

# BILAG 1

## UDVALGSINDSTILLING med sagsfremstilling

### **Indstillinger for alle – udkast til ny indstillingsskabelon i Københavns Kommune**

J.nr. 9999999

**Politikere, direktører og medarbejdere i kommunen ønsker bedre, enklere og mere overskuelige indstillinger. Med denne indstilling bliver samtlige udvalg præsenteret for udkastet til den nye skabelon med henblik på senere vedtagelse i Borgerrepræsentationen.**

#### **PROBLEMSTILLING**

Der er konstateret et både politisk og administrativt behov for at forbedre kvaliteten i de indstillinger, der forelægges udvalgene og Borgerrepræsentationen. Der efterlyses indstillinger, der er udformet og formidlet præcist, enkelt, kortfattet og skrevet på "almindeligt dansk" med henblik på at gøre beslutningsgrundlaget bedre og mere læsevenligt.

Der er derfor, på initiativ fra de syv administrerende direktører, blevet etableret et projekt: "Indstillinger for alle". Projektet er desuden en del af planen for "Åbenhed på Rådhuset". Dette projekt er nu, som det første skridt på vejen til bedre indstillinger, mundet ud i et forslag til en ny indstillingsskabelon (se skabelonen i bilag 1).

#### **LØSNING**

En projektgruppe bestående af repræsentanter fra samtlige forvaltninger har sammen med en ekstern konsulent analyseret brugen af indstillinger med henblik på at udarbejde en ny og bedre skabelon, samt retningslinier for, hvordan indstillinger skal skrives. Projektgruppen har indsamlet erfaringer fra andre kommuner, offentlige institutioner samt private organisationer og firmaer. Den eksterne konsulent har foretaget interviews af politikere, embedsmænd og direktører.

Forslaget til den nye indstillingsskabelon er udformet med henblik på at understøtte målsætningen om mere præcise indstillinger, der koncentrerer sig om sagens kerne, er logisk opbyggede og overskuelige for læseren. Da mange politikere har udtrykt frustration over meget lange indstillinger, er det afgørende, at indstillingerne fremover ikke overskrider tre sider. Skabelonen lægger således op til en kort og præcis fremstilling af sagen, hvor uddybende materiale vil ligge som bilag. Man skal dog kunne træffe sin beslutning på baggrund af indstillingen alene, og mængden af bilag skal reduceres kraftigt i forhold til nu.

Indstillingsskabelonen indeholder følgende overskrifter:

**Overskrift:** Kort og sigende, således at læseren straks får en idé om, hvad sagen handler om.

**Underoverskrift:** Flere politikere har efterlyst et hurtigt overblik over sagen. Det kan man få i underoverskriften, som skal fungere på samme måde som en avismanchet.

Indstilling fortsat

**Problemstilling:** Kort og præcis beskrivelse af sagens kerne. Afsnittet skal give læseren svar på, hvorfor sagen forelægges, og hvad der skal tages stilling til.

**Løsning:** Afsnittet beskriver mulige løsninger af problemstillingen, samt forvaltningens anbefalinger. I løsningsafsnittet vil også indgå, hvilke konsekvenser sagen har f.eks. for borgerne, ligesom evt. høringsprocesser vil omtales her.

**Økonomi:** Kort om økonomien: "hvad koster det, og hvor kommer pengene fra". Uddybende økonomiske oplysninger vil ligge i bilag.

**Beslutning:** Det har været en væsentlig anke fra de interviewede politikere, at beslutningspunkterne i den nuværende skabelon står først. De interviewede politikere har gennemgående tilkendegivet, at det er vanskeligt at forholde sig til en konkret indstilling, før problemet og dets mulige løsning er præsenteret. Den logiske konsekvens er derfor placeringen til sidst. Projektgruppens research har desuden vist, at mange kommuner, virksomheder og organisationer har beslutningspunkterne til sidst i indstillingen. Vurderingen er, at det skaber en logisk og overskuelig struktur.

Beslutningspunkterne vil være dynamiske – dvs. at de kan udvikle sig, efterhånden som sagen går gennem udvalgene og der eventuelt vedtages ændringsforslag. Det vil altid være de aktuelle beslutningspunkter, der står i indstillingen. Oversigt over tidligere politisk behandling vedlægges i bilag.

**Videre proces:** Afsnittet skal give overblik over sagens videre forløb. Der har fra politisk side været efterlyst information om, hvad der videre skal ske med sagerne.

