, litteraturfestival etc.). Förutom att fungera som en plattform för att presentera nordisk kultur för en utländsk publik på ett nytt och innovativt sätt, bidrog också **Nordic Matters** till att skapa möten mellan nordiska kulturministrar och deras brittiska kollegor. Det medverkade vidare till ett tätt samarbete mellan de nordiska ambassaderna i London, mellan relevanta nordiska myndigheter och till ökad kännedom om nordiska värderingar såsom jämställdhet, hållbarhet och ett tydligt barn- och ungdomsperspektiv. I 2019 års budget har det avsatts medel för en liknande satsning på en ännu inte specificerad plats i världen de närmaste åren. Att Norden väcker intresse runt om i världen blev tydligt i samband med presidentvalet i USA 2016. För att bidra till att säkerställa sakligheten i diskussionerna kunde ministerrådet ta fram en bok om de nordiska samhällena. **Nordic Ways**, som är namnet på boken, hade också stöd av de nordiska ambassaderna i

USA. Den primära målgruppen var universitet och tänketankar i USA.

En satsning som syftar till att lyfta fram nordiska lösningar på globala utmaningar har varit **Statsministerinitiativet**, vilket tidigare nämnts, och som syftar till att visa fram nordiska lösningar på globala utmaningar. Två specifika aktiviteter under **Statsministerinitiativet** som kan vara värda att nämna är det seminarium om **Nordic Gender Effect** som Nordiska ministerrådet anordnade tillsammans med OECD och ordförandeskapslandet Sverige i samband med mötet mellan OECD:s socialministrar i Montreal våren 2018. Bakgrunden var en rapport som tagits fram av OECD på uppdrag av Nordiska ministerrådets sekretariat om hur den ökade jämställdheten i det nordiska arbetslivet under de senaste årtiondena gett en tydlig effekt på den ekonomiska tillväxten i Norden. Framförallt var fokus på vilka nordiska lösningar som låg bakom den ökade jämställdheten i arbetslivet. OECD:s generalsekreterare Angel Gurría ledde presentationen av rapporten tillsammans med bland annat den svenska ministern Annika Strandhäll.

En annan aktivitet inom **Statsministerinitiativet** är **Nordic Food Policy Lab**. Projektet sprider lärdomar från nordisk politik inom kost, matavfall och ny

nordisk mat samt involverar konsumenterna i en omställning till mer hållbara livsmedelssystem. Målet är att de nordiska lösningarna kan användas av andra länder och bidra till att uppnå FN:s hållbarhetsmål. Bland annat har projektet utvecklat en guide till de mest innovativa politiska strategierna från livsmedelssektorn i Norden: ***Solutions Menu – En nordisk guide till hållbar livsmedelspolitik***. Projektet har också etablerat ett starkt internationellt nätverk och genomfört ett antal internationella evenemang.

Avslutningsvis förtjänar också den särskilda insatsen för ryskspråkiga medier i Baltikum att nämnas, vilken även stöttats av de nordiska ländernas

ambassader i regionen och syftar till att stötta krafterna för en bättre inkludering av den ryska minoriteten i Estland, Lettland och Litauen så att de bättre kan delta i samhällsdebatten. I korta ordalag handlar det om att hjälpa till med information till lokalt boende rysktalande om deras egen vardag, på deras eget språk. Insatsen är intressant då den hade sitt ursprung i mötena mellan de nordiska och baltiska utrikesministrarnas möten inom den så kallade NB8, och där Nordiska ministerrådet med insats från de baltiska kontoren kom att på kort tid bygga upp en verksamhet utifrån problemställningen med den rysktalande befolkningens bristande integrering i samhällsdebatten i de baltiska länderna.



FOTO: NORDEN.ORG / SIMON HECHT



FOTO: NORDEN.ORG / ELISABET SKYLARE

An aerial photograph showing a dark, turbulent river flowing through a dense forest. The forest is composed of many trees with green and yellow foliage. A small, light-colored structure is visible in the middle of the forest. The text "Ny nordisk budget" is overlaid on the upper part of the image.

Ny nordisk budget

FOTO: UNSPLASH.COM

Nordiska ministerrådet måste som politisk organisation vara flexibel för att snabbt kunna möta samtidens utmaningar. För att kunna vara öppen för nya politiska initiativ är det därför viktigt att kunna avsätta medel för satsningar av olika slag. En utmaning med den tidigare budgeten var att den saknade sådan flexibilitet och hade tämligen fastlagda budgetramar för varje ministerråd inom det nordiska samarbetet, vilka sällan ändrades mellan budgetarna. Ett antal beslut i **Nytt Norden** tog därför fasta på att åstadkomma en "ny" nordisk budget. Genom att årligen frigöra medel av budgeten var ett syfte att möjliggöra medel till specifika satsningar för aktuella teman i det nordiska samarbetet. På så vis skulle budgeten kunna bli ett reellt styrnings- och prioriteringsverktyg för ministrarna. År 2018 omfördelades cirka 10 miljoner danska kronor i budgeten, medan det år 2019 omfördelas cirka 30 miljoner.

