



Til borgmesteren

Inspirationskatalog til den lokale debat

- ./.
- KL lancerede på KØF i sidste uge inspirationskataloget: "Kodeks for forvaltningens rådgivning – inspiration til den lokale debat". Inspirationskataloget er vedlagt.

Inspirationskataloget tager afsæt i det bud på kodeks til kommunerne, der fremgår af Bo Smith-udvalgets rapport om embedsmandens rolle i det moderne folkestyre, og supplerer med nogle øvrige dilemmaer i samspillet mellem politikere og embedsmænd.

Selve kodekset indeholder syv normer for forvaltningens rådgivning og bistand til kommunalbestyrelse, udvalg og borgmestre. Kodekset rammer sætter de juridiske og formelle normer for embedsmænds adfærd i det daglige arbejde. Men de syv normer er selvsagt ikke en dækkende beskrivelse af hverken topledelsens eller forvaltningens roller og opgaver.

Kataloget indeholder derfor to dele, hvor første del indeholder en række spørgsmål, som drøftelserne af normerne kan tage afsæt i, mens anden del ser på andre temaer i relation til samspillet mellem politikere og forvaltning. Temaer, som vi mener, med fordel kan drøftes og evalueres her midtvejs i valgperioden.

- ./.
- Vi har i den forbindelse også vedlagt pjecen "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelser og udvalg". Pjecen blev udarbejdet op til valgperiodens start, men giver et godt overblik over de mere formelle rammer og vilkår for kommunalbestyrelsernes arbejde. Og kan derfor være et godt supplement til inspirationskataloget.

Det vil formentlig være mest hensigtsmæssigt, hvis de to drøftelser adskilles, således at drøftelserne om kodeks og de syv normer som Bo Smith-udvalget foreslår, ikke blandes sammen med de andre temaer. Men formen for drøftelsen er selvfølgelig op til en konkret afvejning lokalt.

Dialog og forventningsafstemning er vigtigt for et godt og tillidsfuldt samspil mellem politikere og forvaltning, men som udvalgets rapport også dokumentere, så er der stor variationen i praksis, og hvordan man har indrettet sig, kommunerne imellem. Det afgørende er lokalt at forholde sig til, hvordan en afklarende drøftelse af rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd bedst finder sted.

Dato: 20. januar 2016

Sags ID: SAG-2015-05108
Dok. ID: 2143062

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 2



Kataloget kan derudover naturligvis også være afsæt for drøftelser og erfaringsudveksling i f.eks. borgmesternetværk mv.

Det er vores håb, at inspirationskataloget kan være en nyttig platform for de videre drøftelser. Det er tanken, at KL senere vil følge op på dialogen i kommunerne, men den nærmere form og proces for dette er endnu ikke afklaret.

Med venlig hilsen

Martin Damm

Kristian Wendelboe

Dato: 20. januar 2016

Sags ID: SAG-2015-05108
Dok. ID: 2143062

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 2 af 2

KL

› FORVALTNINGENS RÅDGIVNING OG BISTAND

JANUAR 2016

INSPIRATION TIL DEN LOKALE DEBAT

KODEKS FOR FORVALTNINGENS RÅDGIVNING

ETTA ROMA DOCTUS ET
BIBULUS A PONTIFICE PRA
NUCCIUS AERO SO MANT
OPERA DE
L'OPERA

Kodeks for forvaltningens rådgivning

© KL

1. udgave, 1. oplag 2016

Produktion: Kommuneforlaget A/S

Design: e-Types

Tryk: KL's Trykkeri

Foto: Colourbox

KL

Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk

www.kl.dk

Produktionsnr. 830149

ISBN 978-87-93365-29-2

INDHOLD

FORORD	2
---------------------	----------

DET LOKALE ARBEJDE MED KODEKS	4
--	----------

ØVRIGE TEMAER	12
----------------------------	-----------

Rammerne for det daglige politiske arbejde	12
---	----

Forvaltningens rolle i politikudviklingen	14
--	----

Forvaltningens rolle i forhold til eksterne relationer	16
---	----

Forvaltningens rolle i implementeringen af de politiske mål og beslutninger	17
---	----

Forvaltningens rolle i mediehåndteringen	18
---	----

BILAG / KODEKS MED SYV CENTRALE FORPLIGTELSESR	19
---	-----------



FORORD

I efteråret 2015 lancerede ”Bo Smith-udvalget” sin rapport om Embedsmanden i det moderne folkestyre. Rapporten er resultatet af et udvalgsarbejde, der har set nærmere på embedsmandens rolle – især i staten men også i kommunerne. I forhold til kommunerne indeholder rapporten et forslag til kodeks for ledere og ansatte i forvaltningen. Kodekset indeholder syv normer for forvaltningens rådgivning og bistand til kommunalbestyrelse, udvalg og borgmester:

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

Det nye kodeks er et godt grundlag for at drøfte de normer, forvaltningen arbejder efter i rådgivningen og bistanden til kommunalbestyrelse, udvalg og borgmester.

