



Granskning af Nordisk Råds arbejde med rekommendationer og politisk dialog

Indhold

Indledning og introduktion til opdraget	3
Sammenfatning: Rapportens hovedkonklusioner og anbefalinger	5
Opsummering af Catarina Peters rapport fra 2011: opdrag, metode, konklusioner og rekommandationer	17
Nordisk Råds rekommandationer	27
Politisk dialog	31
Opsummering af gennemførte interviews	35
Om denne publikation	39

Denne publikation findes også som en webtilgængelig version online: <https://pub.norden.org/politknord2021-745>.

Indledning og introduktion til opdraget

Nordisk Råds kontrolkomite besluttede i 2020 at igangsætte en granskning af arbejdet med rekommandationer og såkaldt "politiske dialog". Opdraget er blevet løst af den eksterne konsulent Mads Randbøll Wolff, som i nærværende rapport redegør for arbejdets gennemførelse og dets konklusioner.

Formålet med rapporten er formuleret på følgende vis:

Fra og med januar 2016 har der været en overenskomst mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, om at holde såkaldt "politisk dialog" i de tilfælde, at Nordisk Råd ikke er tilfredse med svaret på en rekommandation. Et antal politiske dialoger er nu afholdt i mange forskellige former. Kontrolkomiteen ønsker at granske, hvilke former som opleves som konstruktive og resultatgivende, samt om fænomenet "politisk dialog" opfylder sit tiltænkte formål. I samme opdrag ønsker kontrolkomiteen en opfølgning på Catarina Peters rapport fra 2011 "En utredning om genomförandet av Nordiska rådets beslut" for at granske, i hvilken grad de senere års rekommandationer er blevet fulgt op af Nordisk Ministerråd. Konklusionen fra rapporten var, at kun ¼ af rekommandationerne havde resulteret i afgørende eller stor påvirkning på Nordisk Ministerråd.

Granskningen er gennemført i sommerhalvåret af 2021 og kulminerer med en samlet rapport i oktober måned og er gennemført på baggrund af fire elementer:

1. Kvantitativ analyse af arbejdet med NR-rekommandationerne
2. Gennemgang af relevante aktuelle og historiske dokumenter
3. 17 Interviews¹
4. En række uformelle samtaler med videnspersoner i og omkring det nordiske samarbejde koblet med konsulentens egne erfaringer med det nordiske samarbejde gennem 14 år.

En væsentlig forudsætning og forståelse for arbejdet med nærværende granskning skal ses i lyset af Helsingforsaftalens Artikel 55 (Regeringerne, Færøernes landsstyre, Grønlands landsstyre, Ålands landskapsstyrelse, Ministerrådet, Rådets Præsidium og udvalgene samt ethvert medlem har ret til at stille forslag i Rådet). Dette understreger nødvendigheden af ikke at lave politiske vurdering af de enkelte rekommandationer, men at opgaven derimod er at søge efter svar på, hvad der gør, at givne rekommandationer fører til eller begrænser opfølgende handling og dermed politiske resultater.

Undervejs i processen er der gennemført to digitale møder mellem konsulenten og repræsentanter fra Kontrolkomiteen, Nordisk Råds sekretariat og fra nationale delegationssekretariater. Disse møder har haft til hensigt at skabe en klar forventningsafstemning og til at teste retninger og observationer, som er opstået undervejs i forløbet.

1. En nærmere præsentation af metode og udvalg i forhold til de gennemførte interviews findes som bilag til rapporten.

Konsulenten har desuden fået stor hjælp fra seniorrådgiver Mads Nyholm Hovmand og studentermedhjælp Lovisa Hörnell.

Om end alle interviewpersoner mere eller mindre erklærer, at de står på mål for deres udsagn, er interviewene gennemført, uden at der er lavet udskrifter af dem, ligesom der ikke i rapporten vil blive henvist til konkrete personer i forhold til specifikke udsagn. Det er således ene og alene konsulenten, der står på mål for konklusionerne og anbefalingerne i rapporten.

På baggrund af ovenstående har konsulenten gennemført en analyse, som opsummeres i en række anbefalinger til mulige tiltag i arbejdet med at styrke effekten af Nordisk Råds rekommandationer.

Sammenfatning: Rapportens hovedkonklusioner og anbefalinger

Når det kommer til spørgsmålet om, hvad en god rekommandation er, eller hvad der gør en rekommandation effektiv, rejser der sig automatisk en række spørgsmål som: *hvad betyder god, hvad er effektiv og ud fra hvad skal det måles?* Og er det overhovedet muligt eller ønskværdigt at trække et kvalitets- og målingsperspektiv ned over det politiske arbejde? For politik handler om holdninger og visioner ikke om KPI'ere. Derfor er det vigtigt at indramme spørgsmålene, så de danner mening og ikke medfører en begrænsning i, hvad politikere kan, må og bør i den demokratiske proces. Spørgsmålet for denne granskning er derfor i højere grad at undersøge, hvad der henholdsvis fremmer eller begrænser, at givne rekommandationer fører til opfølgende handling. På den baggrund fremlægger jeg hermed mine svar på det opdrag, som jeg er blevet givet af Nordisk Råds kontrolkomite.

Konkret indeholder opdraget følgende hjælpende spørgsmål til granskningen:

- Hvilke former (politisk dialog) opleves som konstruktive og resultatgivende?
- Opfylder "politisk dialog" sit tiltænkte formål?
- I hvilken grad er de senere års rekommandationer blevet fulgt op af Nordisk Ministerråd?

Det sidste spørgsmål knytter sig til en opfølgning på Catharina Peters rapport fra 2011 "*En utredning om genomförandet av Nordiska rådets beslut*".

Om end spørgsmålene muligvis er simple og kan besvares ganske kort, er det min vurdering, at en meningsfuld besvarelse forudsætter, at der også ses på rammerne for samarbejdet og for forståelsen af samarbejdet, og at det må være i den kontekst, min besvarelse sker.

Jeg vil derfor indlede med nogle overordnede konstateringer om rammerne for og forståelse af samarbejdet, som efter mine bedste vurderinger har indflydelse på, hvad der henholdsvis fremme eller begrænser, at givne rekommandationer fra Nordisk Råd fører til opfølgende handling.

1. Nordisk Råds arbejde har effekt og værdi! Men det er svært at dokumentere, og det er en udfordring at få forståelse for rådets politiske arbejde fra udenforstående. Når det er sagt, er det også væsentligt at konstatere, at der i Nordisk Råd findes et relativt stort og uudnyttet potentiale for øget politisk indflydelse og udvikling og for at bringe Nordisk Råd i spil som et væsentligt nordisk politisk idé-værksted. Dette kommer dog ikke at sig selv, men kan fremmes gennem strategiske og systematiske indsatser, der involverer alle dele af Nordisk Råd samt dets omgivelser.

2. Det er ikke muligt at dokumentere effekten af Nordisk Råds arbejde i sin fulde udstrækning af den simple årsag, at Nordisk Råds opmærksomhed naturligt stopper, når en sag – en rekommandation – er færdigbehandlet, og der er udarbejdet en betænkning. Hvad der sker efterfølgende dokumenteres ikke, men arbejdet kan meget vel fortsætte i andre fora nordiske såvel som nationale. Paradokset her er, at Nordisk Råds arbejde ofte har karakter af langsigtede politiske processer, men at indretningen af det nordiske samarbejde og den medfølgende dokumentation i Nordisk Råds sekretariatet naturligt nok er begrænset til at dokumentere de formelle akter og møder, der fremkommer under arbejdet. Der er således ikke noget dokumentationsapparat, som følger op eksempelvis i omsætning til nationale tiltag.
3. Den institutionelle og kollektive hukommelse er svag, og det tager tid at komme ordentligt ind i arbejdet. I udgangspunktet er der en relativt stor udskiftning blandt de personer, der er involveret i Nordisk Råds arbejde. Det er der forskellige årsager til; udskiftninger som følge af parlamentsvalg, flytning mellem landene, sekretariatets 8-årsregel og andre forhold der gør, at den personmæssige udskiftning er relativt stor. Dette er ikke nødvendigvis et problem i sig selv, men stiller omvendt store krav til dokumentation, metodik, samarbejde og effektive introduktionsforløb.
4. Arbejdet i Nordisk Råd foregår i udgangspunktet i et meget transparent miljø, men det kræver stor nysgerrighed og indsigt i Nordisk Råds arbejdsmetode for at kunne følge arbejdet med rådets rekommandationer, det kan for den udefrakommende, give et skær af "lukkede rum", men opleves også internt som en udfordring.
5. Nordisk Råds rekommandationer kan have forskellige "adresser": Først og fremmest Nordisk Ministerråd og/eller de nordiske landes regeringer som de formelle "adressater". Men meget ofte involveres også civilsamfund, forskere og virksomheder, dog uden at være modtagere. Den videre færd for de politiske processer kan derfor være meget svær at forfølge, efter at en sag er sluttet i Nordisk Råd.
6. Indholdsmæssigt er "Politisk dialog" et relevant greb og nyskabelse for Nordisk Råd, men er begrænset af, at det kun tages i anvendelse, når der er konstateret utilfredshed i Nordisk Råd. Dertil kommer, at begrebet rent sprogligt medfører en utilsigtet risiko for indskrænkning og begrænsning for samarbejdet. Hvis ikke selve samarbejdet mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd er udtryk for politisk dialog, hvad er det så? Risikoen er, at en meget stor del af Nordisk Råds arbejde devalueres rent politisk. Udfordringen ligger ikke i at begrænse den politiske dialog, men i at fremme den og åbne den op!
7. Offentlighedens uklare forståelse for Nordisk Råds natur og virkemidler. Det nordiske samarbejde er i sagens natur – Nordisk Råd som et inter-parlamentarisk samarbejde og Nordisk Ministerråd som et inter-governmentalt samarbejde – ikke et samarbejde- der er forankret omkring et lovgivningsmæssigt ansvar. De politiske virkemidler er derfor anderledes end de ses på et nationalt niveau og på et overnationalt niveau, som for eksempel EU.

Arbejdet i Nordisk Råd er tæt knyttet til bestemte typer af processer og arbejdsgange, som er påkrævede, men som samtidig har den sideeffekt, at det står uklart, hvordan Nordisk Råd bidrager til politiske processer. Dette er et forhold, der indimellem fører til misforståelser især mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd.