Den ökade flexibiliteten i budgeten har möjliggjort ett flertal satsningar som sannolikt inte annars hade kommit till stånd. Exempelvis kommer medel till integrations- liksom digitaliseringssamarbetet från det utrymme som skapats i budgeten. Dessutom har det så kallade **Statsministerinitiativet** kommit till stånd genom omfördelning av budgetmedel. Detsamma gäller **Statistikprojektet**. Under perioden har också

medel kommit att allokeras om mellan ministerråden.

Det kan noteras att även om reformen kan sägas ha lyckats i sitt syfte att skapa större flexibilitet i budgeten har det också medfört följdutmaningar. Det är dels en utmaning i sig att åstadkomma flexibiliteten i en verksamhet där medel ofta binds upp i verksamheter över längre perioder, och dels är det en utmaning för de olika ministerråden att kunna hantera en sådan process, inte minst genom att de sektorsvisa budgetarna efter omläggningen blir klara på en senare tidspunkt jämfört med tidigare. Det skapar en osäkerhet kring hur mycket sektorn har till förfogande. Det kommer att ske ett fortsatt arbete med att komma tillrätta med utmaningarna.

För att stärka budgetens roll som styrverktyg för verksamheten har reformarbetet vidare tagit fasta på att stärka mål- och resultatstyrningen i budgeten. Omläggningen syftar till att förflytta perspektivet i målstyrningen från resurser och aktiviteter till de resultat som ska uppnås. Dessutom var tanken att åstadkomma en bättre koppling mellan budgeten och de överordnade politiska målen. I praktiken innebär omläggningen att förtydliga mål och förväntat resultat, liksom utfallet av det gjorda arbetet.

En ytterligare viktig dimension i arbetet med en ny nordisk budget har varit att öka transparensen i såväl budgetprocess som dess innehåll. Inte minst berör det relationerna till Nordiska rådet, vilket vi återkommer till.

Det kan vara på sin plats att påpeka att omläggningen inte enbart ska ses som ett sätt att öka tydligheten, flexibiliteten och transparensen i den nordiska budgeten. Ytterst handlar det om att säkerställa att det nordiska samarbetet håller den kvalitet nordiska skattebetalare kan förvänta sig.

Den stärkta mål- och resultatstyrningen har haft ett övergripande lyckat resultat. Samtidigt finns det fortfarande en potential att ytterligare förtydliga den nordiska nyttan i budgeten.

En del av förändringarna i budgeten har också varit ett uttalat önskemål om att minska antalet mål för ministerråden och dessutom stärka dem som man beslutar att genomföra. Ett exempel på detta kan hämtas från jämställdhetssektorn som stärkt arbetet med att föra vidare projekt över flera ordförandeskap. Tydligast framgick det i arbetet mot könsbaserade "hatyttringar" som fördes vidare över tre ordförandeskap, som fick uppmärksamhet från ministerråden, och resulterade både internatio-

nella och nordiska aktiviteter. Könsbaserat hat och hot på nätet var temat för ett nordiskt event (online) i samband med det årliga mötet för FN:s kvinno-kommission (*Commission of the Status of Women*) år 2016, samt en forskningsrapport i juni 2017 som även förankrades i det nordiska lagsamarbetet.

Inom miljösektorn har man beslutat att minska antalet arbetsgrupper från åtta till sex. En positiv effekt är att man därmed tydligare kunnat koncentrera verksamheten och tillföra denna mer resurser. Det har även medfört en starkare förankring i länderna av den kvarvarande och mer koncentrerade verksamheten.

Stärkt dialog med Nordiska rådet

Nordiska rådets formella relationer till Nordiska ministerrådet kommer tydligast till uttryck i budgetprocessen där de har som uppgift att förhandla om det budgetförslag som ministerrådet presenterar. Efter slutförd dialog ska de nordiska samarbetsministrarna i samband med sessionen godkänna budgeten. Det har under åren förekommit en del kritik från Nordiska rådet, både vad gäller processen kring budgeten, där man bland annat hänvisat till de fåtal tillfällen som rådet hade möjlighet att kommentera budgeten, och innehållet, där man inte

minst pekat på att budgeten inte varit tillräcklig transparent.