**Bilag:** Hvis sagen er blevet miljøvurderet, har været i høring og/eller har været gennem tidligere politisk behandling, vil det kunne læses i bilag. Her kan desuden ligge øvrige bilag, der er relevante for sagen, men det er afgørende at bilagsmængden reduceres kraftigt i forhold til nu.

For at imødekomme kommunens ambition om øget digitalisering, er det hensigten, at kun selve indstillingen sendes ud til politikerne i papirform. Bilagene vil kunne hentes elektronisk via linkene i den digitale udgave af indstillingen.

## ØKONOMI

Der er fra Økonomiforvaltningen afsat 300.000 kr. til projektet: Konsulentbistand, teknisk implementering og overordnet uddannelse af kommunens medarbejdere. Det er efterfølgende planen, at der halvårligt skal udbydes kurser i at skrive gode indstillinger. Udgifterne hertil skal afholdes af den enkelte forvaltning.

## BESLUTNING

Samtlige forvaltninger indstiller,

**Fejl! Ukendt argument for parameter.**

Indstilling fortsat

at de stående udvalg og Økonomiudvalget overfor Borgerrepræsentationen anbefaler, at forslaget til ny skabelon for indstillinger (bilag 1) vedtages.

### **VIDERE PROCES**

Når indstillingen om den nye indstillingsskabelon har været behandlet af udvalgene, vil Økonomiforvaltningen udarbejde en indstilling om sagen til Borgerrepræsentationen. Det er Borgerrepræsentationen, der i medfør af styrelseslovens § 20, stk. 3 kan bestemme rammer mv. for indstillinger.

I projektet "Indstillinger for alle" indgår endvidere, at kommunens medarbejdere uddannes til at bruge skabelonen hensigtsmæssigt, dvs. anvende et enkelt sprog og skrive kortere indstillinger, der fokuserer på det væsentlige for beslutningstagerne.

Implementering vil ske umiddelbart efter godkendelsen i Borgerrepræsentationen, således at skabelonen er fuldt implementeret pr. 1. januar 2007. Evaluering vil ske efterfølgende.

### **BILAG**

1. Skabelonen med forklaringer
2. Afrapportering fra den eksterne konsulent

Else Sommer

Grethe Munk

Carsten Haurum

Morten Binder  
Jesper Fisker

Claus Juhl

Mette Lis Andersen

# BILAG 2

## Indstillingsskabelon

Indstillingens max. længde er tre sider.

### OVERSKRIFT

Indstillingens overskrift formuleret kort og præcist.

### UNDEROVERSKRIFT

Underoverskriften skal give dig et hurtigt overblik over, hvorfor du sidder med sagen, og over hvad der skal træffes beslutning om. Max 3 linjer.

### PROBLEMSTILLING

Her bliver du kort og præcist præsenteret for sagens kerne. Hvad drejer sagen sig om? / Hvad er det for et problem der skal løses? Max 10 linjer.

### LØSNING

Her præsenteres du for løsningsmulighederne på sagen / problemet og for forvaltningens anbefaling og argumenter herfor. Løsningen er fremadrettet, dvs. at den skitserer hvordan sagen / problemet vil se ud, hvis indstillingen vedtages. Hvilke konsekvenser har løsningen for borgerne? Eventuelle faktuelle oplysninger, der er nødvendige for forståelsen af sagen, vil kunne læses her. Hvis sagen har været i høring, omtales høringsprocessen her. Max 1 side.

### ØKONOMI

Her beskrives finansieringen kort: Hvad koster det og hvor kommer pengene fra? Evt. kontonr. vil også fremgå her. Max. 8 linjer.

### BESLUTNING

Dette punkt er dynamisk, dvs. at det kan udvikle sig efterhånden som sagen går gennem udvalgene. De beslutningspunkter, der skal tages stilling til på mødet, er fremhævet i en grå boks. Beslutningspunkterne skal være nummererede og starte med "at". I indstillinger til ØU vil fagudvalgets beslutningspunkter samt Økonomiforvaltningens eventuelle bemærkninger være at læse. I indstillinger til BR vil fagudvalgets og økonomiudvalgets beslutningspunkter være at læse. Hvis beslutningspunkterne er ændret siden forvaltningens indstilling, vil det fremgå her med standardformulering á la: "På grund af ændringsforslag i udvalget er indstillingen ændret siden forvaltningens indstilling. Se bilag X". Hvis der er protokolbemærkninger til sagen, vil det også fremgå her.

F.eks.

Børne- og Ungdomsudvalget indstiller til Borgerrepræsentationen,

1. at..
2. at..
3. at..