På den baggrund af og med disse erkendelser vil jeg besvare opdraget:

- *Hvilke former (politisk dialog) opleves som konstruktive og resultatgivende?*

Generelt anses "politisk dialog" som et godt instrument i samarbejdet med Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Siden 2015 er der afprøvet forskellige former. En evaluering, der blev gennemført i samarbejde mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd i 2017, pegede på, at de former for politiske dialoger, der har inkluderet færrest mennesker og været direkte i udvekslingen mellem parlamentarikere og ministre, har været bedst til at etablere en fælles forståelse for en given sag og dermed bedst til at leve op til sit formål. Denne vurdering er blevet bekræftet i de interviews, der er gennemført her i 2021 i forbindelse med nærværende opdrag. Det understreges generelt, at for parlamentarikerne gælder, at jo mere direkte og jo mindre brug af talepapirer der er, desto bedre bliver dialogen. Mens det omvendt også er en oplevelse set fra ministerrådets side, at hvis dette gøres uden en klar ramme, bliver der mere tale om "skydetelt" end om reel politisk dialog.

- *Opfylder "politisk dialog" sit tiltænkte formål?*

Der kan siges at være to formål med politisk dialog. Dels blev det klart formuleret, at målet var at sikre, at undgå at rekommandationer genfremsættes år efter år uden at komme til en afslutning og dels at skabe en bedre ramme for direkte politisk udveksling mellem parlamentarikere og ministre.

Det første er helt klart lykket, og på den vis har politisk dialog opfyldt sit tiltænkte formål. Det andet forhold kan der ikke svares lige så entydigt på. Det er klart, at lige som så meget andet, er der tale om en balancegang. Når en politisk dialog gennemføres med udgangspunkt i en god fælles forventningsafstemning om, hvad den kan og ikke kan, er politisk dialog et godt middel i forhold til de tiltænkte formål og i forhold til at sikre en direkte og meningsfyldt politisk udveksling og dialog, der ikke nødvendigvis skaber enighed om svaret, men enighed om, at der er givet et relevant og rimeligt svar. Men hvis ikke den fælles forventningsafstemning og forberedelse har været god nok, vil den enkelte politiske dialog ende med ikke at opfylde det tiltænkte formål. Det er derfor vigtigt at understrege, at klarhed om rammerne og god forberedelse fra begge sider er afgørende.

- *I hvilken grad er de senere års rekommandationer blevet fulgt op af Nordisk Ministerråd?*

De senere års udvikling har medført et skarpere fokus på hvad der gør en god rekommandation. Måske af den grund er der også sket en reduktion i antallet af rekommandationer samtidig med, at der er opbygget en større forventning til den enkelte rekommandations effekt og dermed modtagelse og accept fra Nordisk Ministerråds side. Alene det forhold, at der er sket en løbende skærpelse af rekommandationernes kvalitet, og at de er blevet færre, tilsiger at der vil komme en gradvis bedre opfølgning fra Nordisk Ministerråd.

På sin vis kan en simpel statistisk gennemgang af arbejdet med rekommandationerne ikke alene give et retvisende svar, da noget, der på papiret ser ud til at være en afvisning af en rekommandations budskab af ministerrådet, kan opfattes som positivt set fra et rådsmedlems side. Der er flere eksempler herpå, hvor der faktisk opstår accept af, hvad der på papiret er en afvisning, men som i realiteten opfattes som en imødekommelse, da det politiske budskab er blevet hørt, og at det medfører refleksioner fra ministerrådet, der klart viser, at man tænker med i samme retning.

Men uanset hvad statistikken måtte sige og uanset et nærmere kig på enkelte rekommandationer og deres behandling, står det klart, at der er en stadigt stigende frustration i Nordisk Råd over ikke at blive hørt og taget alvorligt af Nordisk Ministerråd. Dette er et alvorligt problem, som må adresseres. Ikke i Nordisk Råd og ikke i Nordisk Ministerråd, men sammen!

ANBEFALINGER

Ovenstående danner basis for en række forståelser i forhold til effekten af Nordisk Råds arbejde, og på den baggrund formuleres følgende anbefalinger til, hvordan det samlede arbejde med og ramme for Nordisk Råds rekommandationer kan forbedres.

Ud over de anbefalinger der er resultatet af denne granskning, henvises også generelt til anbefalingerne fra Catharina Peters rapport, da de fortsat vurderes at have god relevans.

Anbefalingerne er desuden blevet til med udgangspunkt i ovenstående konstateringer og konklusioner samt med input fra en række uformelle samtaler med aktører i og omkring det nordiske samarbejde samt den kvantitative analyse af arbejdet med Nordisk Råds rekommandationer. Alle anbefalinger er desuden testet på eller blevet til med udgangspunkt i de gennemførte interviews. Der har ikke været tale om en lineær proces fra skrivebordsundersøgelser over interviews til konklusioner. Der har tværtimod været tale om en proces, hvor antagelser løbende er blevet formuleret og efterfølgende testet for derefter at blive reformuleret og videreudviklet og/eller nuanceret. Dermed er alle anbefalinger blevet til med input fra flere og forskellige kilder og personer, men det er alene konsulenten, der står på mål for de samlede formuleringer.

Anbefaling 1

Adressér sårbarhederne i Nordisk Råds struktur og opbygning og sæt ind med systematik og struktur i forhold til vidensdeling, metoder og virkemidler, som bidrager til en samlet styrkelse af den kollektive og institutionelle hukommelse:

1a. Skab en fælles ramme, arbejdsdeling og plan mellem Nordisk Råds sekretariatet, de nationale delegationssekretariater og partigruppesekretariaterne om introduktion af nye medlemmer.

Det nordiske samarbejde kan siges at være komplekst og i det mindste væsensforskelligt fra arbejdet i nationale parlamenter. Det konstateres, at der blandt mange, både valgte og ansatte, opleves, at det tager tid at komme ordentligt ind i arbejdet, sagsgange, processer og metoder. For parlamentarikere, der hverken kan eller skal bruge al deres tid på det nordiske samarbejde, er det en ekstra stor udfordring. Alle er enige om, at det tager uforholdsmæssigt lang tid at komme ordentligt ind i arbejdet, nogle siger op mod tre år for menige medlemmer. Men uanset om dette (op til tre år) er reelt og rimeligt eller ej, er der et klart budskab om, at det kan gøres bedre. Der bør derfor igangsættes et fælles arbejde, som inkluderer Nordisk Råds sekretariat, de nationale delegationssekretariater samt partigruppesekretariaterne for at afstemme og lægge en klar ramme og plan for, hvordan introduktionen af nye medlemmer finder sted, og hvilke mekanismer som for eksempel mentor- og mentee-roller, der kan overvejes for at sikre, at medlemmer af Nordisk Råd hurtigt og effektivt bliver klædt på til at varetage opgaven som medlem af Nordisk Råd.

1b. Gennemfør løbende forventningsafstemning og opdatering af rammerne og arbejdsdelingen mellem Nordisk Råds sekretariat, de nationale delegationssekretariater samt partigruppesekretariaterne.

I forlængelse af anbefaling 1a, er der tilhørende udfordringer, der bør adresseres. Spørgsmål som: hvad er en god rekommandation, hvem har ansvar for hvad, og hvem skal tage ansvar for en løbende og opfølgende overvågning af givne sager fra Nordisk Råd, synes at mangle en fælles og koordineret tilgang. Dermed bliver noget arbejde gjort dobbelt, mens andet ikke bliver gjort. Spørgsmålet om den gode rekommandation har blandt andet været genstand for en ny udvikling i den socialdemokratiske gruppe, der har udviklet en egen manual/skabelon for, hvad en god rekommandation bør indeholde af overvejelser. Overvej om det danner mening og er muligt at etablere en fælles vejledende manual/skabelon som den, der for eksempel er udviklet af den socialdemokratiske gruppe. I en fælles manual/skabelon bør det afdækkes, hvad der er fælles på et nordisk niveau i forhold til at opnå nordisk nytte, hvad der er fælles på et nationalt niveau, og endelig hvad der er fælles på et partigruppeniveau.

1c. Styrk den interne kommunikation og informationsdeling.

Adgangen til intern kommunikation og informationsdeling bør styrkes for at sikre bedre fælles viden om metoder og værktøjer, ligesom der bør etableres opdaterede og fælles dokumentationsmekanismer. Eksempelvis lettere og systematisk adgang til

oversigter over rådets sager og deres aktuelle status, som det blandt andet anvendes inden for nogle udvalg.

Der må samtidig sondres mellem, hvad der er udadvendt kommunikation, som kommunikationsafdelingen har ansvar for, og hvad der er intern dokumentation og information, som er nødvendigt for at sikre, at alle let og problemfrit kan få adgang til relevant materiale om givne sager og forhold.

1d. Gennemgå arbejdsgangene i Nordisk Råds sekretariat med henblik på at skabe en fælles, forbedret og mindre sårbar ramme for sekretariatsbetjeningen.

Arbejdet i Nordisk Råd er kendetegnet ved en vis silotænkning og en stor personafhængighed, det gælder på forskellig vis i alle dele af rådet, men rådssekretariatet bør med sin særlige rolle for samarbejdet søge at være mere tværgående. Dette skal sikre, at den løbende "politiske innovation" der finder sted, lettere bliver spredt, at der i højere grad anvendes samme typer af arbejdsmetoder samt at arbejdet i højere grad baseres på teamsamarbejde.

Den gennemsnitlige ansættelse på Nordisk Råds sekretariatet er grundet blandt andet 8-årsreglen, relativt kort. Dette må stille store krav til systematik, metode og transparens, og ikke mindst må der være opmærksomhed på, hvordan den eksisterende sårbarhed i form af en stor personafhængighed reduceres ved at udvikle sekretariatets organisering og internt samarbejde.

1e. Prioriter og skab rum for drift, politisk innovation og ekstern tilstedeværelse for Nordisk Råd.

Nordisk Råds sekretariats arbejde er centreret om selve driftsopgaven, mødemaskinen som man kunne man kalde den. Organiseringen er indrettet således, at sekretariatet til enhver tid kan sikre udvalgsbetjeningen og gennemførelsen af sessionen. Men derudover varetages også opgaver i relation til, hvad man kan kalde løbende politiske innovation i samarbejde med medlemmerne, de nationale delegationssekretariater og partigruppeseekretariaterne. Dette er indsatser, der meget vel kan ligge ud over den rene sekretariatsbetjening og derfor kun prioriteres, når der er tid. Og endelig er der en stadigt stigende opmærksomhed på, at Nordisk Råds arbejde skal have international relevans, og der er ønske om tilstedeværelse ved alt fra de nordiske nationale demokratifestivaler til CBD og UNFCCC COP-møderne. Alt dette skal prioriteres, men kommer ofte i klemme, da alt ud over driften kan siges at være ekstra opgaver, som kan trække stor veksler på den enkelte medarbejder, hvis ikke disse opgaver er prioriteret. Det synes derfor nødvendigt, at det overvejes, hvilke greb der rent organisatorisk kan gøres.

Anbefaling 2

Undersøg rammerne og mulighederne for at holde fast i en øget anvendelse af digitale mødeformer, som er opstået som følge af pandemien.