Ett syfte med omläggningen av budgetprocessen har varit att försöka bemöta Nordiska rådets kritik. Rådets presidium har också påpekat att den nya process som etablerats kring budgeten bidragit till en bättre behandling för Nordiska rådet.

Även om det förvisso inte är en del av budgetomläggningen är de rekommendationer som rådet skickar till Nordiska ministerrådet, eller ibland direkt till ländernas regeringar, väl värda att nämna när man diskuterar relatio-

nerna mellan Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet. I de fall där rådet inte var nöjt med svaret från ministerrådet, kunde samma rekommendation skickas fram och tillbaka i upp till åtta år utan att lösas. Detta var synnerligen ineffektivt och ledde i praktiken sällan till något konstruktivt resultat. I de fall en rekommendation numera riskerar dras i långbänk hålls ett samtal mellan ansvarig minister från ordförandelandet och de nordiska parlamentarikerna. Trots att de inte alltid blir överens, får aktörerna möjlighet att genom samtalet få ökad förståelse för varandras ståndpunkter och åsikter.





Ett effektivare sekretariat

För att ambitionerna i reformarbetet ska lyckas krävs även en kulturändring i sekretariatet. Detta gäller såväl för att åstadkomma en ökad effektivitet som för att kunna vara dagordningssättande – liksom att på det hela taget bli en motor för det nordiska samarbetet.

Ökad effektivitet och större enhetlighet

En del av förändringen har bestått i att etablera en stående beslutsstruktur som ska hjälpa till att förkorta beslutsgångar, exempelvis genom att skapa ökade möjligheter att fatta beslut utanför den fasta mötesstrukturen. Det har i praktiken inneburit att samarbetet i högre grad använder sig av inslag som skriftliga procedurer för beslutsfattande. Andra aspekter av reformarbetet med bäring på mötes- och beslutsstrukturen är mer flexibel mötesstruktur där inslag som ad hoc-möten och videomöten kommit att användas mer flitigt än tidigare.

För att undvika att ministerråden inom Nordiska ministerrådet blir "silon" med egna kulturer har reformarbetet eftersträvat större tydlighet och enhet över hela linjen vad gäller arbetsmetoder. Sekretariatet ska därigenom fungera som en sammanhängande enhet. En väg att åstadkomma en sådan utveckling har varit att skapa enhetliga mallar för saksbehandling och

projektledning. Även de samarbetsprogram som styr ministerrådets arbete har i högre grad standardiserats. För att åstadkomma en förändring inom sekretariatets kultur har även några av uppläggen inom den "byråkratskola" som sekretariatet återkommande anordnat haft detta som tema.

Några andra inslag i arbetet med att effektivisera mötes- och beslutsstrukturen har varit:

- Införande av så kallade A- och B-punkter vid nordiska möten. Det har gjorts att mötena på minister- och ämbetsmannanivå inte behöver ägna lika mycket tid åt formella, rent teknisk-administrativa, beslut som tidigare, utan kan fokusera mer på mer substantiella frågor.
- En särskild ÄK-handbok, att använda för att skapa tydlighet och överblick över ÄK:s roll, introducerades 2015.
- Beslutsreferat skrivs och godkänns direkt vid möten, snarare än genom processer för godkännande i efterhand av diskussionsreferat, vilket några gånger kunde ta lång tid.
- För att stötta arbetet med att skapa en effektivare mötes- och beslutsstruktur gav Nordiska ministerrådet 2015 ut en särskild mötesguide.
- Skriftliga procedurer avgörs ofta genom så kallad silence procedure,

när det rör sig om enkla frågeställningar, där ett godkännande av proceduren sker genom att inte aktivt besvara beslutet.

Mindre mötesmaskin, mer utredning och analys

För att sekretariatet ska fylla sitt uppdrag i det nordiska samarbetet har ett flertal åtgärder vidtagits för att åstadkomma en kulturförändring på sekretariatet. Den kan beskrivas som att röra sig från den mötesmaskin som kan sägas ha karaktäriserat en stor del av det tidigare samarbetet, till att i högre grad fungera som en tänketank som lägger fram förslag till gemensamma nordiska initiativ och lösningar. Detta ska ses i ljuset av den initierande roll generalsekreteraren har getts i Nordiska ministerrådets arbetsordning.

Det har genomförts åtskilliga sekretariatsgemensamma seminarier inom ramen för den nämnda "byråkratskolan" där man lyft fram exempel på tänketanksarbete, såsom politisk analys, statistik och kommunikation. Ambitionen är att medarbetare på sekretariatet i högre grad ska kunna använda sin tematiska kompetens till att analysera och bistå den stora kunskapsproduktion som sker inom samarbetets olika delar. Några utvalda medarbetare har även genomgått de kompetensnätverk som anordnats vid två tillfällen för att ut-

veckla kompetenser nödvändiga för att bli mer drivande och analytiska.

