



Forslag til Kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene

Indhold

Indledning

Forvaltningens rolle i kommunestyret

Kodeks med syv centrale pligter

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Partipolitisk neutralitet
5. Ansvar og ledelse
6. Udvikling og samarbejde
7. Åbenhed om fejl

Indledning

Formålet med dette kodeks er på en overskuelig måde at beskrive syv centrale pligter, som ansatte i Københavns Kommune har i relation til rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene. Kodekset tager sit udgangspunkt i de pligter, der antages at gælde for danske embedsmænd i almindelighed og er en parallel til et tilsvarende kodeks for ministerierne. Kodekset er baseret på anbefalingerne fra Bo Smith-udvalget.

Kodekset retter sig i princippet til alle ansatte, men er især relevant for ledere samt medarbejdere i forvaltningen. Nogle af de beskrevne pligter (ikke mindst udformningen af rådgivning) vedrører først og fremmest den øverste ledelse. Andre (f.eks. pligterne, der er knyttet til udarbejdelse af dagsordentekster og formulering af ny politik, samt pligten til partipolitisk neutralitet) er relevante for de fleste ansatte i forvaltningen. Endelig er alle medarbejdere forpligtet til at være lydhøre over for den politiske ledelse, at overholde loven og at arbejde på et fagligt grundlag.

Kodekset er ikke udtømmende. Således er mange forvaltningsretlige normer ikke omtalt, herunder de principper om god forvaltningsskik, som gælder i relation til borgere, virksomheder, organisationer mv.

Kommunernes og de kommunale embedsmænds og ledes rolle i det danske lokaldemokrati

Generelt

Kommunerne er ansvarlige for over halvdelen af den offentlige serviceproduktion her i landet og administrerer størsteparten af de offentlige udgifter. De ledes af folkevalgte og skal forvalte opgaverne på en måde, der – inden for lovgivningens rammer – afspejler de lokale vælgeres ønsker. Og opgaverne har et omfang, så de kun kan løses med bistand af et stort og professionelt forvaltningspersonale og af en række ligeledes professionelle medarbejdere i de udførende enheder. Det er disse mange medarbejdere, der – sammen med de folkevalgte – for borgerne repræsenterer kommunen. Derfor er det af afgørende betydning, at borgerne kan have tillid til, at de udfører deres arbejde, så det på en gang er fagligt i orden, sker i overensstemmelse med gældende regler og svarer til ønskerne hos den politiske ledelse, som repræsenterer dem.

Embedsmændenes og institutionsledernes arbejdsopgaver

En kommune er et forvaltningsorgan, hvis formål er at administrere lovgivningen. Men reglerne giver (i et omfang der varierer fra sagområde til sagområde) plads til politiske prioriteringer lokalt. Derfor er kommunen samtidig en politisk enhed.

Kommunalbestyrelse (i Københavns Kommune: Borgerrepræsentationen), udvalg og borgmester (i Københavns Kommune: overborgmesteren og borgmestrene) har følgelig to forskellige funktioner, og de kommunale embedsmænd og institutionslederne har pligt til at bistå i varetagelsen af begge. Den ene består i at fastsætte de generelle rammer og mål for den kommunale virksomhed, herunder at udvikle nye politiske retningslinjer. Den anden går ud på at føre lovgivningen – som formidlet gennem kommunalbestyrelsernes beslutninger – ud i livet.

Det er vigtigt for kommunalbestyrelsesmedlemmer og embedsmænd at være bevidste om, hvorvidt der handles i den ene eller den anden rolle, da der er forskel på de regelsæt, der skal følges. Den udførende rolle har en stor vægt i kommunerne og er meget mere regelbunden end opgaven med politikudvikling, fordi man forvalter givne love og bevillinger og bl.a. skal overholde en række forvaltningsretlige regler. Hertil kommer, at embedsmændene og lederne, når de udfører en beslutning, alene skal rette sig efter det flertal, der har vedtaget den, mens de, når der forberedes nye beslutninger, skal sikre, at alle politiske grupper har et tilfredsstillende beslutningsgrundlag.