I et samarbejde der finder sted i en geografi som den nordiske, kan kravet om fysisk tilstedeværelse fungerer som en ekskluderende faktor. Fysiske møder er fortsat afgørende og meget nødvendige, men der er under pandemien opstået nye former, som kan give nye muligheder i Nordisk Råds arbejde. Herunder helt simpelt at relevante politikere og embedsmænd kan deltage i møder digitalt, som de ikke ville kunne prioritere fysisk, ligesom der har været eksempler på forskellige former for politisk initierede dialoger fra Nordisk Råds side, som har været inviterende overfor en bredere offentlighed. Hermed skabes der mulighed for øget politisk dialog med udgangspunkt i Nordisk Råds arbejde.

Anbefaling 3

Genbesøg spørgsmålet om det nordiske samarbejdes natur og etabler en løbende dialog herom i alle dele af Nordisk Råd.

Når ikke lovgivningsarbejde er en del af det nordiske samarbejde, og når der er tale om et inter-parlamentarisk og inter-statsligt samarbejde, er vilkårene og rammerne for arbejdet helt automatisk anderledes end det, som finder sted nationalt. Der findes ikke samme relation i det nordiske samarbejde mellem parlament og regering. Og derfor bør Nordisk Råd være opmærksom på sine virkemidler i forhold til Nordisk Ministerråd. Et flertal i rådet eller en meget konkret rekommandation medfører ofte ikke den ønskede reaktion. Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd bør sammen drøfte og løbende være i dialog om samarbejdet og ikke mindst indledningsvist drøfte, hvordan man i højere grad kan "spille hinanden gode" frem for at "spille hinanden dårlige", og hvordan det fremover kan undgås, at der opbygges frustrationer.

Anbefaling 4

Gennemgå Nordisk Råds kommunikation, information og dokumentation med henblik på at finde løsninger, der sikrer en større åbenhed og klarhed om Nordisk Råds arbejde.

4a. Åben op for de "lukkede rum" og styrk den kommunikative indsats omkring arbejdet med rekommandationer, især i forhold til dokumentation og udvikl det tilgængelige materiale på www.norden.org i en mere guidende og pædagogisk form.

For udefrakommende, som ikke er direkte involveret i de enkelte sager, kan arbejdet i Nordisk Råd være ganske utilgængeligt og forvirrende. I udgangspunktet foregår ting i et meget transparent miljø, hvor der er adgang til meget materiale. Men det kræver stor nysgerrighed og indsigt i Nordisk Råds arbejdsmetode at kunne følge arbejdet med rådets rekommandationer. Det kan for udefrakommende give et skær af "lukkede rum", men opleves også internt som en udfordring. Derfor anbefales det, at hele dokumentations- og informationsarbejdet omkring rekommandationer og politisk dialog gennemgås med henblik på at sikre ensartet, aktuel og relevant dokumentation og information på www.norden.org. Dette hænger naturligt tæt sammen med anbefaling 1c. Der er samtidig et åbenlyst behov for på pædagogisk vis at sikre, at den nysgerrige og besøgende på hjemmesiden tages ved hånden, og et behov for at sikre, at den besøgende efter et besøg går klogere eller oplyst videre.

4b. Tag et kritisk blik på organiseringen af kommunikationsarbejdet (inkl. dokumentation og information) og indretningen af www.norden.org

Kommunikation er en meget vigtig opgave for Nordisk Råd. Men de gennemførte interviews har afdækket, at der eksisterer en vis diskrepans i forståelsen for, hvad opgaven er mellem de forskellige involverede parter. Dette må der laves om på, for ingen er tjent med den usikkerhed og opbygning af frustration og modsætningsforhold, der indimellem opstår. Der er løbende møder og dialog mellem de forskellige interessenter, og det påpeges også, at dette sker i en god og venskabelig ramme. Men alligevel peges der på nogle udfordringer.

Først og fremmest synes der at være forskel på opfattelsen af, hvem der har ansvar for hvad, og hvad de forskellige opgaver indebærer. Dette har muligvis blot udviklet sig inkrementelt, uden at det er blevet italesat, og uden at forventninger står klart og tydeligt for alle. Nordisk Råd har et klart behov for at sikre en præcis dokumentation og information om sit løbende arbejde. Som borger skal man kunne følge med i sager og forstå en sagsgang, ligesom der også er forventning om, at der sker en professionel kommunikationsindsats, hvor det sikres, at relevante og politiske nyheder kan spredes til de nordiske medier. Nogle af interviewpersonerne har peget på, at det kan være en overvejelse at splitte kommunikationsafdelingen op, så der bliver en dedikeret kommunikationsenhed til Nordisk Råd. Alle anerkender dog, at der er mange fordele ved at være i samme hus som Nordisk Ministerråd, og at det en fordel for alle, at man kan dele administrative systemer, serviceorganer og fysiske rammer. Ingen peger dog på en helt konkret og enkelt løsning i kommunikations-spørgsmålet, men konstaterer, at den eksisterende opbygning giver udfordringer.

www.norden.org er det nordiske ansigt udadtil. Flere af interviewpersonerne udfordrer indretningen af hjemmesiden og spørger til forhold omkring afsendere og modtagere. Hvem er afsenderen egentlig, når man siger "det nordiske samarbejde"? Hvordan sikres en kommunikation og information om arbejdet i to væsensforskellige institutioner, når det er uklart, hvem der er hvem, og hvad der er hvad? Og hvem er modtagere? Er det nordiske medier, professionelle brugere eller nordiske medborgere? Dette er forhold, som flere interviewpersoner har taget op uden at være spurgt til det. Og det rejser et spørgsmål om, hvorvidt den kommunikations- og informationsmæssige ramme er med til at fremme gennemsletet for arbejdet i Nordisk Råd. Den dialog, der løbende pågår på alle niveauer, bør fortsættes og intensiveres med henblik på at afklare, hvordan kommunikations-, informations- og dokumentationsarbejdet kan forbedres.

Anbefaling 5

Fasthold og styrk det politiske fokus i arbejdet med rekommandationer og politisk dialog.

5a. Styrk opmærksomheden på, hvilke hensigter en rekommandation indeholder, og vær skarp i forhold til virkemidlerne.

Der kan være stor forskel på, hvad en rekommandation tager sigte på at skulle opnå, og hvilke virkemidler den indeholder. I visse tilfælde er der eksempler på, at en rekommandation, som har et politisk sigte, bliver givet et økonomisk svar. I andre tilfælde er der eksempler på, at en intention og politisk hensigt bliver låst af et meget konkret forslag, som kræver et ja- eller nej-svar, og dermed kommer til at skygge for en politisk refleksion.

5b. Inviter offentligheden ind i Nordisk Råds maskinrum til politisk dialog.

Nordisk Råds arbejde er baseret på politisk dialog og baseret på, at der gennem denne nordiske politiske dialog skabes nye fælles løsninger på fælles problemer. Adressaterne for Nordisk Råds arbejder er formelt Nordisk Ministerråd og de nordiske landes regeringer, men ofte kan der være tale om indirekte adressater fra eksempel civilsamfund, "ungdommen", erhvervsliv, forskere. Derfor anbefales det, at der som en del af rådets udadvendte arbejde eksperimenteres med og udvikles nye formater, der med afsæt i givne rekommandationer sigter på at skabe politisk dialog med omverdenen. Tilsvarende kan det også overvejes, hvordan regionale og lokale myndigheder kan inviteres med, som det allerede sker i stigende grad i et såkaldt multi-governance perspektiv.

5c. Hold fast i politisk dialog og styrk dialogen som et vigtigt og centralt redskab i det nordiske samarbejde!

Politisk dialog som koncept har siden sin etablering vist sin berettigelse. Det bidrager til at skabe en bedre og mere direkte dialog mellem parlamentarikere og ministre. Men at reducere den politiske dialog til kun at være omfattet af det, der sker efter det, der nu kaldes "politisk dialog", kan være kontraproduktivt og devaluerende for det øvrige politiske arbejde, der finder sted i det nordiske samarbejde. Det bør derfor overvejes at finde en anden benævnelse for den aktivitet og samtidig give plads til meget mere politisk dialog. Udfordringen synes ikke at ligge i at indramme og begrænse, men at åbne op, at sikre mere direkte dialog mellem parlamentarikere og ministre og dermed at have mere målrettede dialoger om ikke bare modsætningsforhold, men også om politiske tanker og idéer, hvor parlamentarikere og ministre kan berige hinanden i det nordiske politiske idé-værksted. Overvej derfor sammen med Nordisk Ministerråd, hvordan den politiske dialog kan udbredes til andre situationer end der, hvor der er konstateret utilfredshed i rådet over ministerrådets besvarelse.

Anbefaling 6

Genbesøg Catharina Peters anbefalinger og bring dem ind i arbejdet på ny.

Udover de fem ovenstående anbefalinger er det værd at gentage, at i princippet alle anbefalingerne fra Catharina Peters rapport på hver deres vis fortsat er relevante, om end der er sket positive udviklinger på visse områder, mens der på andre fortsat udestår ønskede tiltag og effekter. Nærværende rapport indeholder en gennemgang af anbefalingerne fra Peters inkl. en vurdering af status. Denne oversigt kan meget vel bruges som udgangspunkt for et genbesøg af anbefalingerne. En enkelt anbefaling medtages her, da den fortsat har aktualitet: *Anbefaling 7.1.9. Finansiella resurser för uppföljning av rekommendationerna*. Denne anbefaling der stort set ikke kommet noget ud af, og anbefalingen er fortsat efterspurgt af parlamentarikere og embedsfolk i Nordisk Råd. Det bør i den forbindelse afklares, i hvilke situationer det er relevant med en økonomisk opfølgning, hvad det kræver af forberedelse under formuleringen af en given rekommandation med økonomiske implikationer, og hvordan dette kan prioriteres frem for andet. Dette bør ske med udgangspunkt i Nordisk Råds virkemidler og i en dialog og forventningsafstemning med Nordisk Ministerråd, således at der ikke internt i Nordisk Råd opbygges forventninger til, hvad man kan forlange og forvente af Nordisk Ministerråd, som Nordisk Ministerråd ikke vil være lydøre over for.

Anbefaling 7

Etabler en fast og årlig mekanisme for opfølgning og fortsat udvikling af arbejdet i Nordisk Råd og genoptag en dialog med Nordisk Ministerråd om en gensidig og kontinuerlig indsats for at styrke relationen og arbejdet.

At skabe forandring og sikre en realisering af Nordisk Råds uudnyttede potentiale sker ikke af sig selv. Det kræver en fælles og kontinuerlig indsats. Det anbefales derfor, at der etableres en fast og årlig mekanisme for opfølgning og fortsat udvikling af arbejdet i Nordisk Råd. Dette skal samtidig bidrage til at styrke den kollektive og institutionelle hukommelse og bidrage til, at alle dele af Nordisk Råd fremstår samlet, stærkere og mere koordineret.