## VIDERE PROCES

Her kan du læse, hvad der videre skal ske med sagen. Skal den behandles i andre udvalg og/eller på BR? Hvad er tidsperspektiverne i sagen, hvornår træder beslutningen i kraft? Det, der står under denne overskrift rettes til efterhånden som sagen går videre i systemet. Max 15 linjer.

## BILAG

Der vil kun være vedhæftet bilag, der er nødvendige for belysning af sagen. Bilagene vil have en sigende overskrift og vil være aktive links, som man kan vælge til.

### Vurderinger:

Hvis der er foretaget vurderinger, f.eks. miljøvurdering, vil det fremgå her, og du vil kunne klikke på de foretagne vurderinger.

### Høring:

Hvis sagen har været i høring, vil der her ligge høringssvar fra fx udvalg, råd, borgergrupper mv., samt bilag om høringsproces og forvaltningens svar eller kommentering på høringer.

### Politisk behandling:

Hvis sagen har været behandlet i andre udvalg, vil du her kunne se sagens forløb med evt. ændringsforslag, afstemninger og protokolbemærkninger.

### Øvrige bilag:

Hvis der f.eks. er vigtige, uddybende oplysninger om økonomien, udover det, der er beskrevet under overskriften "Økonomi", vil det være vedlagt her. Her kan også ligge øvrige bilag, der er vigtige for sagen.

# BILAG 3

## En helt anden indstilling

- Et notat om bedre indstillinger i Københavns Kommune

### Resume

En helt anden indstilling – titlen resumerer i sig selv min anbefaling til Københavns Kommune i arbejdet mod bedre indstillinger. Det er nødvendigt ikke blot at lave en ændring i skabelonen, men i hele indstillingen til indstillinger. Lykkes den holdnings- og adfærdsændring, er der mulighed for store gevinster: politikere vil få klar, god og enkel besked, medarbejdere vil få enklere rammer både at skrive indenfor og implementere ud fra, og ledelser vil få gavn af effektivisering i form af mindre behov for revidering og ”oversættelse”. Det er nødvendigt, men ikke enkelt eller ”overstået” ved en lancering af en ny skabelon.

### Et overblik over notatets opbygning

- Grundlaget for anbefalingerne
- Hovedkonklusioner
- En ny skabelon for indstillingen
- Barrierer og faldgruber for ny indstilling
- En strategi for bedre indstillinger

### Grundlaget for anbefalingerne

Notatet her bygger på analyse af en række indstillinger, otte fokusgrupper med ledelse, medarbejdere og politikere, en diskussion med direktionen og et strategiseminar med projektgruppen bag ”Indstillinger for alle.”

Tilgangen til analysen har været retorisk – en analyse af den situation indstillingen skal bruges i og baggrunden for, hvorfor de ser ud, som de gør. Hele fødekæden fra bestilling til produktion og oplevelse hos politikerne har været i fokus.

### Hovedkonklusioner

Indstillingen som teksttype fungerer ikke. Der er grundlæggende ikke tillid til teksttypen, hverken fra skribenter, ledere eller politikere.

*Politikere* savner overblik og klar besked. De giver eksempelvis udtryk for, at indstillingerne er ”indforståede”, ”det kan være en kamp at kæmpe sig igennem indstillingerne”, og at de ofte ikke ”fatter det”. Indstillinger er langt fra effektive brugsdokumenter, der egner sig til det, de rent faktisk skal; give politikere overblik, baggrund og forståelse for en anbefaling. En indstilling er et beslutningsgrundlag, der skal kunne bruges aktivt – både som baggrundslæsning før et møde og som referenceramme under mødet. Politikerne efterlyser en mere logisk og overskuelig opbygning af indstillingerne – flere gav udtryk for at de var svært at forholde sig til at-punkterne som det allerførste i indstillingen.

*Medarbejdere* giver ligeledes udtryk for mange frustrationer. De får ofte ikke klar nok besked om indstillingens formål, processen har så mange ”kokke”, at omhuen bliver begrænset for den enkelte – og ”husets stil” forpligter. De, der har prøvet at skrive klarere, oplever at blive korrekset af chefer mv.