Embedsmænd skal bistå hele kommunalbestyrelsen/hele udvalget med faglig bistand til de politiske beslutninger. Og de yder politisk rådgivning til borgmester og udvalgsformænd samt – hvis kommunalbestyrelsen ønsker det – til andre grupper. Embedsmændenes opgaver er kort beskrevet i boks 1 sidst i kodekset.

Udvikling i arbejdsopgaver og -vilkår

Vilkårene for varetagelsen af de kommunale embedsmænds og ledes opgaver udvikler sig hele tiden. Kommunerne i dag er større, har flere opgaver og har en mere professionel administration end for 20 år siden. Det betyder, at udformningen af ny politik og formulering af mål og rammer for de decentrale enheder har fået en større vægt, samtidig med at der fortsat stilles krav om effektiv udførelse af lovgivningen og kommunalbestyrelsernes beslutninger. Det har skabt et øget behov for, at der – som i ministerierne – ydes såvel saglig som politisk-taktisk rådgivning. I den kommunale verden, hvor alle politiske grupper er involveret i beslutningerne, indebærer denne form for rådgivning en risiko for, at embedsmænd opfattes som politiserende, i værste fald som magtfulde. Det er derfor vigtigt, at den politisk-taktiske rådgivning har en karakter og et omfang, der sikrer, at den er forenelig med embedsmændenes status som anerkendte eksperter uden hverken politisk tilknytning eller politisk hensigt.

Udførelsen af beslutningerne er imidlertid fortsat af afgørende betydning i kommunerne. De politiske mål skal nås, de fastsatte

økonomiske rammer skal respekteres, den faglige kvalitet skal være i orden, og der skal være et rimeligt forhold mellem nytte og omkostninger. Alt dette forudsætter, at de mange medarbejdere til stadighed engageres og motiveres, hvilket især kræver en indsats fra lederne.

Embedsmænd og andre medarbejdere skal arbejde inden for lovgivningens rammer

Danmark er en retsstat, hvor kommunerne har pligt til at forvalte inden for lovens rammer, og kommunalbestyrelserne kan stilles til ansvar, hvis de gør noget ulovligt. Af samme grund skal embedsmændenes rådgivning og bistand holde sig inden for lovgivningens grænser samt de grundlæggende normer, der gælder om bl.a. faglighed og partipolitisk neutralitet.

Alle medarbejdere skal være loyale over for kommunalbestyrelsen

Embedsmænd og andre medarbejdere arbejder i en politisk ledet organisation, hvor kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar, mens de enkelte fagudvalg træffer beslutninger på de respektive områder og borgmesteren er øverste daglig leder af administrationen. De har pligt til at adlyde disse politisk ansvarlige. Kommunalbestyrelse og udvalg har i vidt omfang delegeret konkrete afgørelser. Denne delegation sker i almindelighed direkte til forvaltningen, men forvaltningen og de udførende enheder har pligt til at løse opgaverne i overensstemmelse med det politiske flertals hensigter. I den forbindelse vil borgmesteren ofte kunne vejlede, ligesom tvivlsspørgsmål vil kunne forelægges for udvalget.

Embedsmændene skal inden for lovgivningens rammer betjene hele kommunalbestyrelsen og samtidig tage udgangspunkt i kommunalbestyrelsens (flertals) politiske linje, når de yder rådgivning og bistand. Det betyder, at sagsfremstillingen i f.eks. en dagsordentekst skal udformes, så den kan lægges til grund for alle politiske gruppers overvejelser. Det betyder også, at den skal være sagligt velfunderet.

Derimod bør præsentationen af mulige saglige løsninger og den endelige indstilling være baseret på, hvad der ventes at være flertallets principielle standpunkt. Borgmesteren eller udvalgsformanden vil også her kunne vejlede.