Samtidig anbefales det også, at der med udgangspunkt i ovenstående anbefalinger indledes en ny dialog med Nordisk Ministerråd om, hvordan arbejdet i fællesskab kan udvikles og styrkes. Såfremt dette omsættes til en rekommandation til ministerrådet, anbefales det dog at tage ved lære af processen, der fulgte op på Peters rapport. Denne proces blev koblet tæt op på en rekommandation, hvilket medførte at der relativt hurtigt blev skrevet en betænkning, hvormed arbejdet sluttede. Dette er ikke tilstrækkeligt til at sikre en kontinuerlig, struktureret og metodisk tilgang til en fortsat udvikling af Nordisk Råds arbejde.

Denne anbefaling knytter an til de mange ambitioner og overvejelser, som er kommet til udtryk gennem de gennemførte interviews og samtaler og bygger oven på den opmærksomhed, der blandt andet allerede eksisterer i kontrolkomiteen og hos rådsdirektøren.

Opsummering af Catarina Peters rapport fra 2011: opdrag, metode, konklusioner og rekommandationer

Catharina Peters rapport *"En utredning om effekterna av Nordiska rådets beslut"* blev overleveret til Nordisk Råd i slutningen af 2011 og indeholdt dels en analyse af effekterne af Nordisk Råds rekommandationer samt en række forslag til at styrke arbejdet med rekommandationerne. Rapporten blev til på baggrund af en beslutning i Nordisk Råds kontrolkomité om at gennemføre en udredning af, hvordan der følges op på Nordisk Råds rekommandationer, samt hvordan de nationale parlamenter involveres i denne opfølgning.

Udredningen blev gennemført på baggrund af en analyse af 25 udvalgte rekommandationer og en række interviews med personer involveret i arbejdet. Der er tale om en grundig rapport, der kom godt omkring mange væsentlige aspekter af det nordiske samarbejde og dets betydning for arbejdet med rekommandationer.

Rapporten blev taget godt imod, og der blev igangsat en række initiativer til at følge op på rapportens konklusioner og anbefalinger.

Formålet med rapporten var: "att belysa hur Nordiska rådets rekommendationer genomförts och följts upp av Nordiska ministerrådet, de nordiska ländernas regeringar och i de nordiska ländernas nationella parlament."

For at undersøge dette blev der udvalgt 25 tilfældige rekommandationer fra perioden 2005–2009, som blev analyseret for at se nærmere på opfølgning, påvirkning og gennemførelse. Analysen gav grundlag for en vurdering af, hvilke faktorer der påvirker opfølgningen og gennemførelsen af rekommandationerne samt forslag til spørgsmål, der vurderedes at være relevante i forbindelse med overvejelser om fremtidige forbedringer af rekommandationerne. Ud over analysen blev der gennemført omkring 70 interviews til belysning af opdraget.

Rapporten indeholder især tre elementer, som fortsat har betydning:

1. Analyse af 25 tilfældigt udvalgte rekommandationer
2. En præsentation og opstilling af faktorer af betydning for gennemførelsen af en rekommandation
3. Forslag til fremtidig styrkelse af Nordisk Råds rekommandationer

1. Analyse af 25 tilfældigt udvalgte rekommandationer

I analysen blev der sondret mellem rekommandationer i tre kategorier: 1. Rekommandationer af hovedsagelig inter-nordisk karakter rettet mod Nordisk Ministerråd og med forslag til indsatser inden for rammen af det nordiske samarbejde. 2. Rekommandationer af udenoms-nordisk karakter, som rettes til

Nordisk Ministerråd, og som foreslår konkrete indsatser såvel inden for som udenfor rammen af det nordiske samarbejde, ofte internationalt. 3. Rekommandationer der rettes direkte til de nordiske landes regeringer, og som kan foreslå konkrete indsatser uden for Nordisk Ministerråds ansvarsområde eller mere politisk opfølgning internationalt.

Analysen viste, at omkring 1/4 af de analyserede rekommandationer havde begrænset afgørende eller stor påvirkning af Nordisk Ministerråd. Men omkring halvdelen af de analyserede rekommandationer havde begrænset eller ingen påvirkning på modtagerne. Samtidig blev det konstateret, at succesraten for påvirkning var større, når en rekommandation var rettet mod Nordisk Ministerråd, end når den var rettet til de nordiske landes regeringer.

2. En præsentation og opstilling af faktorer af betydning for gennemførelsen af en rekommandation

Rapporten oplistede en række faktorer, der blev bedømt til at have betydning for gennemførelse af de analyserede rekommandationer. Faktorerne har forskellig karakter og forholder sig dels til modtagernes behandling af givne rekommandationer og dels til Nordisk Råds egen forberedelse og behandling af rekommandationer. Om end der siden rapporten er sket mange udviklinger, skønnes det, at faktorerne fortsat har gyldighed, hvorfor de listes her i overskriftsform (den anvendte nummering henviser til Peters rapport og gør det lettere at genfinde detaljerne):

6.1 Mottagarens behandling af rekkommendationen

6.1.1.	Processen for besvarende af rekkommendationer
6.1.2.	Svarene/meddelandene Meddelandene fra de nordiske landenes regeringer eller Ministerradet er altfor ofte otydelige og bemoter ikke rekkommendationens forslag direkt.
6.1.3.	Mottagarens vilja att genomfora forslagen i rekkommendationen
6.1.4.	Mottagarens formaga att genomfora forslagen i rekkommendationen

6.2 Andra faktorer som bedoms paverka rekkommendationernas genomslagkraft

6.2.1.	Antalet rekkommendationer
6.2.2.	Rekkommendationens mottagare
6.2.3.	Rekkommendationens underbyggnad och formulering
6.2.4.	Rekkommendationens innehall och inriktning
6.2.5.	Rekkommendationens aktualitet
6.2.6.	Rekkommendationens budgetkonsekvenser
6.2.7.	Rekkommendationens stod
6.2.8.	NR-medlemmarnas formaga att folja upp rekkommendationen
6.2.9.	NR-medlemmarnas vilja att folja upp rekkommendationen
6.2.10.	Tillgangligt administrativt stod
6.2.11.	Avskrivningen av rekkommendationen

3. Forslag til fremtidig styrkelse af Nordisk Rads rekkommendationer

Pa baggrund af analysen og de opstillede faktorer, blev der praesenteret en raeke forslag og spaergsmaal til forbedring af arbejdet med Nordisk Rads rekkommendationer. Størstedel af forslagen tog sigte pa radets egen haendtering af rekkommendationerne, mens andre forslag sigtede mod Nordisk Ministerrads og de nordiske landes rolle i arbejdet med rekkommendationerne. Som det gaelder med ovenstaende listede faktorer, gaelder det samme for anbefalingerne – de har fortsat gyldighed i forskellig udstraekning, og listes derfor ogsaa her (inkl. nummereringen der henviser til Peters rapport).

7.1 Förslag för Nordiska rådets övervägande Rekommendationen som politiskt instrument

7.1.1.	Rekommendationen som politiskt instrument
7.1.2.	Ökad prioritering och fokusering
7.1.3.	Ökad relevans för det internationella samarbetet
7.1.4.	Ökad relevans för det nationella arbetet
7.1.5.	Konsensus och majoritetsbeslut i Nordiska rådet och Nordiska Ministerrådet
7.1.6.	Stärkt dialog mellan Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet (politisk nivå)
7.1.7.	Stärkt dialog mellan Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet på olika nivåer
7.1.8.	Regelbunden kontakt mellan ansvariga personer i NR-sekretariatet och Ministerrådssekretariatet - Möten mellan ordföranden för relevant utskott och Ministerråd - Möten mellan utskott och berört fackministerråd - Bättre underbyggnad och tydligare formulering
7.1.9.	Finansiella resurser för uppföljning av rekommendationerna
7.1.10.	Sekretariatsresurser
7.1.11.	Nordiska rådets interna arbete med uppföljningen av rekommendationer
7.1.12.	Andra instrument i arbetet med rekommendationer
7.1.13.	Nya rutiner för att stärka arbetet med rekommendationer

7.2. Förslag för Nordiska ministerrådets och de nordiska ländernas övervägande

7.2.1.	Större öppenhet för Nordiska rådets förslag
7.2.2.	Snabbare handläggning av rekommendationerna
7.2.3.	Meddelandena från Ministerrådet eller de nordiska ländernas regeringar
7.2.4.	Stärkt dialog mellan de nordiska ländernas regeringar, Ministerrådet och Nordiska rådet

Catharina Peters rapport præsenterede et grundigt arbejde med en række anbefalinger, der blev genstand for en efterfølgende seriøs og grundig behandling. En stor del af anbefalingerne blev søgt behandlet videre og omsat til forandringer og opstramninger i arbejdet med Nordisk Råds rekommandationer.

Nordisk Råds kontrolkomite igangsatte således et arbejde under ledelse af seniorrådgiver Tryggvi Felixson, især med fokus at skærpe arbejdsmetoder og sikre fælles tilgange til arbejdet gennem udvikling af skabeloner til arbejdet med rekommandationer og lignende. Desuden blev der i dialog med Nordisk Ministerråd arbejdet på tidsfrister, og hvordan disse kunne skærpes, hvilket blandt andet har ført til, at der nu er faste tidsfrister for ministerrådet på 6 uger til besvarelse af et skriftligt spørgsmål og 12 uger til besvarelse af en rekommandation.

En væsentligt yderligere ændring blev udviklet med indførelsen af den såkaldte "politisk dialog" i 2016 efter en fælles overenskomst mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Se afsnittet om "Politisk dialog" for en nærmere vurdering heraf.

Langt de fleste af anbefalingerne fra Peters rapport har været genstand for overvejelser og forsøgsvisе tiltag. Nogle anbefalinger er blevet fulgt op og har ført til konstaterbare ændringer, mens andre har hørt til mere sporadisk og måske tilfældige ændringer, mens andre igen ikke synes at have haft nogen effekt:

I forbindelse med arbejdet på opfølgning i løbet af 2012/2013 blev der iværksat forskellige nye tiltag, men siden har der ikke fundet en egentlig struktureret og systematisk opfølgning sted (med undtagelsen af indførelsen af "politisk dialog"). Nordisk Råds kontrolkomite fremsatte i 2012 rekommandation 19/2012 med udgangspunkt i Peters rapport, som ministerrådet efterfølgende besvarende. I den afsluttende betænkning indstillede komiteen, "at Nordisk råd tar meddelelsen til etterretning og anser Rek. 19/2012/kk: Effektivisering af Nordisk råds Rekommandationer som ferdigbehandlet for rådets del". Som konsekvens heraf har der ikke efterfølgende fundet en systematisk opfølgning sted i Nordisk Råd, ligesom der heller ikke synes at have været en egentlig løbende drøftelse af de overordnede spørgsmål om, hvordan arbejdet i Nordisk Råd løbende kan udvikles, justeres eller forbedres, hvilket betyder at den meste udvikling er sket tilfældigt, ukoordineret og spredt. Dette i sig selv synes at være et selvstændigt problem, som ville kunne adresseres ved at gøre det til en fast og tilbageværende årlig opgave for kontrolkomiteen, jf §46 Särskilda uppgifter i Nordisk Råds arbejdsordning:

Kontrollkommittén kan avge utlåtande till presidiet om tolkningen av Helsingforsavtalet, andra avtal om nordiskt samarbete, denna arbetsordning och andra interna bestämmelser. och för sekretariatet.