Det er selvfølgelig en ledelsesopgave at sikre, at forvaltningen er opmærksom på normerne og arbejder efter dem, men normerne er ikke alene et forvaltningsanliggende. Dialog og forventningsafstemning mellem politikere og forvaltning om roller, samspil og rækkevidden af den politiske rådgivning og den praktiske bistand i hverdagen er afgørende. Det er også forudsætningen for et godt og tillidsfuldt samspil mellem forvaltning og politikere.

Normerne vil altid blive udfordret af hverdagens dilemmaer. Samtidig udfordrer og ændrer nye rammevilkår, stigende kompleksitet og ændringer i kommunernes opgaver politikernes roller og den politiske ledelsesopgave. Det stiller nye krav til forvaltningen og til samspillet mellem politikere og forvaltning.

For at understøtte den lokale debat, har KL udarbejdet dette inspirationskatalog. Bagerst i inspirationskataloget er udvalgets forslag til kodeks for "Forvaltningens rådgivning og bistand til kommunalbestyrelser, udvalg og borgmestre" optrykt. Til de lokale drøftelser er der formuleret en række spørgsmål til hver af de syv normer. Spørgsmålene er ikke udtømmende, og det vil være forskelligt fra kommune til kommune, hvilke temaer, der kan være relevant at tage op. Formen for drøftelsen kan naturligvis også være forskellig. Nogle

kommuner vil måske formulere et etisk grundlag på baggrund af kodeks, mens andre vil tilrettelægge et forløb, hvor udvalgte temaer drøftes over tid.

Ud over inspiration til arbejdet med det nye kodeks omhandler dette inspirationskatalog bud på andre temaer i relation til samspillet mellem politikere og forvaltning, som det også kan være relevant at drøfte.

Kataloget er først og fremmest udarbejdet med tanke på drøftelserne mellem politikere og forvaltning, og sådan at man kan udvælge de temaer og diskussioner fra kataloget, man vil prioritere at drøfte nærmere. Forvaltningen kan derudover fx tænke diskussionerne ind i ledelsesarbejdet og organisationskulturen.

God læselyst og god debat

Martin Damm

Kristian Wendelboe

DET LOKALE ARBEJDE MED KODEKS

De syv normer, formuleret af Bo Smith-udvalget, relaterer sig til samspillet mellem politikerne og forvaltningen. Det er vigtigt at fremhæve, at de syv normer således ikke er udtryk for en dækkende beskrivelse af hverken forvaltningens roller eller topledelsens opgaver. Kodekset præciserer de gældende normer, som er en del af det etiske grundlag for samspillet i kommunerne. Der er ikke tale om lovgivning, men man kan sige, at kodekset er udtryk for de tjenestelige krav til god embedsmandsfærd.

Det kan virke indlysende, at man som ansat i forvaltningen skal tale sandt, følge lovene, og arbejde på et fagligt og partineutralt grundlag. Men den praktiske virkelighed er ikke sort-hvid, og der er mange situationer, der kan give anledning til nærmere overvejelser og vurderinger, inden man handler. Og der er ind imellem sager, hvor der er opstået konflikter og fejl, netop fordi normerne ikke har været i spil på den rette måde.

Det er derfor vigtigt med jævne mellemrum at drøfte normerne, ligesom det er et opmærksomhedspunkt, hvordan nye politikere, ledere og medarbejdere introduceres til normerne. Det svære er at identificere og følge op, når der måtte være udfordringer, eller der er sket fejl. Men drøftelserne og forventningsafstemningen er en vigtig forudsætning for et tillidsfuldt samspil.

Til hver af de syv normer er der nedenfor formuleret en række spørgsmål til inspiration til den lokale debat.

1 / LOVLIGHED

Al rådgivning og bistand til politikerne skal ske inden for rammerne af gældende lovgivning.