Forvaltningen kan i tilknytning hertil bistå med oplysninger og rådgivning i forbindelse med forhandlinger mellem partier i kommunalbestyrelsen, også selv om ikke alle partier deltager.

Ledere og medarbejdere i de udførende enheder har en tilsvarende pligt til at arbejde for at nå de politisk fastsatte mål.

Embedsmænds og andre medarbejders loyalitetspligt gælder alene i forhold til de folkevalgte. Det ville stride mod vores

demokrati, hvis embedsmændene f.eks. lod sig styre af deres egen politiske opfattelse af, hvad der er i befolkningens eller kommunens interesse.

Kodeks med syv centrale forpligtelser

Embedsmænd og ledere i Københavns Kommune skal professionelt og loyalt rådgive og bistå Borgerrepræsentationen og udvalg inden for lovgivningens rammer.

De skal derfor overholde en række forpligtelser og normer, hvoraf nogle følger af grundlæggende retlige normer, andre af de uformelle spilleregler, der har udviklet sig for samspillet mellem politisk ledelse og embedsværk.

Syv af disse forpligtelser er her formuleret i et kodeks under overskrifterne:

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Partipolitisk neutralitet
5. Ansvar og ledelse
6. Udvikling og samarbejde
7. Åbenhed om fejl

Overholdelsen af disse forpligtelser er afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres i Københavns Kommune. Og dermed også afgørende for, at medarbejdernes arbejde opfattes som troværdigt af politikerne, pressen og borgerne.

Alle embedsmænd skal derfor i deres daglige arbejde respektere de syv centrale forpligtelser.

1. Lovlighed

Alle medarbejdere skal altid handle inden for gældende ret.

Det er grundlæggende i en retsstat, at alle – herunder naturligvis også Borgerrepræsentationen, embedsmænd og andre ansatte i Københavns Kommune – holder sig inden for loven. Al rådgivning og bistand til den politiske ledelse samt udførelsen af beslutningerne skal derfor ske inden for rammerne af gældende ret. Beslutninger skal have hjemmel, og afgørelser mv. skal baseres på saglige hensyn. Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd skal sikre sig, at dagsordentekster og indstillinger til Borgerrepræsentationen og udvalgene er i overensstemmelse med lovgivningen.
- Hvis der i et udvalg er politisk ønske om at træffe en beslutning, der vurderes som ulovlig, skal embedsmændene orientere borgmesteren.
- Hvis borgmesteren ikke ønsker at gribe ind over for en beslutning, der vurderes som ulovlig, eller selv ønsker at stille forslag om en sådan, skal embedsmændene sørge for, at Økonomiudvalget i skriftlig form orienteres om den juridiske vurdering.
- Hvis Borgerrepræsentationen, et udvalg eller en overordnet giver en ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig.
- Embedsmænd og ledere skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes i Københavns Kommune (såvel i centralforvaltningerne som på de kommunale institutioner mv.), er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de forvaltningsretlige regler.

Der kan forekomme tvivlstilfælde, hvor juraen ikke er klar og entydig. I sådanne tilfælde er det afgørende, at forvaltningen over for Borgerrepræsentation eller udvalg redegør for overvejelserne bag den fortolkning af bestemmelsen, som forvaltningen lægger til grund.

2. Sandhed

Embedsmænd og andre ansatte skal leve op til sandhedspligten. De må ikke videregive oplysninger, som er urigtige, eller som i den givne sammenhæng må anses for vildledende. Og de må ikke medvirke til, at overborgmesteren, en borgmester, Borgerrepræsentationen eller et udvalg giver urigtige eller vildledende oplysninger.

Sandhedspligten gælder i forhold til Borgerrepræsentationen, de politiske udvalg, overborgmesteren og borgmestrene, i forhold til enkelte politikere, alle medarbejdere og alle uden for kommunen.