I nedenstående oversigt, er der knyttet en vurdering til status for hver af anbefalingerne fra Peters rapport. Det skal bemærkes, at der i flere tilfælde er tale om vurderinger, da det ikke med det tilgængelige materiale er muligt at lave en præcis vurdering. Fælles er dog, at alle anbefalinger fortsat er relevante, og at de derfor med fordel kan genbesøges og gøres til genstand for en drøftelse og overvejelse om, hvordan der igen anno 2021/2022 kan og bør følges op.

7.3. Forslag for Nordiska rådets övervägande Rekommendationen som politiskt instrument

Nr.	Anbefaling	Status og vurdering 2021
7.3.1.	Rekommendationen som politiskt instrument	<p>Dette er et punkt, som der synes at være stor enighed om er vigtigt. Ud fra de gennemførte interviews er det klart, at de som er involverede, har et meget skarpt fokus på, at rekommandationerne er et centralt og politisk instrument. Anbefalingen anses for at være væsentligt, men også en, som skal genbesøges jævnligt.</p>
7.3.2.	Ökad prioritering och fokusering	<p>Dette har været centralt i alle årene. En del af opfølgningen med at skabe nye skabeloner og fælles forståelser har haft til formål at bidrage til en øget prioritering og fokusering. Overordnet set er det tydeligt, at antallet af rekommandationer er faldet, og at der gennem årene er kommet et stærkere fokus på den enkelte rekommandations nordiske relevans og andre elementer, som er blevet fremhævet for at prioritere. Det er et spørgsmål, som mange er optaget af, men som forgår i forskellige rammer og dermed ikke bliver genstand for en fælles og åben udvikling. Eksempelvis arbejder den socialdemokratiske gruppe med deres egne kriterier for den gode rekommandation. Det ville være formålstjenesteligt, om den fortsatte drøftelse heraf kunne finde sted, som en drøftelse, der involverer alle de tre sekretariater og parlamentarikerne.</p>
7.3.3.	Ökad relevans för det internationella samarbetet	<p>Dette er et punkt, hvor der er sket en vis udvikling i overensstemmelse med anbefalingen. Nordisk Råd er i stigende grad deltagende og synlig i det internationale samarbejde. Det gælder i relation til EU, hvor der gennem de seneste 3-4 år har været en medarbejder på rådssekretariatet dedikeret til EU arbejdet. Ligesom rådet er aktive i forhold til blandt andet UNFCCC, CBD på den globale scene og på et makroregionalt niveau er rådet også indblandet i forhold til Østersøregionen og den Arktiske region. Ses bort fra EU, hvor der er en dedikeret medarbejder til denne opgave, er det dog en udfordring, at det internationale samarbejde ikke har egen prioritet, men sker som en ekstra opgave for sekretariatet, der ikke er ekstra ressourcer til.</p>
7.3.4.	Ökad relevans för det nationella arbetet	<p>Det er åbenlyst, at hvis ikke det nordiske samarbejde har relevans nationalt, så forsvinder værdien af det nordiske samarbejde. Det er derfor absolut væsentligt at holde drøftelsen af denne anbefaling i live løbende og hele tiden have for øje, at sikre bedste mulig sammenhæng mellem det nordiske og det nationale og at sikre bedst mulig relevans for det nationale arbejde. Der findes mange gode eksempler herpå, ligesom det også er et kriterium for den gode rekommandation, der løbende får opmærksomhed. Anbefalingen er vigtigt og bør være genstand for fortsat opmærksomhed.</p>
7.3.5.	Konsensus och majoritetsbeslut i Nordiska rådet och Nordiska Ministerrådet	<p>Konsensus og majoritetsbeslutning drøftes løbende, uden at det har ført til nævneværdige ændringer. Ingen af interviewpersonerne har forholdt sig til spørgsmålet, og det skønnes ikke at være et væsentligt spørgsmål aktuelt.</p>
7.3.6.	Stärkt dialog mellan Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet	<p>Anbefalingen indeholdt et konkret forslag om, at Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd mødes på politisk niveau fire gange årligt i forbindelse med samarbejdsministrenes møde. Dette er</p>

	(politisk nivå)	<p>ikke blevet til, men to andre udviklinger er sket, dels indførelsen af temasessioner, hvilket dog ikke i sig selv øger interaktionen med ministrene. Og dels enigheden fra 2016 om at skabe en ramme for de såkaldte "politisk dialog" der blev til som følge af en fælles overenskomst mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd.</p> <p>Det er dog åbenlyst, at der er en stor efterspørgsel fortsat på øget dialog mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Den stadigt mere konfliktfyldte stemning mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd kalder på mere dialog. Gennem de forskellige interviews er der da også flere der peger på, at dette er nødvendigt, at sikre en hyppigere og friere politisk udveksling mellem parlamentarikere og ministre.</p>
7.3.7.	<p>- Stärkt dialog mellan Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet på olika nivåer</p> <p>- Regelbunden kontakt mellan ansvariga personer i NR-sekretariat och Ministerrådssekretariatet</p> <p>- Möten mellan ordföranden för relevant utskott och Ministerråd</p> <p>- Möten mellan utskott och berört fackministerråd</p>	<p>Denne anbefaling synes ikke at have haft en synderlig betydning. Det er klart, at der finder mange dialog baserede aktiviteter sted, også som er omfattet af de tre underpunkter. Problemet er dog, at det sker tilfældigt og med meget stor variation fra område til område. Der findes således ikke fælles principper for hvordan samarbejdet skal organiseres, men det er op til hver enkel sektor at organisere samarbejdet på bedst mulig vis.</p> <p>Eksempelvis er der på miljø og kulturområderne fast tradition for "samrådsmøder" mellem respektive udvalg og ministerråd i forbindelse med sessionen. Men på alle andre områder, sker det stort set ikke.</p> <p>Møder mellem ansvarlige personer i de to sekretariater finder sted på mange områder. Men fælles for dem er, at det er noget de ansvarlige seniorrådgivere selv har fundet ud af. Der er således ikke noget metodisk eller systematisk fælles tilgang hertil.</p>
7.3.8.	Bättre underbyggnad och tydligare formulering	<p>Dette er en anbefaling, der formentlig altid vil have relevans. Der bør altid stræbes efter bedst mulig underbyggelse af en rekommandation og ikke mindst klarhed i formuleringerne.</p> <p>Det er dog noget, som ganske tydeligt også har en effekt. Der er i forbindelse med de gennemførte interview givet eksempler på undersøgelse af givne spørgsmål, der har medført, at et forslag ikke bliver behandlet videre, da en indledende undersøgelse kunne vise, at spørgsmålet ikke var relevant, eller at det ikke repræsenterede en reel problemstilling. Der er samtidig også eksempler på forslag, der ikke er blevet undersøgt grundigt nok, og derfor blevet til rekommandationer, hvortil ministerrådet har kunne svare, at dette ikke er et problem.</p> <p>Der er andre eksempler på formuleringer, der enten bliver så konkrete, at de ikke giver mulighed for at arbejde med forslaget, da det bliver et "take it or leave it" spørgsmål, som ikke nødvendigvis kan indpasses i de eksisterende rammer.</p> <p>Anbefalingen har desuden fortsat værdi, da den også giver anledning til at se nærmere på, om relationen mellem de tre sekretariater (Rådssekretariatet, de nationale delegationer og partigrupperne) fungerer godt nok, og om der grundet uklarheder ikke leveres den bedst mulige kvalitet i arbejdet.</p>

7.3.9.	Finansiella resurser för uppföljning av rekommendationerna	Denne anbefaling er der stort set ikke kommet noget ud af og anbefalingen er fortsat efterspurgt af parlamentarikere og embedsfolk i Nordisk Råd.
7.3.10.	Sekretariatsresurser	<p>Over 10 år sker der naturligvis ændringer, en vigtig ændring på råds sekretariatet har været at prioritere og oprette en rådgiver stilling dedikeret til at rådets arbejde i relation til Europa-parlamentet.</p> <p>Der synes dog fortsat at være et stort behov for at tydeliggøre rollefordelingen og forbedre samarbejdet/koordineringen mellem de forskellige sekretariater (NR-sekretariatet, de nationale delegationssekretariater og partigruppesekretariaterne). Hvem der har ansvar for hvad i givne situationen er ikke altid klart.</p> <p>Dertil kommer, at der savnes en stillingtagen til og prioritering af de mange opgaver, som varetages af især NR sekretariatet. I hovedsagen har NR-sekretariatet tre typer af hovedopgaver: 1. drifts opgaven (mødeforberedelse, rådgivning og i det hele taget sikring af rådets funktion). 2. politisk innovation, nye forslag, nye arbejdsmetoder og lignende, som løbende udvikles og samles op. 3. Internationalt arbejde.</p> <p>Arbejdet er indrettet og defineret efter den første opgave, mens der i stigende grad også er forventning om, at opgave 2 og 3 kan varetages inden for den samme ramme. Det er svært, og især det internationale arbejde kan medfører store krav til ekstra opgaver. Dette bør være genstand for en prioritering og vurdering af, om der skal skæres i antallet af opgaver, om der kan omorganiseres, eller, om der slet og ret skal skæres opgaver bort.</p>
7.3.11.	Nordiska rådets interna arbete med uppföljningen av rekommendationer	Den konkrete anbefaling er ikke blevet omsat til handling og forandring, men er fortsat genstand for drøftelse. Dette er et spørgsmål, som flere interview personer har givet udtryk for, at de er optaget af, og som flere konstaterer, at det kan gøres meget bedre.
7.3.12.	Andra instrument i arbetet med rekommendationer	En vis udvikling er sket her, blandt andet indførelsen af politisk dialog. Men der er flere fortsatte udviklingsmuligheder for at introducere flere og andre værktøjer.
7.3.13.	Nya rutiner för att stärka arbetet med rekommendationer	Det vurderes, at denne anbefaling, som blandt andet foreslår udvikling af en velkomstpakke til nye medlemmer samt en fadderskabsordning, kun i meget begrænset omfang har ført til handling, og ikke som en fælles indsats på tværs af de forskellige sekretariater. Der findes dog eksempler på aktiviteter der går i denne retning, blandt andet i den finske delegation og i den socialdemokratiske gruppe. Problemstillingen og anbefalingen vurderes dog til at være væsentlig, idet mange påpeger, at det er svært at komme ind i Nordisk Råds arbejde, og derfor har denne rekommendation fortsat relevans.