Det er en opgave for forvaltningen at bistå politikerne med at finde den rigtige juridiske vej mod de politiske mål. Det betyder, at det ikke kun er forvaltningens opgave at sige fra, hvis politikerne foreslår tiltag, der er i strid med lovgivningen. Det er forvaltningens opgave at undersøge og tydeligt vise de veje, kommunen kan tage for at nå

målene – altså angive handlerummet. Det handler også om at være tydelig omkring lovgivningens adgang til at søge dispensation. Forvaltningens opgave er at markere det politiske handlerum og være tydelig omkring lovgivningens rammer og gråzoner, og i tvivlstilfælde at redegøre for overvejelser bag forvaltningens fortolkning af lovgivningen. Klarhed om handlerummet kan være med til at sikre, at politikernes tid bruges, hvor der reelt kan gøres en forskel.

› TEMAER TIL DISKUSSION: LOVLIGHED OG DET POLITISKE HANDLERUM

- › I hvor høj grad tydeliggør forvaltningen det politiske handlerum for politikerne?
- › I hvor høj grad anviser forvaltningen forskellige handlemuligheder, herunder spændvidden i rammelovgivningen, dispensationsmuligheder, og hvad andre kommuner gør?
- › I hvor høj grad er det tydeligt om begrænsninger i det politiske handlerum skyldes lovgivning, lokale prioriteringer, de fysiske og praktiske muligheder m.v.?
- › Er der en fælles forståelse mellem politikere og forvaltning om, hvordan og i hvilken form forvaltningen "siger fra", hvis forvaltningen mener, at et politisk ønske strider mod lovgivningen?

2 / SANDHED

Forvaltningen skal i betjeningen af politikerne give korrekte sagsoplysninger. Det gælder i forhold til den samlede kommunalbestyrelse. Det betyder, at forvaltningen ikke må undlade at oplyse om faktuelle forhold i sagerne, videregive ukorrekte

oplysninger eller undlade at inddrage relevante vinkler i sagerne. Et væsentligt dilemma i forhold til sandhedspligten er, hvornår man har givet tilstrækkeligt med information til det politiske arbejde.

› **TEMAER TIL DISKUSSION: HVAD ER SANDHEDEN?**

- › Hvordan sikrer forvaltningen, at politikerne har de rette informationer, i den rette mængde og på det rigtige tidspunkt?
- › Hvor går grænsen, hvis politikerne beder forvaltningen om at fremstille fakta på en måde, der lægger op til en bestemt tolkning af situationen og udviklingen på et område?
- › Hvordan skal forvaltningen agere, hvis en politiker giver urigtige informationer i medierne eller i offentligheden?
- › Hvordan håndteres en situation, hvor forvaltningen har en anden oplevelse af et hændelsesforløb end politikerne?

3 / FAGLIGHED

Der ligger en vigtig opgave for forvaltningen i at være oversætter mellem politiske mål og beslutninger og fagligheden. De politiske mål skal oversættes til faglig handling, og de relevante faglige dilemmaer skal bringes til politisk behandling. Men faglighed dikterer sjældent politikken, og faglige argumenter kan ikke anvendes til at fremstille en politisk besluttet løsning som den

eneste fagligt velbegrundede løsning, hvis der reelt er flere løsningsmuligheder.

At skabe helhed og sammenhæng på tværs af fagområder er en opgave, der fylder stadig mere politisk såvel som i forvaltningen. Det skal tænkes ind i processer og sager såvel som løsningsmuligheder.

› TEMAER TIL DISKUSSION: NÅR POLITIK OG FAGLIGHED MØDES

- › Er der i oplæggene til politisk behandling i tilstrækkelig grad taget højde for forskellige hensyn – borgere, økonomi, faglighed m.v.?
- › Har forvaltningen tilstrækkeligt fokus på, hvornår faglige temaer udvikler sig til politiske sager?
- › Har politikerne i tilstrækkelig grad mulighed for at udfordre de faglige vurderinger?
- › Får politikerne forskellige faglige bud på løsninger?
- › Er der i oplæggene til politisk behandling tilstrækkelig fokus på helhed og sammenhængende opgaveløsning på tværs af fagområder?
- › Er der åbenhed om metoder, prioriteringer, kriterier og lignende i forvaltningens faglige vurderinger?
- › Er de faglige bevæggrunde bag indstillinger tydelige?
- › Er der tilstrækkeligt fokus på, at faglige argumenter ikke begrænser det politiske handlerum?

4 / PARTIPOLITISK NEUTRALITET

Kommunalpolitikere er valgt til at føre deres partis kommunalpolitik. Forvaltningen må ikke udvikle partipolitik, men har en opgave i at bistå med at udvikle de politikker, som kommunalbestyrelsen drøfter og i sidste ende beslutter som kommunens politikker.