Sandhedsforpligtelsen betyder f.eks.:

- Embedsmænd må ikke give urigtige eller vildledende oplysninger til Borgerrepræsentationen, medarbejderne eller andre.
- Embedsmænd må ikke medvirke til, at den politiske ledelse giver urigtige eller vildledende oplysninger.
- Embedsmænd må ikke rådgive Borgerrepræsentation, udvalg overborgmester eller borgmester på en måde, som indebærer, at der f.eks. ved afgivelse af urigtige oplysninger eller fortielse af oplysninger handles i strid med sandhedspligten. Og de skal advare, hvis den politiske ledelse er på vej til at handle i strid med sandhedspligten.
- Hvis Borgerrepræsentationen, et udvalg eller en overordnet giver ordre til at videregive oplysninger, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at ordren strider mod sandhedspligten.

Sandhedspligten betyder ikke, at der kan røbes oplysninger i strid med tavshedspligten. Det bemærkes i den forbindelse, at borgerrepræsentationsmedlemmer som led i varetagelsen af deres hverv har adgang til sagsindsigt i materiale, der foreligger i endelig form i kommunens administration, herunder fortroligt materiale. Begæring om sagsindsigt skal rettes til borgmesteren. Embedsmænd skal naturligvis bistå de borgerrepræsentationsmedlemmer, der måtte ønske at se materiale vedrørende en sag.

Sandhedspligten gælder også for ledere og andre medarbejdere, hvis de i forbindelse med forberedelse af beslutninger bliver bedt om at bidrage med oplysninger.

3. Faglighed

Embedsmænd, ledere og andre ansatte skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Det gælder i forbindelse med udarbejdelse af dagsordentekster og andet beslutningsgrundlag samt i øvrigt ved udarbejdelse af materiale, der fremstår som udtryk for faglige vurderinger. Det gælder i samme omfang, når beslutningerne skal gennemføres.

Det er aldrig sådan, at embedsværkets faglige indsigt dikterer en bestemt politik, og selv i de tilfælde, hvor der er en endog meget entydig faglig indsigt i en politisk relevant problemstilling, forbliver det en politisk afgørelse, om man vil handle, hvornår og hvordan man vil gøre det samt at forklare det over for offentligheden. I Københavns Kommune er det Borgerrepræsentationen, der fastlægger den politik, den ønsker at føre, og som præsenterer denne politik over for offentligheden.

Embedsmænd og ledere bør ikke i ly af deres faglighed uden om Borgerrepræsentationen arbejde for at fremme synspunkter og løsninger, som kan opfattes som udtryk for varetagelse af interesser knyttet til den gren af forvaltningen, hvor de arbejder, eller den faggruppe, som de tilhører. Derimod kan der i rådgivningen indgå en vurdering af, hvordan en påtænkt beslutning vil påvirke den kommunale organisation.

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd og ledere skal informere og rådgive Borgerrepræsentationen, udvalg, overborgmester eller borgmester om det relevante faglige grundlag i forbindelse med beslutninger om f.eks. et nyt politisk initiativ eller en forvaltningsafgørelse.
- Embedsmænd og ledere skal i deres bistand og rådgivning om det faglige grundlag alene lade sig lede af, hvad de fagligt anser for det rigtige, og ikke f.eks. af, hvad der set fra den politiske ledelses perspektiv måske kunne være det mest bekvemme eller af, hvad der måtte være i deres faggruppes interesse. Bistand og rådgivning om det faglige grundlag kan samtidig ledsages af politisk-taktisk rådgivning, ligesom udvælgelsen af alternative løsninger og den endelige indstilling naturligt tager udgangspunkt i flertallets grundopfattelse.
- Forvaltningen kan bistå overborgmester og borgmestrene med at præsentere deres politiske opfattelser, f.eks. ved at udarbejde taleudkast eller svar på spørgsmål, men det må ske på en måde, så den politiske præsentation ikke kommer til at fremstå med et vildledende fagligt skær.

- Embedsmændene og lederne skal sikre, at såvel konkrete forvaltningsafgørelser som beslutninger i forbindelse med ydelse af service til borgerne træffes på det bedst mulige faglige grundlag og uden at være påvirket af uvedkommende hensyn.