7.4 Forslag for Nordiska ministerrådets och de nordiska ländernas övervägande

Nr.	Anbefaling	Status og vurdering 2021
7.4.1.	Större öppenhet för Nordiska rådets förslag	<p>Om end der er sket mange gode udviklinger og at synes at være en meget imødekommende stemning i Nordisk Ministerråd over for Nordisk Råd, er det åbenlyst, at der hersker en stor frustration fra Nordisk Råds side i forhold til at der er en klar oplevelse af ikke at blive taget alvorligt. Dette er en oplevelse som mange af interviewpersonerne peger på.</p>
7.4.2.	Snabbare handläggning av rekommendationerna	<p>Fristerne for ministerrådets besvarelser for henholdsvis skriftlige spørgsmål og rekommandationer er blevet strammet op til henholdsvis 6 og 12 uger. De nye frister overholdes generelt. Der udtrykkes generelt tilfredshed hermed, med en enkelt undtagelse, hvor manglende overholdelse af frister, præsenteres som et frustrationselement.</p> <p>Selve fristerne på 6 og 12 uger synes der at være enighed om, er rimelige, om end det også påpeges i et interview, at det er kan være en stram frist taget i betragtning, at der skal ske en relativt omfattende koordinering undervejs.</p>
7.4.3.	Meddelandena från Ministerrådet eller de nordiska ländernas regeringar	<p>Denne anbefaling handler om ministerrådets tilgang til at besvare rekommandationer. Siden 2012 er der sket udvikling i de skabeloner og vejledninger til besvarelse af rekommandationer, og der er generelt opnået en fra rådets side mere tilfredsstillende form i besvarelserne. Men der er rum for forbedring. Anbefalingen listede tre punkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Politisk behandling av alla meddelanden till Nordiska rådet. - Tydligare svar som direkt belyser vad som planeras och har åstadkommit för att följa upp på rekommendationen. - Tydligare tillkännagivanden i de fall mottagaren väljer att avstå från att genomföra rekommendationens förslag. Avstående från att redovisa vidtagna åtgärder av begränsad relevans för rekommendationen. <p>Det første punkt bliver fortsat fremhævet som værende relevant. Flere giver udtryk for frustration over processerne, som opleves som manglende transparens og meget lidt politisk. Fra en rekommandation går der relativt lang tid før der kommer et svar, som herefter kommer i skriftlig form, hvor det i blandt kan være svært at se andet end et embedsmandssvar med en ministers underskrift på. Ofte opleves også, at det er ganske uklart hvad der er sket og hvorfor der svares som der gør.</p> <p>Dette er en udfordring, som ikke kun ligger i ministerrådet, men som også kan have med rådets egen forberedelse af en rekommandation at gøre.</p> <p>Ved de forskellige interviews har det været interessant at konstatere, at visse sager vækker opmærksomhed i alle dele af systemet, og visse rekommandationer fremhæves</p>

		af personer der kommer fra Rådet til at forklare frustrationen og fremhæves af personer fra ministerrådet til at forklare, hvorfor bestemte former for formuleringer og forslag giver problemer.
7.4.4.	Stärkt dialog mellan de nordiska ländernas regeringar, Ministerrådet och Nordiska rådet	<p>Denne anbefaling indeholder to elementer, dels forslag om styrket dialog mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, og dels flere uformelle kontakter mellem parlamentarikere og ministre på nationalt niveau.</p> <p>Det første, sker i en vis udstrækning, blandt andet gennem "politisk dialog" og kontakter løbende i arbejdet. Men det er står klart, at det fortsat er et forslag, der fortsat kan udvikles på.</p> <p>Den anden med uformelle kontakter, fremstår som en generel anbefaling, og da karakteren er "ufornel" er det svært at gøre noget "formelt" og struktureret omkring. Men det kan dog konstateres, at både råds sekretariatet, de nationale delegationer og partigrupperne søger at bidrage til at invitere til hyppige udvekslinger af mere uformel karakter, og dermed bidrager de, til at øge udvekslingen. På den anden side står ministrene, som prioriterer relationen til Nordisk Råd individuelt og ofte meget forskelligt.</p>
7.4.5.	Förslag som går utöver uppdraget	<p>Denne anbefaling tager udgangspunkt i en drøftelse af rekommandationernes naturlige begrænsning som magtmiddel.</p> <p>En rekommandation er en rekommandation og har ikke opsættende virkning over for Nordisk Ministerråd og dette peger på en drøftelse af det nordiske samarbejdes natur, og hvordan man kan arbejde med politik, når arbejdet ikke omfatter egentlige lovgivningsprocesser. Forslaget har en fortsat relevans, i sær i en tid, hvor der tilsyneladende er opbygget en stigende frustration i Nordisk Råd over Nordisk Ministerråds afvisning i visse sager.</p> <p>Men der findes næppe en let løsning på dette problem. Det giver dog anledning til at gentage, hvad der allerede er indikeret og beskrevet på forskellig vis. Der er brug for en meget mere solid og gensidig forventningsafstemning, klarhed i rammerne og processerne og åbenhed om hvorfor man gør som man gør.</p>

Nordisk Råds rekommandationer

Ifølge Helsingforsaftalens artikel 55 har rådets præsidium og udvalg samt medlemmer ret til at stille forslag i rådet, hvilket ifølge artikel 56 antages af plenarforsamlingen på grundlag af de stillede forslag. Artikel 65 tilsiger, at ministerrådet før hver ordinær session i Nordisk Råds Plenarforsamling skal give rådet meddelelse om de foranstaltninger, der er truffet i anledning af rådets rekommandationer og andre henvendelser. Hvis en rekommandation eller anden henvendelse er rettet til en eller flere regeringer, kan sådan meddelelse i stedet gives af den eller de regeringer, hvortil rekommandationen eller henvendelsen er rettet.

I denne granskning tolkes termen *opfølgning* som processen for at føre forslaget(ne) i rekommandation videre på samme vis, som det blev tolket i Catharina Peters rapport. Termen *gennemførelse* tolkes som de resultater og effekter, som opfølgningen af rekommandationens forslag har ført til.

I det følgende afsnit præsenteres en relativt kortfattet præsentation af arbejdet med rådets rekommandationer for perioden 2016-2020 med udgangspunkt i en kortfattet statistisk gennemgang og oversigt.

Der er i de senere år sket en reduktion i antallet af rekommandationer, hvilket til dels er sket med udgangspunkt i en kulturforandring, der giver mere vægt til kvalitet end kvantitet. For at et forslag skal blive til en rekommandation, kræves at dette kan antages af plenarforsamlingen. Der synes at være en stigende fælles tilgang til, at være strikse i forhold til ikke blot at videreføre alle forslag til rekommandationer og at sikre at de forslag, der bliver til rekommandationer, er bedre forberedt og har et klart nordisk nytteperspektiv.

Processen fra forslag til rekommandation og evt. politisk dialog kan kort sammenfattes således:

1. Et forslag fremsættes.
2. Forslaget behandles i et af Nordisk Råds udvalg og kan sendes i høring til andre instanser eller udvalg. Behandlingen munder ud i en betænkning og forslag til beslutning.
3. Nordisk Råd antager beslutningen på plenarforsamlingen på sessionerne, for eksempel i form af en rekommandation.
4. Nordisk Ministerråd eller de nordiske landes regeringer vender tilbage med meddelelse på rekommandationen.
5. Udvalgene udarbejder en betænkning over meddelelsen og afleverer forslag om, hvorvidt en sag kan betragtes som færdigbehandlet, eller om der skal igangsættes en **politisk dialog**.

Nordisk Råds medlemmer kan også stille spørgsmål om en givet meddelelse.

Forslag = fremlægges af medlem, præsidi, komite eller udvalg (A-sag), alternativt af Nordisk Ministerråd eller de nordiske regeringer (B-sag).

Rekommandation = de beslutninger som antages af plenarforsamlingen på sessionerne og stiles til Nordisk Ministerråd eller til en eller flere af de nordiske lades regeringer.

Oversigt over udviklingen i rekommandationer i årene 2016-2020

År	A-sager				B-sager	Totalt
	Medlem	Præsidiat	Udvalg	Delegation	Nordisk Ministerråd	
2016	13	0	3	0	7	23
2017	18	0	7	0	7	32
2018	21	0	3	1	5	30
2019	16	0	3	0	3	22
2020*	7	1	2	2	5	17

*På grund af pandemien blev plenarforsamlingen i 2020 aflyst. Det betyder, at samtlige rekommandationer i 2020 er vedtaget af præsidiat.

	Præsidiat	Et Holdbart Norden	Kundskab og kultur i Norden	Velfærd i Norden	Vækst og udvikling i Norden
2016	3	4	3	8	5
2017	3	10	6	6	7
2018	7	5	5	9	4
2019	1	3	7	4	7
2020	4	4	3	1	5

Rekommandationer

År	Nordisk Ministerråd	Nordiske landenes regeringer	Totalt
2016	19	9	28
2017	28	14	42
2018	23	11	34
2019	19	6	25
2020	12	5	17

Behandlingstid fra forslag* till rekommandation (i antal måneder)

År	Gennemsnit	Mindste værdi	Højeste værdi
2016	10	2	26
2017	10	0	25
2018	10	1	22
2019	11	5	25
2020**	16	0	32

*I denne oversigt er der kun medtaget A-sager

** På baggrund af pandemien blev plenarforsamlingen 2020 aflyst. Det indebærer, at samtlige rekommandationer i 2020 blev vedtaget på baggrund af forslag af Præsidiumet.

I tillæg til ovenstående statistik over behandlingstiden skal det bemærkes, at der fra og med 2016 er aftalt kortere tidsfrister mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd på 6 uger for skriftlige spørgsmål og 12 uger for svar på rekommandationer. Dette har nedbragt den samlede behandlingstid fra forslag til betænkning. Det bemærkes, at ministerrådets behandlingstid udgør en relativt mindre tid af den samlede behandlingstid ud fra en gennemsnitsbetragtning, og at der derudover skal lægges den tid til, der går fra, at et svar er afgivet af ministerrådet, til at en betænkning skrives og godtages, hvorefter en sag kan afsluttes. Det kan med andre ord være en ganske langtrukken rejse at følge en sag fra forslag til afslutning.