Forvaltningen skal være upartisk. Ikke kun når det omhandler politiske partier eller borgerlister, men også når det omhandler tilknytning til bestemte boligområder, institutioner, foreninger, skoler og lignende. Kravet om upartiskhed gælder også, når forvaltningens egne interesser og præferencer som forvaltning er på spil.

› TEMAER TIL DISKUSSION: FORVALTNINGENS POLITISKE RÅDGIVNING

- › Er der taget stilling til, i hvilket omfang politikerne ønsker politisk-taktisk rådgivning?
- › Er der tilstrækkelig opmærksomhed på, hvordan forvaltningen tilpasser sin rådgivning til forskellige typer politikere?
- › Hvordan udvikler politikere og forvaltning i fællesskab en kultur, hvor man kan udfordre hinanden?
- › Hvordan siger politikerne fra, hvis de mener forvaltningen i en sag handler som en politisk aktør eller primært orienterer sig mod forvaltningens egne interesser?
- › Er der en fælles forståelse for, hvordan forvaltningen agerer op til et valg?

5 / ANSVAR OG LEDELSE

Forvaltningen har ansvaret for, at kommunalbestyrelsens beslutninger bliver ført ud i livet, og sikrer rød tråd mellem den politiske ledelses beslutninger og kommunens daglige drift – hele vejen fra politikerne og de ansatte på rådhuset til medarbejderne på skoler, ældrecentre, institutioner, med videre.

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for kommunens opgaveløsning og drift. For

at kunne løfte ansvaret og varetage det politiske lederskab er det vigtigt, at kommunalpolitikere kan få konkret viden om opgaveløsningen i institutioner og på fagområder. Kun ved at få indblik i prioriteringerne på kommunens institutioner og områder og få viden om de faglige og styringsmæssige dilemmaer, kan politikerne afveje forskellige hensyn og træffe politiske beslutninger.

› TEMAER TIL DISKUSSION: ARBEJDSDELING MELLEM POLITIKERE OG FORVALTNING:

- › Hvordan arbejder forvaltningen med at opretholde og udvikle normerne for samspillet med politikerne?
- › Har politikerne indsigt i, hvilke værdier forvaltningen arbejder efter?
- › Hvordan sikrer forvaltningen, at de politiske mål og beslutninger bliver styrende for de ansattes opgaveløsning – selvom der måtte være faglige ønsker om noget andet?
- › Er der en fælles forståelse af arbejdsfordelingen mellem politikere og forvaltning, når det gælder kommunens rolle som arbejdsgiver?
- › Hvordan sikres det, at politikerne får indsigt i kommunens "maskinrum" – altså får konkret viden om den daglige drift (prioriteringer med videre)?

6 / UDVIKLING OG SAMARBEJDE

Kodeksets norm om "udvikling og samarbejde" er en ny tilføjelse til de klassiske embedsmandsdyder.

Når kommunerne forandrer sig, udvikler det politiske lederskab sig også. Det stiller nye krav til forvaltningen om, hvordan forvaltningen bedst understøtter politikerne. Dertil kommer, at politikere er forskellige, og udfylder politikerrollen forskelligt, lige-

som nye generationer går anderledes til det politiske arbejde. Politikere stiller også krav om uddannelse og kompetenceudvikling. En del af betjeningen af politikerne handler derfor også om at bistå politikerne med at afsøge muligheder. Det er vigtigt for et godt samspil mellem politikere og forvaltning, at de gensidige forventninger drøftes løbende, og at der er en kultur, hvor forandringer, udfordringer og fejl kan drøftes.

› TEMAER TIL DISKUSSION: UDVIKLING AF DET POLITISKE ARBEJDE

- › Får politikerne den rette bistand og i rette omfang fra forvaltningen – dagsordner, sager, praktisk bistand, bistand til kommunalpolitikernes daglige arbejde med videre?
- › Bidrager forvaltningen til den rette balance mellem fokus på "her og nu"-problemstillinger og kommunens mere langsigtede udfordringer og udvikling?
- › Har forvaltningen i sin rådgivning og bistand til politikerne tilstrækkelig fokus på forandringerne i omverdenen, herunder i kommunestyret og kommunens samspil med andre sektorer?
- › Hvordan sikres det, at såvel forvaltning som politikere får inspiration og viden udefra?
- › Er der fokus på at tilpasse organisationen og dens kompetencer til de forventninger, den politiske ledelse har til forvaltningen?
- › Hvordan skabes der rum til, at politikerne kan udvikle sig i rollen som politiker?
- › Hvordan drøftes det, hvis politikere eller forvaltning oplever uhensigtsmæssigheder i samarbejdet?