*Direktioner og udvalgssekretærer fremhæver den ofte ringe kvalitet og giver udtryk for, at de ofte ser indstillingerne så sent i processen, at det er svært gøre noget ved det uden at forsinke beslutningsprocesserne yderligere.*

Den *nuværende skabelon* har følgende hovedproblemer:

| <b>Nuværende skabelon</b> | <b>Hovedproblem jf. analysen</b>  |
|---------------------------|---|
| Titel                     | Langt fra altid sigende – snarere kryptisk og svær at få overblik af  |
| AT-punkter                | Meget komplekse. Giver ikke den nødvendige indføring i emnet. Naturligvis centrale, men for komplekse at forstå pt.   |
| Resumé                    | Ofte alt for langt  |
| Sagsbeskrivelse           | Meget forskelligartet. Generelt for langt og til tider ligefrem ord til andet gengivelse af resume  |
| Økonomi                   | Meget forskelligartet – generelt for sent placeret og for lidt konsekvens-orienteret  |
| Miljøvurdering mv.        | For medarbejdere næsten grotesk at udfylde i mange sager. Blandt politikere et område i vækst (integration, sundhed mv.) og et tydeligt tegn på mistillid: de vil have vished for, at forvaltningen ikke glemmer at overveje disse problemstillinger. |
| Høring                    | Svingende kvalitet; tit svært at få overblik over   |
| Bilag                     | Uendelige. TMF har vejet et enkelt udvalgsmedlems papirstak til 2 kg før et møde.   |

Stort set alle er enige om, at teksttypen ikke fungerer optimalt. Dog mener to af undersøgelsens over 40 respondenter, at indstillingerne er ”glimrende”, ”rimelig effektive” og ”i den rette form”, som de udtrykker det.

Hovedkonklusion er derfor enkel: indstillingen er ikke et funktionelt brugsdokument.

### **En ny skabelon for indstillingen**

Hovedproblemerne er holdninger, brugen og ikke skabelonen. Alligevel er det helt centralt at forandre indstillingsskabelonen radikalt - dels for at kunne bruge en markant forandring som drivkraft i forandringen af holdninger og adfærd i genren, dels for at rette op på de u hensigtsmæssigheder den oprindelige skabelon rummer.

De tre nøgleord for den nye skabelon er overblik, enkelhed og nøgle til mere viden.

### ***Længden – giv kort overblik***

En god indstilling skal give overblik og kunne bruges. Derfor er en væsentlig forandring længden. Eksemplerne spænder fra 3-35 sider – og det er min anbefaling at fastlægge en maksimal længde på 3 sider. Indstillingen skal nemlig ikke fortælle alt, men give politikeren det nødvendige overblik og mulighed for at få mere viden. Det er derfor snarere en nøgle til viden end en fuldstændig redegørelse.

### *Formen – tid til digitalisering*

Indstillingernes form er til tider grotesk i stil og argumentationsform. Det bør forandres, og det er en god anledning til samtidig at digitalisere en del af kommunikationen. Enkelte politikere tøvede lidt her, men kan sagtens se fordelene og mulighederne. Det er derfor min anbefaling, at en ny skabelon kombinerer papirets, KK-nettets og e-mailens styrker.

Papiret kan give overblik, KK-nettet gode veje til mere viden og e-mailen en enkel indgang til de ofte kringlet organiserede netsider.

Indstillingen kan derfor sendes ud som tre sider på papir. De samme tre sider formidles ligeledes pr. e-mail, så link her viser enkle veje til mere viden og de nødvendige bilag. Mens bilagene kun findes som aktive, digitale tilvalg. Disse skal styrkes bl.a. ved for nogles vedkommende at gøres obligatoriske og skabelonstyrede; fx økonomi, miljøvurdering, beslutningsprotokol mv.

Når indstillingen gøres mere brugsorienteret og klar, er jeg ikke i tvivl om, at formidlingsformen også vil ændre sig til det bedre. Form følger funktion.

### *Indstillingens opbygning*

| <b>Nuværende skabelon</b> | <b>En ny skabelon</b>   | <b>Begrundelse for ændringen</b>  |
|---------------------------|---|---|
| Titel                     | Overskrift - kort og præcis   |   |
|                           | Underoverskrift - kort intro, motivering - hvorfor skal jeg som udvalgsmedlem forholde mig til denne sag? | Giver politikerne det nødvendige overblik i den enorme sagsmængde   |
|                           | Emnet kort - en præcisering af indstillingens problemstilling   | Giver overblik og adskiller information og holdning, så indstillingen bliver mere redelig argumentatorisk.  |
|                           | Anbefaling(r)/Løsning – fremadrettet præsentation af de(n) anbefalede løsning(er) på sagen/problemet      | Giver mulighed for en direkte begrundet anbefaling, der samtidig holder fast i perspektiver og konsekvenser, uden at drukne læseren i informationer   |
|                           | Økonomisk konsekvens – kort om finansiering: hvad koster det, og hvor kommer pengene fra                  | Fremhæver de økonomiske konsekvenser og finansiering, der er så centrale for politikerne. Samtidig flyttes de mere detaljerede oplysninger over i et obligatorisk bilag   |
| AT-punkter                | Beslutningspunkter - de <i>aktuelle</i> beslutningspunkter fremhæves, punkterne indrammes og får numre    | At flytte disse punkter er naturligvis et markant brud med vaner og traditioner, men det er læser-logisk og en nødvendig konsekvens af en brugsorientering af genren. De <i>er</i> helt afgørende, men kun når de giver mening. Derfor vil en placering i en fremhævet boks nederst i indstillingen være den bedste løsning. De skal være lette at finde frem til i brugssituationen, |