Undervejs i processen er der flere forhold, der er med til at bestemme, hvor lang tid en sag kommer til at tage. For det første er det et spørgsmål om forberedelse af sagen. Er den klar og åbenlys, eller kræver den en større indsats i forhold til at afdække forskellige aspekter af sagen, herunder om det er tale om et reelt politisk problem på nordisk plan. For det andet er det et spørgsmål om mødekadence, hvornår præsenteres forslaget i forhold til, hvornår de ordinære møder finder sted. For det tredje, når der er afgivet meddelelse fra Nordisk Ministerråd, hvordan passer det så i forhold til mødekadencen, og hvornår kan et udvalg behandle sagen videre med et betænkningforslag.

Der er med andre ord flere forhold, der har indflydelse på, hvor lang tid en sag ender med at tage. Generelt ligger svartiderne fra Nordisk Ministerråd inden for det aftalte. Men alligevel kan det godt opleves som om, det ikke er tilfældet. Dette blev også påpeget under interviewene.

Problemet synes dog i mindre grad at ligge hos Nordisk Ministerråd i dette spørgsmål. De samlede processer omkring en rekommandation synes generelt at være meget omstændelige og langsommelige. Grundighed frem for hastighed synes at være den ledende tilgang. Det har klart sine fordele, især når det handler om at på virke og igangsætte langsigtede politisk strategiske processer.

Der peges dog i interviewene på, at der i nogle tilfælde er sket det, at langsommeligheden har gjort, at den eksterne virkelighed har overhalet processerne i Nordisk Råd, hvilket peger i retning af, at der er behov for at gennemgå Nordisk Råds processer for at sætte hastighed på.

Nordisk Råds processer og opbygning er baseret på en virkelighed, der stammer tilbage fra 1950'erne. En tid, hvor tingene skete med et andet tempo, og hvor risikoen

for at blive overhalet indenom var mindre. Det betyder dog ikke, at alt skal kastes over bord, og noget nyt skal ske. Men det betyder, at der kan være god grund til at gennemgå processerne og se, om der er noget, der kan gøres anderledes.

Herunder: er det muligt at involvere omgivelserne mere aktivt undervejs, således at skulle virkeligheden overhale Nordisk Råd inden om, så sidder Nordisk Råd i det mindste med i den bil, der gør overhalingen!

Politisk dialog

Baggrund

Begrebet "politisk dialog" blev introduceret i 2015 på baggrund af en fælles overenskomst mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd.

En væsentlig årsag hertil var, at det blev konstateret, at flere rekommandationer blev genfremsat år efter år uden at komme til en afslutning. Dette var en situation, der skabte frustration og irritation både i rådet og i ministerrådet, og der blev derfor enighed om at introducere "politisk dialog" som et instrument i relationen og arbejdet, der kan tages i anvendelse, når rådet konstaterer utilfredshed med en besvarelse fra ministerrådet.

Politisk dialog blev første gang taget i anvendelse i 2015. I efteråret 2017 blev der gennemført en fælles evaluering mellem Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, der blandt andet oplyste følgende fem former for politisk dialog.

- Politisk dialog i plenum under temasession mellan ordförande i MR-SAM och alla medlemmar i rådet.
- Politisk dialog med ordförande i MR-SAM vid gemensamt möte hos alla rådets medlemmar i samband med samlade utskottsmöten.
- Politisk dialog mellan en del av eller ett helt utskott med ett helt ministerråd under ministerrådets möte.
- Politisk dialog under ett samrådsmöte mellan ett utskott och ett ministerråd i samband med sessionen.
- Politisk dialog mellan ordförande och ev. viceordförande med en minister på saksområdet.

Sekretariaterne for Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd gennemførte hver deres evaluering i vinteren 2017. Evalueringen blev gennemført separat, men de to sekretariater havde løbende dialog undervejs.

Nordisk Råd understregede følgende i sin evaluering

- at "politisk dialog" har haft god effekt og har levet op til sit formål
- at erfaringerne med den nye ordning stort set har været positiv
- at ordningen har resulteret i, at behandlingsprocessen er blevet hurtigere (eksempelvis blev alle gamle rekommandationer helt tilbage fra 2008 færdigbehandlet i løbet af 2016)

- at aktuelle sager færdigbehandles hurtigere, og at der derfor er færre rekommandationer, som hænger over flere år
- at erfaringerne med politisk dialog i mindre cirkler som regel har været bedre end politisk dialog i større cirkler.

Tilsvarende fremhæves det fra Nordisk Ministerråds side

- at man anser ændringerne for stort set at være vellykkede
- at det er positivt, at alle rekommandationer i omløb er aktuelle (det vil sige, at de ikke cykler frem og tilbage gennem flere år)
- at relevansen af rekommandationerne hermed er øget
- at antallet af rekommandationer i omløb de facto er halveret fra 2015 til 2017, og at der i perioden for evalueringen blev gennemført i alt 24 politiske dialoger.

Med hensyn til antallet af gennemførte politiske dialoger bemærkes det, at tallene, der anvendes, er forskellige. Ministerrådet angiver det samlede antal fra 2015 til 2017 til at være 24, mens rådet angiver, at der blev gennemført 4 i 2016 og 6 i 2017, hvilket i sig selv siger noget om behovet for forventningsafstemning.

Ifølge aftalen mellem rådet og ministerrådet blev der endvidere indført en kortere svarfrist på i alt 12 uger for ministerrådet. En frist, som ministerrådet fremhæver som værende god og rimelig, men som af og til giver udfordringer: *"...att 12-veckorsfristen inte matchar rådets mötesstruktur helt och hållet. Konsekvensen är att det är svårt för rådet att alla gånger hålla 12-veckorsfristen i förhållande till att färdigbehandla ett rekommendationsmeddelande från Nordiska ministerrådet eller de nordiska regeringarna."*

Nordisk Ministerråd bruger evalueringen til at foreslå, at de nye rutiner fortsættes. Nordisk Råd ønsker også en fortsættelse og foreslår i tillæg følgende

- att Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet kommer överens om fasta datum under året för meddelanden och betänkande över meddelanden i stället för att fastställa ett antal veckor
- att den nya terminologin fortsatt används
- att det fortfarande är endast en kontaktperson på ministerrådets sekretariat respektive rådets sekretariat angående rekommandationer
- att det fortfarande är endast en kontaktperson på ministerrådets sekretariat respektive rådets sekretariat angående inledning av politisk dialog, samt att rådssekretariatets kontaktperson kan ändras under processen med politisk dialog, alt efter vilket utskott har

rekommendationen på sitt arbetsområde

- att en politisk dialog sker inom ett år från den tid ministerrådet mottar begäran om det från rådet eller senast året därpå
- att politisk dialog i mindre cirklar prioriteras
- att vid färdigbehandling av rekommendationer under politisk dialog konkluderas i form av ett dokument med samma status som ett betänkande

Der er siden 2017 arbejdet videre med politisk dialog og forsat gennemført en del. Evalueringen bidrog til finpudsninger og en bedre forståelse for den samlede ramme.

I gennem de nye interviews bliver der forsat udtrykt generel opbakning og tilfredshed med politisk dialog, men flere peger på, at de ikke mener, at politisk dialog har fundet sin endelige form endnu. Der peges også på, at der ikke er klare rammer for, hvad der kan og skal forventes af en politisk dialog, at det er meget op til de enkelte, der er involveret i planlægningen at definere en ramme på ny, hver gang der skal gennemføres en politisk dialog.

Det ses dog som værende positivt for alle, at der er direkte dialog mellem parlamentarikere og ministre, uden at det filtreres gennem embedsapparatet. Det kan dog konstateres at de politiske dialoger, der har inkluderet færrest mennesker og været direkte i udvekslingen mellem parlamentarikere og ministre har været bedst til at etablere en fælles forståelse for en given sag, hvilket blot er en bekræftelse af en af konklusionerne fra rådets egen evaluering i 2017. Det understreges også, at målet ikke nødvendigvis er at skabe enighed, men derimod klarhed og transparens og ikke mindst, at der er direkte og reel dialog mellem parlamentarikere og ministre.

Samlet set kan der med udgangspunkt i ovenstående og de gennemførte interviews gøres følgende observationer

- Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd bør på sekretariatsniveau genoptage dialogen om "politisk dialog" med henblik på at skabe en mere tydelig ramme for arbejdet med "politisk dialog", så alle, der skal arbejde med "politisk dialog", har et fælles udgangspunkt.
- Det er afgørende, at der er en fælles forventningsafstemning om rammerne, og at alle parter er ordentligt forberedte og "klædt på" til at deltage i "politisk dialog". Der er blevet givet eksempler, hvor der er oplevet mangelfuld interesse og forberedelse fra begge sider.
- Det opleves gensidigt, at der er forskel på forventningerne. Ministre oplever, at parlamentarikere forventer, at ministre skal kunne svare på alt, også om emner der ikke er omfattet af den "politiske dialog". Men parlamentarikerne oplever, at ministre ikke er villige til at indgå dialog, da de (nogle gange) blot læser op af talepapirer.
- Selve begrebet "politisk dialog" bør overvejes, eller i det mindste drøftes

hvordan brugen af det ikke fører til en generel devaluering af resten af samarbejdsrelationen, som jo i udgangspunktet er politisk dialog. Oplagt er det at søge at udvide rammerne for "politisk dialog", således at der også i sager, hvor der ikke nødvendigvis er utilfredshed fra rådets side over for en besvarelse fra ministerrådet, kan gennemføres "politisk dialog", altså direkte udvekslinger mellem parlamentarikere og ministre.

Konklusion

I opdraget stilles der to spørgsmål angående "politisk dialog", som her søges besvaret kortfattet:

- *Hvilke former (politisk dialog) opleves som konstruktive og resultatgivende?*

Generelt anses "politisk dialog" som værende et godt instrument i samarbejdet med Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Der er prøvet forskellige former, og lige som det blev konstateret i 2017-evalueringen, understreges det også gennem de i 2021 gennemførte interviews, at de former for "politiske dialoger", der har inkluderet færrest mennesker og været mest direkte i udvekslingen mellem parlamentarikere og ministre, har været bedst til at etablere en fælles forståelse for en given sag og dermed bedst til at leve op til sit formål. Det understreges her, at for parlamentarikerne gælder, at jo mere direkte og jo færre talepapirer der er, desto bedre bliver dialogen. Mens det omvendt også er en oplevelse set fra ministerrådets side, at hvis dette gøres uden en klar ramme, bliver der mere tale om "skydetelt" end om reel politisk dialog.

- *Opfylder "politisk dialog" sit tiltænkte formål?*

Der kan siges at være to formål med "politisk dialog". Dels blev det klart formuleret, at målet var at sikre at undgå, at rekommandationer genfremsættes år efter år uden at komme til en afslutning og dels at skabe en bedre ramme for direkte politisk udveksling mellem parlamentarikere og ministre.