7 / ÅBENHED OM FEJL

Normen om "åbenhed om fejl" er, ligesom normen om "udvikling og samarbejde", en ny tilføjelse til de klassiske embedsmandsdyder. Det kan ikke undgås, at der opstår fejl i store og komplekse organisationer som kommunerne, hvor langt de fleste opgaver løses af mennesker for mennesker.

Det afgørende er, at fejl opdages, håndteres, og at man lærer af dem. Flere forhold kan skabe pres for en nul-fejlkultur, som kun undtagelsesvis er hensigtsmæssigt. Det gælder blandt andet medieudviklingen, der har medført et øget fokus på fejl og ansvar.

› TEMAER TIL DISKUSSION: KOMMUNENS FEJLKULTUR

- › Er det klart for ledere og medarbejdere i forvaltningen, hvad man gør, hvis man opdager en fejl?
- › Er der en klar arbejdsdeling mellem politikere og forvaltning, når fejl skal forklares til omverdenen?
- › Hvilke forventninger har politikerne til forvaltningens rådgivning, når det gælder håndteringen af fejl?
- › Er der en fælles forståelse af, hvornår politikerne skal involveres i forhold til uhensigtsmæssigheder i kommunens service og myndighedsudøvelse?
- › Er der en fælles forståelse af risikovilligheden i organisationskulturen?
- › Hvordan håndteres fejl, som er en konsekvens af beslutninger truffet af den tidligere kommunalbestyrelse?

ØVRIGE TEMAER

I det følgende er der fokus på forvaltningens rolle bredt set i forhold til rammerne for det daglige politiske arbejde, selve politikudviklingen, forvaltningens rolle i de eksterne relationer, i implementeringen af de politiske beslutninger og i mediehåndteringen. Det er tænkt som supplerende inspiration ud over kodeks.

De fem temaer er områder, hvor rolle- og arbejdsdelingen som udgangspunkt er klar. Politikerne beslutter målene for kommunens udvikling og opgaveløsning, træffer beslutninger i sager, og sikrer at de gennemføres efter hensigten. Forvaltningen

rådgiver og bistår i politikformuleringen, og har ansvaret for at sikre de bedst mulige beslutningsgrundlag. I praksis er der imidlertid ikke en knivskarp arbejdsdeling. Arbejdsdelingen defineres blandt andet ud fra, hvordan borgmester og kommunalbestyrelse lokalt ønsker at være politikere og varetage det politiske lederskab, ligesom den konkrete arbejdsdeling kan variere fra sag til sag. Netop det forhold, at der ikke er en knivskarp arbejdsdeling mellem politikere og forvaltning, betyder, at det også er et tema, det kan være vigtigt at drøfte i løbet af en valgperiode.

RAMMERNE FOR DET DAGLIGE POLITISKE ARBEJDE

Behandlingen af sager i udvalg og i kommunalbestyrelse udgør en stor del af det politiske arbejde.

Forvaltningen understøtter det politiske arbejde ved at udarbejde beslutningsgrundlag til politikerne, rådgive og tilrettelægge de politiske processer og ved at give praktisk bistand til politikerne.

Som forvaltning er det vigtigt løbende at udvikle den måde, det politiske arbejde understøttes på.

Det er samtidig vigtigt, at kommunalbestyrelsen, udvalgene og borgmesteren har mulighed for at drøfte, hvordan rammerne om det politiske arbejde indrettes bedst muligt.

› **INSPIRATIONSTEMAER: GRUNDLAG, RAMMER OG UNDERSTØTTELSE AF DET POLITISKE ARBEJDE**

- › Hvad skal den stigende kompleksitet betyde for sagernes opbygning og indhold samt de politiske beslutningsprocesser og arbejdsformer?
- › Er det de rigtige sager, der kommer på dagsordenen på udvalgsmøderne og i kommunalbestyrelsen?
- › Er der overensstemmelse mellem tidsforbruget på de enkelte sager og sagernes betydning?
- › Bør flere sager behandles i flere udvalg?
- › Bliver beslutninger forelagt kommunalbestyrelsen på rette tidspunkt?
- › Drøftes de store sager, udfordringer, dagsordener i de rette mødefora og på den rette måde?
- › Er sagerne formuleret og struktureret, så det er klart, hvad der skal besluttet, hvad baggrunden er, og hvilke konsekvenser de enkelte beslutninger har?
- › Hvordan kan forvaltningen understøtte tværkommunale dagsordener i kommunalbestyrelsens arbejde?
- › Hvordan kan forvaltningen understøtte det tværfaglige helhedshensyn i det kommunalpolitiske arbejde?
- › Hvordan er niveauet for forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer (bistand til taler, kalenderstyring, håndtering af materialer og så videre)?
- › Er der en fælles forståelse af, til hvem og i hvilken udstrækning forvaltningen yder rådgivning? Alle politiske grupper? Kun borgmester/udvalgsformænd?
- › Har vi klare spilleregler for politikernes kontakt til og dialog med forvaltningen?