För att i ännu högre utsträckning ge sekretariatet möjlighet att bidra till att sätta dagordningen fattade generalsekreteraren år 2016 beslut om att etablera en särskild analysenhet inom generalsekreterarens kontor. Beslutet välkomnades av de nordiska samarbetsministrarna som en del av Nytt Norden 2.0. Den första rapporten (Tillit – det nordiska guldets) som analysenheten publicerade handlade om social tillit. Den kom bland annat att utgöra underlag för Nordiska rådets session 2017. Den andra rapporten (Er Norden best i verden?) handlade om hur Norden skulle placera sig på några internationella index, om Norden vore ett land, samt orsakerna bakom detta. Den tredje rapporten (Ett värdefullt samarbete) stödde sig på en större undersökning bland 3 000 invånare i Norden, inklusive Färöarna, Grönland och Åland, där man frågade befolkningen om synen på Norden och nordiskt samarbete. Det visade sig att det nordiska samarbetet har starkt folkligt stöd, huvudsakligen byggt på en uppfattning om gemensamma värderingar och en likartad samhällsmodell. Några ytterligare rapporter har avhandlat teman såsom effekter på ekonomisk tillväxt av ökad jämställdhet på arbetsmarknaden (Is the Last Mile

the Longest? Economic Gains from Gender Equality in the Nordic Countries – utgiven i samarbete med OECD), som visade att för Danmark, Island, Norge och Sverige har kvinnors intåg på arbetsmarknaden under de senaste 50 åren gett ett tillskott som motsvarar 10–20 procent av den samlade bnp-utvecklingen under perioden. För Finland är det något lägre då kvinnor redan för 50 år sedan lönearbetade i högre utsträckning än i övriga Norden. En annan rapport har behandlat de människor i Norden som inte är lyckliga, alltså den minoritet i de nordiska länderna som kan sägas leva i skuggan av världens lyckligaste region. *I skuggan av lyckan* fick uppmärksamhet i The Guardian, BBC, The New York Times och flera andra medier runt om världen.

Nordiska ministerrådets statistikenhet etablerades 2016 för att koordinera utvecklingen av nordisk statistik. Ibland har detta kommit att kallas för *Statistikprojektet*. Uppgiften består av att administrera utvecklingen av den nordiska statistiken samt att bidra med rådgivning till anställda i Nordiska ministerrådet för att kunna öka användningen av statistik i medarbetarnas arbete. Därutöver är syftet att genom statistik skapa synlighet för det nordiska samarbetet, både inom Norden och internationellt. För att

skapa synlighet för nordisk statistik har även en särskild statistikportal skapats. (Analysenheten och statistikenheten har senare slagits samman till en gemensam enhet inom generalsekretarens kontor.)

Uppgraderingen av statistikarbetet har också haft effekt i ministerråden. Utbildnings- och forskningssektorn diskuterar till exempel hur man kan arbeta med statistik som kan understötta sektorns arbete och särskilt i politiskt hänseende. Inom för- och grundskoleområdet gör man ett inledande arbete med detta med ambitionen att utöka till övriga delar av utbildnings- och forskningssamarbetet. I den evaluering som genomförts har omläggningen mot ett initierande och drivande sekretariat setts som positiv, men samtidigt har det påpekats att det är viktigt att detta är i balans med ländernas roll som beslutsfattare.



Ökad nordisk nytta av projekt och programverksamhet

FOTO: RICKY MOLLOY

Reformens målsättning har också varit färre projekt inom det nordiska samarbetet. Istället ska fokus vara på större, mer sammanhängande överordnade program för att därigenom klarare fokusera projektverksamheten. Till omläggningen hör även en delegering av projektförvaltningen till externa förvaltningsorgan. Genom insatser som den förbättrade projektportalen har även reformarbetet eftersträvat mer likartade och effektiva riktlinjer och processer för sekretariatet.

Antalet projekt har i linje med ambitionerna minskat markant. De intervjuade i den genomförda utvärderingen av reformarbetet framförde också viss kritik: det har fokuserats för mycket på kvantitet och för lite på kvalitet i omläggningen. Dock kan man säga att kvaliteten till stor del adresseras genom de nya mallarna och handböckerna där det läggs stor vikt på att projektmål och leveranser relaterar till vision, tvärgående strategier, samarbetsprogram och budget med mera.