Det første er helt klart lykket, og på den vis har "politisk dialog" opfyldt sit tiltænkte formål. Det andet forhold kan der ikke svares lige så entydigt på. Det er klart, at lige som så meget andet, er der tale om en balancegang. Når en politisk dialog gennemføres, og det gøres med udgangspunkt i en god fælles forventningsafstemning om, hvad den kan og ikke kan, er "politisk dialog" et godt middel i forhold til de tiltænkte formål og i forhold til at sikre en direkte og meningsfyldt politisk udveksling og dialog, der ikke nødvendigvis skaber enighed om svaret, men enighed om, at der er givet et relevant og rimeligt svar. Men hvis ikke den fælles forventningsafstemning og forberedelse har været god nok, vil den enkelte "politiske dialog" ende med ikke at opfylde det tiltænkte formål. Det er derfor vigtigt at understrege, at klarhed om rammerne og god forberedelse fra begge sider er afgørende.

Opsummering af gennemførte interviews

Som en del af arbejdet med udarbejdelse af nærværende rapport er der gennemført 17 interviews samt et antal mere uformelle samtaler.

Formålet med de gennemførte interviews og samtaler har været at kvalificere af analysen, teste antagelser og sikre bidrag og nuancere rapportens anbefalinger.

Der er blevet gennemført interviews med personer fra hver af følgende grupper

- Medlemmer af Nordisk Råd
- Ansatte i Nordisk Råds sekretariat
- Ansatte i de nationale delegationer
- Ansatte i partigruppesekretariaterne
- Ansatte i Nordisk Ministerråds sekretariat
- Ansatte i kommunikationsafdelingen

Det er i forbindelse med de gennemførte interviews tilstræbt at have en ligelig fordeling mellem kvinder og mænd samt søgt en bred repræsentation i forhold til den samlede nordiske geografi.

Interviewene blev gennemført i uge 39 og 40 og foregik på nær nogle få digitalt.

Interviewene er gennemført som semistrukturerede, det vil sige, de er gennemført med udgangspunkt i en interviewguide med en række spørgsmål, som ønskedes besvaret. Ikke alle spørgsmål var relevante for alle interviewede personer, og rækkefølgen varierede også, alt efter hvad der i forhold til den enkelte person vurderedes til at være vigtigst. I nogle tilfælde blev et interview fulgt op af supplerede detaljerede spørgsmål og afklaring af tvivlsspørgsmål. Der blev afsat en samlet tidsramme pr. interview på 45 minutter, nogle blev gennemført hurtigere, de fleste cirka på tiden, og nogle gik væsentligt over tiden.

Interviewguiden havde fem overordnede sektioner: Generelle forhold, Rekommandationer, "Politisk dialog", Sekretariatsbetjening og Kommunikation. I forhold til Rekommandationer og "Politisk dialog" tog spørgsmålene udgangspunkt i interviewpersonens oplevelser med rekommandationer og "politisk dialog" i forhold til eksempler på gode forløb og eksempler med mindre gode forløb. Derved fremkom der værdifuld og vigtig information om præcise oplevelser og eksempler på, hvad der henholdsvis fremmer og begrænser i forhold til at opnå politiske resultater.

Formålet med interviewene var todelt. Dels at få mere detaljeret viden om arbejdet med rekommandationer og dels at opfange eventuelle øvrige forhold, der kunne have betydning for effekten af Nordisk Råds arbejde med rekommandationer.

For at sikre bedst mulig information, blev det aftalt med interviewpersonerne, at interviewene ikke blev optaget, og at der heller ikke blev produceret udskrifter af de afholdte interviews, men at centrale pointer og citater fra de pågældende interviews kan indgå i selve rapporten i anonymiseret form. Dette er valgt for at sikre et højt niveau af ærlighed og viden til brug for granskningen. Udfordringen er naturligvis, at

det i sidste ende ene alene bliver konsulentens vurdering af indholdet, der står tilbage.

Overordnet set har de gennemførte interviews haft stor betydning for at kunne afslutte denne rapport. I udgangspunktet tjente interviewene til at be- eller afkræfte antagelser og til at kvalificere rapportens anbefalinger. I realiteten blev der i højere grad tale om bekræftelser og nuanceringer og detaljeringer. I hovedsagen synes der at være en udbredt stærk fælles vilje og lyst til samt optagethed af at styrke det nordiske samarbejde generelt og Nordisk Råd i særdeleshed.

De mange input fra interviewene er integreret i den endelige formulering af de overordnede konstateringer, konklusioner og ikke mindst anbefalinger og vil derfor ikke blive gentaget her. Men det er dog værd, at noterer følgende overordnede betragtninger:

Rekommandationer

- Arbejdet med rekommandationer er navet i Nordisk Råds arbejde, og derfor er det naturligt nok også et emne, der optager alle, der er involveret i Nordisk Råds arbejde. Dette var også omdrejningspunktet for Catharina Peters rapport fra 2011. Men på trods heraf optræder der fortsat meget forskellige tilgange til, hvad en god rekommandation er. I opfølgningen på Peters rapport blev der igangsat forskellige tiltag til en styrket politisk og struktureret tilgang til rekommandationerne, og det bragte da også visse forbedringer med sig. Dette er dog klart hæmmet af, at den kollektive og institutionelle hukommelse er relativt svag. Og spørgsmålet om den gode rekommandationer er helt klart fortsat relevant.
- Arbejdet med rekommandationer er omgærdet af et aktuelt højt frustrationsniveau. Der kan identificeres en stigende grad af utilfredshed med, at Nordisk Ministerråd blankt har afvist flere rekommandationer på en måde, som skaber oplevelse af, at Nordisk Råd ikke tages alvorligt. Aktuelt kan der konstateres et stigende pres fra Nordisk Råd mod Nordisk Ministerråd i forhold til at få ting igennem, herunder i forhold til budgetprocessen. Flere af interviewpersonerne har i denne sammenhæng peget på, at der må mere dialog til og etablering af en fælles forståelse af opgaven.
- Arbejdet i Nordisk Råd er meget komplekst, både i forhold til metoder og værktøjer og i forhold til sekretariatsbetjening. For et nyt medlem i Nordisk Råd tager det uforholdsmæssigt lang tid at komme inde i arbejdet og rutinerne. Og nogle medlemmer når aldrig at få styr på arbejdet, før de stopper i Nordisk Råd igen. I den forbindelse efterlyses en meget mere struktureret introduktion af nye medlemmer af Nordisk Råd end tilfældet er i dag.

Politisk dialog

- De såkaldte "politiske dialoger" er generelt taget godt i mod, som et godt nyt tiltag i dialogen mellem parlamentarikere og ministre.

- Flere peger på, at de savner en klar ramme for, hvad en "politisk dialog" indebærer, og de anbefaler, at Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd sammen udarbejder en fælles vejledning. Fra begge sider peges på gode oplevelser, som noget der primært opstår, når den direkte kontakt og udveksling mellem parlamentarikere og ministre finder sted uden for meget "filter" imellem, og når de implicerede parter har gennemført en god forventningsafstemning på forhånd. Der er også peget på eksempler på "politisk dialog", som ikke har fungeret. Et eksempel fremhævede uforberedte parlamentarikere og svagt fremmøde, et andet eksempel fremhævede en "politisk dialog" i forbindelse med et ministerrådsmøde, hvor ministerrådet ikke var forberedt ordentligt på, at parlamentarikerne skulle deltage. Endelig er der også givet eksempler, hvor parlamentarikerne og ministrene møder op med grundlæggende forskellige forventninger: parlamentarikere der har flere spørgsmål til en ministre, som ligger uden for emnet for "politisk dialog", og ministre, som ikke er villige til at svare på andet end det, der er forberedt.
- Stort set alle, peger på, at stemningen i samarbejdet generelt er god. Der hersker normalt gode personlige relationer, og der opleves på det personlige plan, at der først og fremmest er vilje til at løse, men at nogle gange opstår der modsætningsforhold på grund af uklare og/eller modsatrettede forventninger til samarbejdet.

Sekretariatsbetjening

- God sekretariatsbetjening er et centralt og kritisk punkt i forhold til at skabe en ramme for det politiske arbejde. Generelt er der stor anerkendelse af arbejdet i de tre sekretariater: rådssekretariatet, de nationale delegationssekretariater og partigruppesekretariaterne. Men der peges også på, at der er store sårbarheder i den aktuelle indretning. Dels i manglen på klare aftaler og regningslinier de tre sekretariater imellem og dels fordi der af og til kan konstateres store forskelle i, hvordan sekretariatsbetjeningen af de forskellige udvalg finder sted.
- Nordisk Råds sekretariat har tre typer af opgaver: drift, udvikling og udadvendte aktiviteter og tilstedeværelse. Men sekretariatet er organiseret i overensstemmelse med driftsopgaven (sekretariatsbetjening af udvalg og forberedelse af sessionen), hvilket medfører, at der ikke altid er mulighed for at prioritere de to andre typer af opgaver. Hermed peges der på behov for at se nærmere på organiseringen af sekretariatet, og hvordan der kan prioriteres så også udvikling og udadvendte aktiviteter kan få den fornødne opmærksomhed.

Kommunikation

- Kommunikationsarbejdet er genstand for store følelser og holdninger. Og de som forholder sig til kommunikationsspørgsmålet, peger på, at den nuværende organisering og model indebære en række udfordringer.

- Der peges på, at den nuværende organisering med en fælles kommunikationsafdeling for Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd giver en række fordele, men også rigtig mange udfordringer. I erkendelse af, at det er svært, og at det kræver meget af alle involverede, var der ikke nogen blandt de interviewede, der pegede på en simpel løsning, som blot at opsplitte kommunikationsafdelingen i to. Skal noget uddrages, må det i højere grad være, at der må ske en forandring, og at denne må medføre en meget større klarhed over, hvad en kommunikationsafdeling kan og ikke kan, hvilken rolle det kommunikationsfaglige spiller i forhold det sagsfaglige, hvad og hvorfor der kommunikeres, hvem der har ansvar for intern kommunikation, hvordan sikres der en ordentlig information og dokumentation, og ikke mindst hvordan www.norden.org kan udvikles til bedre at understøtte dette.

Om denne rapport

Granskning af Nordisk Råds arbejde med rekommandationer og politisk dialog

PolitikNord 2021:745

ISBN 978-92-893-7201-5 (PDF)

ISBN 978-92-893-7202-2 (ONLINE)

<http://dx.doi.org/10.6027/politikkord2021-745>

© Nordisk Råd 2021

Publiceret: 30.11.2021

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 Råd

Nordens Hus

Ved Stranden 18

1061 København K

www.norden.org

Læs flere nordiske publikationer: www.norden.org/da/publikationer