FORVALTNINGENS ROLLE I POLITIKUDVIKLINGEN

Fastsættelsen af kommunens overordnede udviklingsmål, formulering af politikker på de enkelte velfærdsområder og de politiske valg i konkrete situationer er alt sammen en del af politikudviklingen. Forvaltningen må ikke udvikle partipolitik, men har en opgave i at bistå med at udvikle de politikker, som kommunalbestyrelsen drøfter, og i sidste ende beslutter som kommunens politikker.

En opgave for forvaltningen i politikudviklingen kan være at følge samfundsudviklingen og forberede og bistå politikerne, når der er behov for politisk stillingtagen. Det kan eksempelvis være at holde øje med befolkningsudviklingen, ny lovgiv-

ning, nye tendenser i borgernes samt virksomhedernes efterspørgsel og behov. En anden opgave er at bidrage med faglighed og viden til de politiske drøftelser, når der skal formuleres politikker. I den forbindelse er det en vigtig opgave for forvaltningen at tydeliggøre det politiske handlerum og at bidrage til at afsøge, hvordan handlerummet kan øges gennem lokale styrings- og omstillingsinitiativer. Nogle gange er det også forvaltningen, som udarbejder udkast til de politiske mål. Endeligt kan forvaltningen som en del af politikudviklingen bidrage med rådgivning om den politiske proces, herunder involvering af pressen, borgerne med videre.

› **INSPIRATIONSTEMAER: POLITIKUDVIKLINGEN I VORES KOMMUNE**

- › Hvordan får kommunalbestyrelsen løbende viden om tendenser i kommunens og lokalsamfundenes udvikling?
- › Hvordan afklares det, hvilke udfordringer og problemstillinger kommunen skal prioritere at arbejde med?
- › Hvilken viden, og hvilke data og input har kommunalpolitikkerne brug for, når langsigtede mål skal formuleres?
- › Hvordan får kommunalbestyrelsen viden om dilemmaer og faglige udfordringer på velfærdsområderne med ind i politikformuleringen?
- › Formuleres målene for de langsigtede udfordringer i tide?
- › Bruges enkeltsager til at løfte principielle drøftelser?
- › Inddrages borgerne i politikudviklingen på den rigtige måde?
- › Skal der arbejdes med politikudvikling på nye måder?
- › I hvor høj grad anviser forvaltningen flere mulige veje for politikkerne?
- › Udfordrer forvaltningen i tilstrækkelig grad politikernes mål og politikker, inden de besluttet, og foregår det på den rigtige måde?
- › Udfordrer politikkerne i tilstrækkelig grad forvaltningen og dens input og rolle i politikudviklingen?
- › I hvor høj grad bidrager forvaltningen til at øge det politiske handlerum fx ved at foreslå effektiviseringer, omstillinger, nye løsningsmuligheder med videre?

FORVALTNINGENS ROLLE I FORHOLD TIL EKSTERNE RELATIONER

Stadig flere opgaver løses i samarbejder på tværs af kommunegrænser. Der har længe været tradition for fælleskommunal drift på eksempelvis forsyningsområderne, men de senere år koordineres og løftes stadig flere opgaver på tværs af kommuner – typisk i regi af KKR, i business regions, i de nye beredskabsstrukturer med videre. Det stiller nye krav til både politikere og forvaltning og til beslutningsprocesserne og den demokratiske legitimitet. For forvaltningen stiller den større eksterne rolle nye krav til samspillet med politikerne. På

nogle områder er kommunen én blandt flere aktører, uden nødvendigvis selv at sidde for bordenden. Og kommunen skal kunne forhandle på lige fod med virksomheder, foreninger m.v., som har andre beslutningsgange end kommunen. På andre områder er kommunen ejer eller del af en ejerkreds i forsyningsvirksomheder, beredskabsenheder m.v. Forvaltningen har her en tilsynsforpligtelse, og skal samtidig bistå kommunalbestyrelsen med at varetage kommunens interesser.