|                    |   |                |   |
|--------------------|---|----------------|---|
|                    |   |                | men ikke det første, man læser. Det er kun for afsenderen, at det er logisk at begynde med dette, og den nuværende placering er skadelig for forståelighed og overbeviselseskraft af indstillingen. |
| Resumé             |   |                | Afskaffes. Indstillingen bliver i sig selv et overbliksskabende dokument  |
| Sagsbeskrivelse    |   |                | Afskaffes. Erstattes af opdelingen i emne og anbefaling, der er mere direkte og enkel. Er baggrunden central anbefales et historik bilag  |
| Økonomi            |   |                | Erstattet af konsekvens afsnit ovenfor  |
| Miljøvurdering mv. |   |                | Rykkes. Indstillingen rummer blot en markering af, om det er relevant i denne sag og linker videre til det relevante, skabelon-styrede bilag  |
|                    | Videre proces – tidsperspektiv og fortsat forløb  |                | Giver politikere (og administration) overblik eller fingerpeg om det videre forløb af sagen   |
|                    | Bilagsoverblik – kort beskrivelse af de enkelte bilag med links (i skemaform)   |                |   |
|                    | Økonomibilag  |                | Systematiserer de økonomiske perspektiver   |
|                    | Vurderinger   | Miljøvurdering | X   |
|                    |   | Etnicitet      | X   |
|                    |   | Sundhed        | X   |
|                    |   | Ligestilling   | X   |
|                    | Høring  |                | Giver overblik over høringsrunde  |
|                    | Tidligere udvalgsbehandling   |                | Overblik over sagen hidtil (meget efterspurgt politisk)   |
|                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ændringsforslag stillet af X</li> <li>• Afstemninger</li> <li>• Protokolbemærkninger</li> <li>• <u>Beslutningsprotokol</u></li> </ul>                  |                |   |
|                    | Øvrige bilag. Fx: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Historik</li> <li>• Kort</li> <li>• Byplaner</li> <li>• Implementeringsplan</li> <li>• Link til tidligere relevante sager</li> </ul> |                | De nødvendige ekstra bilag til den specifikke sag. Her skal opfordres til enkelhed, bedre brug af visuelle virkemidler og kortfattet  |

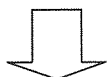
En sådan skabelon vil gøre indstillingerne mere funktionelle og enkle, spare en mængde papir og ressourcer hos både skribenter, godkendere og læsere. Omstillingen sker ikke alene af ved en ny skabelon, men ved den rette implementering af skabelonen, så adfærden ændres.

### Barrierer og faldgruber for ny indstilling

Undersøgelsen afdækkede også medarbejderes, ledelses og politikeres syn på barrierer for bedre indstillinger. Alle var enige om at pege på hinanden – og problemerne er derved tilsyneladende i hele ”fødekæden”.

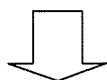
#### FØR

Hverken politikere eller ledere giver klare desiner, når de beder om en indstilling



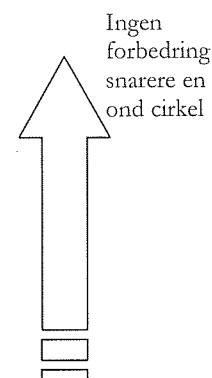
#### UNDER

Tilblivelsesprocessen har så mange ”kokke”, at ingen tager reelt ansvar  
Alle, der skriver til, er med til at ”mudre” budskaberne og tilføje flere og flere detaljer  
Der er fokus på at undgå fejl og holde sin ryg fri – ikke fremlægge beslutningsgrundlag



#### EFTER

Ingen eller kun meget sporadisk feedback – ofte kun fejlorienteret Ingen forbedring



En væsentlig barriere for forbedringer er også en massiv mistillid til, at ”ledelsen virkelig mener det”. Erfaringer med tomme hensigtserklæringer og siden bebrejdelser dukker op hos de fleste – og flere fremhæver værdigrundlaget som et eksempel.