Bättre styrning av de nordiska institutionerna



FOTO: UNSPLASH.COM

De nordiska institutionerna är i dagsläget 12 och placerade runt om i de nordiska länderna. Ett viktigt förslag i Nytt Norden var att skapa en mer ändamålsenlig styrning av institutionerna. Ett övergripande syfte var att få till en bättre överensstämmelse mellan beslutskompetens och ansvar. Den nya modellen för ägarstyrning innebär en förenkling, på så vis att det nu finns en klar linje mellan ägaren, representerad av generalsekreteraren, och ledaren för institutionen. Med införandet av ett beviljningsbrev som huvudsakligt verktyg kan det nu ges direkta uppdrag till institutionerna, vilka man också löpande kan följa upp genom så kallad styrningsdialog.

Det var en ganska lång och några gånger hård process innan reformen var helt genomförd. Ändringen gäller numera samtliga nordiska institutioner med undantag för Nordforsk som samarbetsministrarna beslutade att undanta från den nya modellen.

Modellen innebär att de nordiska institutionerna nu har en bättre plattform för att kunna ge inspel till utvecklingen av gemensamma nordiska lösningar. Uttryckt med andra ord har

förändringen gjort att institutionerna i högre grad kan sägas fungera som ett nordiskt verktyg. Att de nordiska institutionerna kommit närmare det politiska arbetet har kanske tydligast kommit till uttryck i **Statsministerinitiativet** där ett flertal institutioner varit involverade i formuleringen av projekten och dessutom fungerat som förvaltningsorgan för några av projekten. Genom att institutionsdirektörerna även numera deltar i den så kallade utvidgade ledargruppen i sekretariatet, kan man säga att reformen också stärkt upplevelsen av ett "vi" mellan ledningen för institutionerna och sekretariatet.

Vid sidan av ökat fokus på politik pekade utvärderingen av reformarbetet även på de ändrade styrningsformerna för de nordiska institutionerna som en av de mest lyckade delarna av reformen. Det innebär inte att allt är perfekt. Förändringen i styrningen av institutionerna har också gett en utmaning för styrelserna för institutionerna att finna sin nya roll. I praktiken har de numera en rådgivande funktion, trots att de har behållit benämningen styrelse.

Avslutning



FOTO: UNSPLASH.COM

Övergripande har Nordiska ministerrådet genom reformarbetet lyckats göra en förflyttning så att verksamheten idag i högre grad adresserar problemställningar som är relevanta för de nordiska regeringarna, den nordiska befolkningen och det nordiska näringslivet. Här syns initiativ om integration, EU-samarbete, eID, hur man konkret ska hantera följderna av klimatförändringar, det framtida nordiska arbetslivet, nordiska innovationshus runt om i världen och många andra initiativ. En stor del av av initiativen är tvärspektoriella och har genom omläggningen kunnat få medel genom en mer flexibel budget och organisation inom ministerrådet. Som framkom i evalueringen har arbetet med att öka politiskt innehåll varit särskilt lyckat tillsammans med förändringarna i institutionernas ägarstyrning.

Förflyttningen har varit ett resultat av många människors aktiva deltagande: på sekretariatet och i institutionerna, inom regeringskontoren i länderna och inom de nationella myndigheterna. Det har involverat såväl politiker som tjänstemän, vilka drivits av ambitionen att göra det nordiska samarbetet så relevant som möjligt.

Det ska påpekas att reformarbetet skedde under en period då den samlade nordiska budgeten minskade med åtta

procent. Parallellt med arbetet med att effektivisera verksamheten har det således lyckats att förnya verksamheten och skapa resultat.

Det innebär inte att reformarbetet är avslutat. Att reformera organisationer är komplexa processer, där en mängd aktörer och sammanflätade processer påverkar utfallet. Fyra år är i sammanhanget en kort tid att implementera en sådan omfattande förändring. Det krävs fortsatt fokus på de nya samarbetsmetoderna och arbetet i övrigt innan det är helt förankrat i det nordiska samarbetet. Uthållighet är ett ofta undervärderat begrepp, men det är vad som krävs för att tilliten till det nordiska samarbetet inte långsiktigt ska erodera.

Avslutningsvis står det nordiska samarbetet idag redo att ta sig an allt mer komplexa uppdrag. Ett resultat av reformarbetet har blivit att de nordiska ländernas regeringar nu ställer högre krav; man har behov för ytterligare samverkan på nordisk nivå och förväntar sig resultat. För att detta ska kunna förverkligas krävs fortsatt förändringsarbete. Att producera politisk aktualitet är en process som saknar slutpunkt.





Nordiska ministerrådet
Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn
www.norden.org