› INSPIRATIONSTEMAER: FORVALTNINGEN OG DE EKSTERNE RELATIONER

- › Er der en fælles forståelse af roller, ansvar, videndeling og beslutningsprocesser mellem kommunens repræsentanter i de eksterne samarbejder og kommunalbestyrelsen?
- › Hvornår kan forvaltningen repræsentere kommunen – alene eller sammen med politikere?
- › Hvordan tilrettelægges beslutningsprocesser, når beslutningen involverer eksterne aktører/kommuner – hvilke erfaringer er der, er der situationer, hvor der evt. er brug for at styrke processen m.v.?
- › Hvordan håndteres det, hvis en forhandling, hvor kommunen er involveret, kræver fortrolighed i en snæver kreds i kommunen?
- › Hvordan er arbejdsdelingen mellem politikere og forvaltning, når der skal opsøges og etableres nye samarbejder?

FORVALTNINGENS ROLLE I IMPLEMENTERINGEN AF DE POLITISKE MÅL OG BESLUTNINGER

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for at sikre, at de politiske beslutninger implementeres efter hensigten.

Det politiske arbejde er derfor ikke nødvendigvis slut, når kommunalbestyrelsen har truffet beslutning eller formuleret målene. Ofte er der også behov for politisk opmærksomhed og opbakning i selve implementeringsfasen – særligt når der er tale om store omstillinger. Der kan som led i implementeringen være behov for at drøfte opgaveløsningen politisk og evt. for-

mulere yderligere mål eller justere målene. Forvaltningen har ansvaret for, at de politiske beslutninger føres ud i livet. Politikerne skal altid kunne have tillid til, at forvaltningen udfører opgaverne, så de på én gang er fagligt og sagligt i orden, og følger gældende regler samt hensigten med de politiske beslutninger. Derfor er det vigtigt, at politikerne får viden om, hvordan deres beslutninger virker i praksis – om de politiske intentioner er indfriet, eller om der er utilsigtede konsekvenser, som kræver ny politisk stillingtagen.

› INSPIRATIONSTEMAER: IMPLEMENTERING AF POLITISKE BESLUTNINGER

- › Kommunikeres politikker og mål for borgere, virksomheder med videre på den rigtige måde, og hvordan er arbejdsdelingen mellem politikere og forvaltning i denne kommunikationsopgave?
- › Har politikere og forvaltning samme billede af ambitionerne med de politiske beslutninger?
- › Hvilken rolle har politikerne i implementeringen af mål og politiske beslutninger?
- › Er der tilstrækkelig politisk opmærksomhed på implementeringen af større politiske initiativer?
- › Er der løbende dialog mellem politikere og forvaltning om mål og fremdrift i implementeringen?
- › Hvordan skal forvaltningen agere, hvis der opstår politisk uenighed om implementeringen?
- › Hvordan får politikerne viden om, hvordan mål og politiske beslutninger virker?

FORVALTNINGENS ROLLE I MEDIEHÅNDTERINGEN

Mediebilledet har ændret sig markant. Der er nyheder døgnet rundt, og de sociale medier fylder stadig mere. Hastigheden i nyhedsstrømmen er blevet væsentlig højere, og det har skabt et pres for hurtige reaktioner fra politikere og forvaltning. Enkeltsager kan accelerere mediemæssigt og udvikle sig, hvis ikke de bliver håndteret hurtigt. Det kan udfordre hensynet til at få fagligheden helt på plads, inden man reagerer på en sag, og forholdsvis små sager kan trække betydelige ressourcer i forvaltningen og ende med at forskyde fokus i det politiske arbejde. Beslutningsgangene i

kommunerne udfordres, og det stiller nye krav til koordination og samspil mellem politikere og forvaltning.

De sociale medier har skabt en ny direkte kommunikation mellem borgere, politikere og forvaltning uden om de traditionelle medier. Den politiske debat har fået en ny platform. Det skaber et potentiale i forhold til inddragelse, diskussion og kommunikation med borgerne – men øger samtidig borgernes forventninger til personlige og hurtige svar, og gør det let at organisere sig omkring enkeltsager.

› INSPIRATIONSTEMAER: FORVALTNINGEN OG MEDIERNE

- › Er der klarhed om forvaltningens rolle i medierne – hvad kan forvaltningen udtale sig om i relation til det politiske arbejde i kommunen?
- › I hvilket omfang kan forvaltningen kommunikere om det kommunalpolitiske arbejde på kommunens egne kommunikationskanaler (hjemmeside, Facebook profil, LinkedIn med videre)?
- › Er der fælles forståelse for, hvordan kritik af kommunens medarbejdere i medierne håndteres?
- › Er der klarhed over rollefordelingen mellem forvaltning og politikere, når en enkeltsag rammer medierne, og der skal handles under pres?
- › Er der klarhed over forvaltningens rolle i forhold til at bistå politikerne på de sociale medier?
- › Hvordan skal forvaltningen agere, hvis politikere fremlægger faktuelte forkerte informationer i medierne, herunder på de sociale medier?