Opgaver med at formidle Borgerrepræsentationens politiske initiativer mv. i en let forståelig form til offentligheden indgår også i embedsmændenes arbejde.

4. Partipolitisk neutralitet

Embedsmænd skal i deres arbejde være partipolitisk neutrale.

Embedsmænd skal være partipolitisk neutrale, så de ikke opfattes som en del af det politiske spil, og så de kan bruges som troværdige embedsmænd, hvis et andet flertal kommer til magten.

I Københavns Kommune medvirker alle politiske grupper i de konkrete afgørelser, der træffes i udvalgene. Skal de kunne løfte dette ansvar, må de kunne have tillid til de oplysninger og analyser, embedsmændene præsenterer. Tilsvarende må en evt. ny overborgmester eller borgmester kunne tro på, at han eller hun vil få samme betjening som forgængeren. Derfor må embedsmændene være partipolitisk neutrale.

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd må ikke lade deres egne politiske holdninger få indflydelse på den rådgivning og bistand, de yder Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren eller borgmesteren, men skal professionelt og loyalt sikre den bedst mulige gennemførelse af den politik, disse ønsker ført.
- Embedsmænd må ikke bistå overborgmesteren, borgmesteren eller andre borgerrepræsentationsmedlemmer i deres rent partipolitiske aktiviteter eller medvirke i forbindelse med valgkampe.
- Embedsmænd kan ikke bidrage med rådgivning om, hvilke partier der skal indgå i en konstituering, dog bortset fra eksempelvis lister over poster til besættelse eller tekniske beregninger vedr. forholdstalsvalgmåden.

5. Ansvar og ledelse

Alle ansatte skal aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som Borgerrepræsentationen, overborgmesteren, borgmestrene og den administrative ledelse har fastlagt. Og de skal inden for lovgivningens rammer efterleve de instruktioner, som de modtager fra overordnede i overensstemmelse med ansvarsfordelingen i deres organisation.

Alle medarbejdere skal medvirke til, at Borgerrepræsentationens beslutninger bliver ført ud i livet. Det er en del af deres generelle loyalitetspligt. De skal også medvirke til, at Borgerrepræsentationens almindelige politik bliver omsat i administrativ og ledelsesmæssig praksis.

Det forudsætter et samarbejde mellem embedsmændene, der normalt arbejder i centralforvaltningerne, og de udførende enheder som skoler, ældrecentre, daginstitutioner eller genbrugsstation.

Det daglige arbejde vil normalt blive udført i et uformelt samarbejde mellem de ansatte, hvor man drøfter, hvorledes opgaverne skal løses. I tilfælde af, at der er forskellige synspunkter, træffer den overordnede en beslutning, som de ansatte skal følge. De ansatte har som klar hovedregel pligt til at efterleve en evt. ordre fra deres overordnede. Det følger af de almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelser.

Det ansvar, som overordnede har i organisationen, kommer også til udtryk, hvis der opstår tvivlsspørgsmål om f.eks. faglige spørgsmål. Sådanne tvivlstilfælde afgøres af den overordnede, som samtidig hermed påtager sig ansvaret for, at beslutningerne er rigtige.

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd og andre ansatte skal udvise ansvarlighed og samarbejdsvilje i forbindelse med de opgaver, de skal udføre.
- Alle medarbejdere skal medvirke til, at Borgerrepræsentationens og udvalgenes beslutninger bliver implementeret, og skal følge, om de får den ønskede virkning.
- Embedsmænd skal gøre deres overordnede opmærksom på en tvivl om lovligheden af en handling eller tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspligten, så den overordnede kan tage stilling hertil. Ved uenighed skal en embedsmand som hovedregel efterleve den overordnedes afgørelse.
- Embedsmænd skal sige fra over for ulovlige handlinger og brud på sandhedspligten, som en leder måtte give ordre til, hvis det er klart, at der er tale om ulovlige handlinger,

herunder brud på sandhedspigten. Hvis lederen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette lederens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at lederen underrettes herom.