BILAG / KODEKS MED SYV CENTRALE FORPLIGTELSE*

Embedsmænd og ledere i kommunerne skal professionelt og loyalt rådgive og bistå kommunalbestyrelse 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 kommunerne. 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.

* Kilde: Embedsmanden i det moderne folkestyre – Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd, Djøf Forlag, 2015
Gengivet med venlig tilladelse fra Djøf Forlag.

1 / LOVLIGHED

Alle medarbejdere skal altid handle inden for gældende ret.

Det er grundlæggende i en retsstat, at alle – herunder naturligvis også kommunalbestyrelser, embedsmænd og andre ansatte i kommunen – 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.

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

› **PLIGTEN BETYDER FX:**

- › Embedsmænd skal sikre sig, at dagsordentekster og indstillinger til kommunalbestyrelse og udvalg 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 kommunalbestyrelsen, 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 kommunen (såvel på rådhuset som på de kommunale institutioner), er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de forvaltningsretlige regler.

2 / SANDHED

Embedsmænd og andre ansatte skal leve op til sandhedspigten. 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 borgmesteren, kommunalbestyrelsen eller et udvalg giver urigtige eller vildledende oplysninger.

Sandhedspigten gælder i forhold til kommunalbestyrelsen, de politiske udvalg og borgmesteren, i forhold til enkelte politikere, alle medarbejdere og alle uden for kommunen.

Sandhedspigten betyder ikke, at der kan røbes oplysninger i strid med tavsheds-

pligten. Det bemærkes i den forbindelse, at kommunalbestyrelsesmedlemmer 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 kommunalbestyrelsesmedlemmer, der måtte ønske at se materiale vedrørende en sag.

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

› **PLIGTEN BETYDER FX:**

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

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 en kommune er det kommunalbestyrelsen,

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 kommunalbestyrelsen 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.

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

› **PLIGTEN BETYDER FX:**

- › Embedsmænd og ledere skal informere og rådgive kommunalbestyrelse, udvalg eller borgmester om det relevante faglige grundlag i forbindelse med beslutninger om fx 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 fx 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 borgmester og udvalgsformænd med at præsentere deres politiske opfattelser, fx 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.

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 en 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 borgmester kunne tro på, at han eller hun vil få samme betjening som forgænger. Derfor må embedsmændene være partipolitisk neutrale.

› **PLIGTEN BETYDER FX:**

- › Embedsmænd må ikke lade deres egne politiske holdninger få indflydelse på den rådgivning og bistand, de yder kommunalbestyrelsen, udvalgene eller borgmesteren, men skal professionelt og loyalt sikre den bedst mulige gennemførelse af den politik, disse ønsker ført.
- › Embedsmænd må ikke bistå borgmesteren eller andre kommunalbestyrelsesmedlemmer 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 kommunalbestyrelsen, borgmesteren 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 kommunalbestyrelsens beslutninger bliver ført ud i livet. Det er en del af deres generelle loyalitetspligt. De skal også medvirke til, at kommunalbestyrelsens almindelige politik bliver omsat i administrativ og ledelsesmæssig praksis.

Det forudsætter et samarbejde mellem embedsmændene, der normalt arbejder på rådhuset, 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 fx faglige spørgsmål. Sådanne tvivlstilfælde afgøres af den overordnede, som samtidig hermed påtager sig ansvaret for, at beslutningerne er rigtige.

› **PLIGTEN BETYDER FX:**

- › Embedsmænd og andre ansatte skal udvise ansvarlighed og samarbejdsvilje i forbindelse med de opgaver, de skal udføre.
- › Alle medarbejdere skal medvirke til, at kommunalbestyrelsens 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 sandhedspligten. 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.

Kommunerne 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 – fx i forhold til politiske ønsker fra kommunalbestyrelse, udvalg og borgmester eller i lyset af nye udfordringer og muligheder. Det kræver endelig tæt kontakt til brugerne.

For at opnå de bedste resultater skal kommunerne 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 fejls 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.

› PLIGTEN BETYDER FX:

- › 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.



KL

Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk

www.kl.dk

Produktionsnr. 830149

ISBN 978-87-93365-29-2