6. Udvikling og samarbejde

Medarbejderne skal løbende bestræbe sig på at udvikle opgaveløsningen og at forbedre kvaliteten af bistanden til den politiske ledelse. De skal i deres bestræbelse på at opnå de bedste resultater følge udviklingen på deres område og være åbne og lydhøre over for omverdenen og samarbejde med andre. Og de skal forvalte de offentlige ressourcer på en økonomisk effektiv måde.

Københavns Kommune skal udvikle sig med hensyn til kvalitet og effektivitet. Embedsmænd og ledere bør derfor have fokus på, om kvalitet og effektivitet kan forbedres på deres ansvarsområde. Det kræver åbenhed over for faglig kritik fra omverdenen og åbenhed over for ny inspiration udefra. Det kræver, at embedsmænd har evnen og viljen til nytænkning – f.eks. i forhold til politiske ønsker fra Borgerrepræsentationen, udvalg, overborgmester og borgmestre eller i lyset af nye udfordringer og muligheder. Det kræver endelig tæt kontakt til brugerne.

For at opnå de bedste resultater skal Københavns Kommune handle som en del af en sammenhængende offentlig sektor.

Ressourcerne – bevillinger, bygninger, udstyr mv. – skal forvaltes økonomisk effektivt og i overensstemmelse med de formål, som de skal opfylde.

7. Åbenhed om fejl

Ledelsen skal sikre en kultur, hvor fejl bliver håndteret hurtigst muligt, og hvor man lærer af fejl.

Det er ledelsens ansvar at sikre en kultur i kommunen, hvor alle ledere og medarbejdere åbent kan gå til deres overordnede, hvis der er begået en fejl. Den overordnede må herefter tage stilling til fejlens karakter, og hvorledes den skal håndteres.

Embedsmænd skal gøre sig stor umage med at undgå fejl. Men fejl kan ikke helt undgås. Kommunen skal have en kultur, hvor man tager hånd om de fejl, der bliver begået, så man får rettet op og lærer heraf. Hvis man har begået fejl, må det ikke benægtes, og man må ikke prøve at dække over fejlen.

Forpligtelsen betyder f.eks.:

- En medarbejder, som opdager, at der i organisationen er sket en ikke uvæsentlig fejl, skal umiddelbart gå til sin leder med problemet, så der bliver taget stilling til fejlen.
- Medarbejderen må ikke dække over en sådan fejl i forhold til den overordnede og i sidste instans i forhold til den politiske ledelse.

Boks 1. Embedsmændenes opgaver med rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen og udvalgene

Embedsmænd i Københavns Kommune yder faglig bistand til Borgerrepræsentationen og udvalgene. De yder derudover politisk-taktisk rådgivning til overborgmesteren og borgmestrene samt – hvis Borgerrepræsentationen ønsker det – til andre politikere.

Det drejer sig bl.a. om:

- Udarbejdelse af dagsordentekster til Borgerrepræsentationen og udvalgene.
- Udarbejdelse af forslag til budget og løbende opfølgning på det vedtagne budget.
- Bistand til udarbejdelse af nye politiske initiativer, herunder materiale til skriftlig og mundtlig præsentation heraf.
- Gennemførelse af beslutninger, der er truffet af udvalgene eller Borgerrepræsentationen, samt løbende opfølgning på, om de fastsatte mål nås.
- Styling af de udførende institutioner.
- Løbende orientering af Borgerrepræsentationen/udvalgene/overborgmesteren/borgmestrene om emner af relevans for det politiske arbejde, herunder om forhold i kommunen, som er kritisable, kan give anledning til kritik eller mere generelt forbedres.
- Bistand til taler, som overborgmesteren eller borgmestrene skal holde.
- Bistand til håndtering af medier, såvel de skrevne som de elektroniske og sociale.
- Bistand til håndtering af – og deltagelse i – forhandlinger med statslige myndigheder, andre kommuner eller interesseorganisationer.