

Samspillet mellem politikere og forvaltning i kommunerne

Hovedresultater fra undersøgelser af samspillet
mellem politikere og forvaltning i kommunerne



IKL



Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
1.1 Resumé	3
1.2 Undersøgelser af samspillet mellem politikere og forvaltning	3
2. Tillid og åbenhed i samspillet mellem politikere og forvaltning	4
3. Rolle- og arbejdsfordeling mellem kommunalpolitikere og forvaltning	5
3.1 Kommunens politiske ledelse	5
3.2 Borgmesteren	6
3.3 Delegation og delegationsplaner	6
3.4 Kommunaldirektøren og den øvrige forvaltning	7
4. Forvaltningens forpligtelser og ansvar	9
4.1 Forvaltningens betjening og bistand	9
4.2 Det politiske råderum og sagsfremstilling	11
4.3 Den faglige rådgivning	12
4.4 Kodeks og embedsmandsdyderne	14
5. Nutidens rammevilkår	17
5.1 Medier og de sociale mediers betydning	17
6. Litteraturliste	19
7. Bilagsoversigt	19
7.1 Oversigt over undersøgelser	19

1. Indledning

Samspillet mellem lokalpolitikere og forvaltning er én af de grundlæggende forudsætninger for et velfungerende lokaldemokrati. Samspillet har betydning for tilliden til lokaldemokratiet hos både politikere, embedsværk og ikke mindst hos borgerne. Derudover er samspillet afgørende for gode og effektive beslutningsprocesser, og for at der også fremover kan udvikles velfærdsløsninger til gavn for borgerne.

Denne publikation samler hovedresultaterne fra en række undersøgelser af samspillet mellem politikere og forvaltning i kommunerne. Undersøgelserne er initieret på baggrund af kommunalvalget 2021, hvor ca. 1000 nye kommunalpolitikere blev valgt, og som nu står midt i at skulle indgå i et samspil med deres respektive forvaltninger om en bred og kompleks opgaveportefølje, som kendetegner kommunerne i dag. Udover kommunalvalget, som anledning til at se nærmere på samspillet, er undersøgelserne også initieret af strømningerne i samfundsdebatten, der har sat fornyet fokus på forholdet mellem politikere og embedsværk – specielt i staten, og som har betydet, at Djøf nedsatte Karsten Dybvad-udvalget i december 2021. Af tidligere fokus på embedsværkets relation til politikerne kan bl.a. nævnes Bo Smith-udvalgets rapport i 2015, God adfærd i det offentlige (Moderniseringsstyrelsen, KL, Danske Regioner, 2017), Kodeks VII med syv centrale pligter (Finansministeriet, 2015) og Kodeks for forvaltningens rådgivning (KL, 2016).

Denne publikation sætter fokus på samspillet mellem politikere og forvaltning i kommunerne og fokuserer på de juridiske og formelle rammer for samspillet mellem politikere og forvaltning, på mulighederne for delegation samt på arbejdsdelingen mellem den politiske og administrative topledelse i kommunerne. Udover arbejdsdelingen belyses forvaltningens ansvar og forpligtelser, herunder betjening og bistand til politikerne.

1.1 Resumé

Samlet set tegner undersøgelserne et billede af et velfungerende kommunestyre, hvor der er grundlæggende tillid til forvaltningen fra kommunalbestyrelsen. Der er en klar rolle- og arbejdsfordeling mellem kommunalpolitikere og forvaltning, som formelt kommer til udtryk gennem brug af delegationsplaner. På topledelsesniveau kommer det til udtryk gennem borgmesteren og kommunaldirektørens samarbejde, hvor opgavefordelingen som oftest bliver aftalt.

Undersøgelserne giver også et billede af en forvaltning, der lever op til sine forpligtelser, og det gælder især kommunaldirektørens betjening af hele kommunalbestyrelsen.

Der gives samtidig et billede af de kommunale forvaltninger, der leverer gode indstillinger til kommunalpolitikere, men som samtidig kan blive endnu bedre til at tydeliggøre det politiske råderum.

På medarbejderniveau har de administrative medarbejdere en oplevelse af at være klædt på til at arbejde i en politisk styret organisation. I forhold til Kodeks VII, kan de administrative medarbejders kendskab imidlertid blive større. Dette er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at medarbejderne ikke efterlever embedsmandsdyderne i praksis.

Samspillet er desuden underlagt nutidens rammevilkår, hvor kommu-

naldirektørerne vurderer, at de sociale medier stadig fylder mere i de interne politiske debatter i kommunalbestyrelsen. Samtidig går de sociale medier tæt på borgmestrene som person, hvor det i mindre grad er tilfældet for kommunaldirektørerne.

1.2 Undersøgelser af samspillet mellem politikere og forvaltning

Undersøgelserne, der ligger til grund for publikationen, er foretaget i løbet af 2022, og består af en række spørgeskemaundersøgelser med hhv. kommunalpolitikere bredt set, borgmestere, kommunaldirektører og de administrative medarbejdere. Spørgeskemaundersøgelsen med hhv. borgmestrene og kommunaldirektørerne er foretaget i samarbejde med Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse ved Aarhus Universitet, mens spørgeskemaundersøgelsen med de administrative medarbejdere er foretaget i samarbejde med Kommunaldirektørforeningen (KOMDIR) (se evt. bilag).

Udover spørgeskemaundersøgelserne er publikationen udarbejdet med udgangspunkt i de juridiske og formelle rammer for samspillet, herunder delegation af formel kompetence fra politikere til forvaltning.

2. Tillid og åbenhed i samspillet mellem politikere og forvaltning

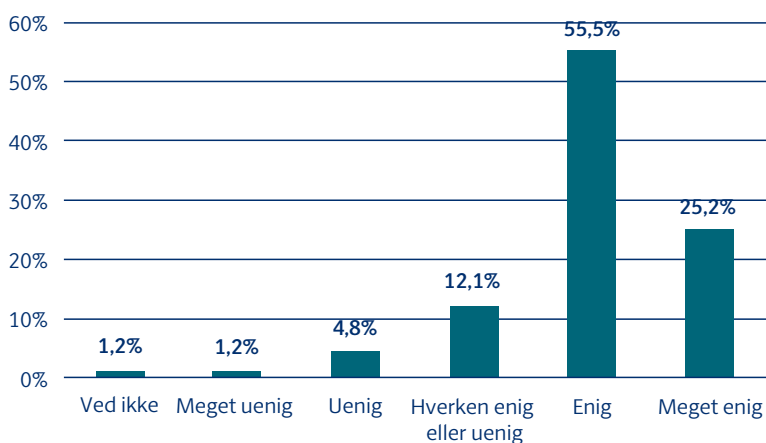
En væsentlig forudsætning for det kommunalpolitiske arbejde er et velfungerende samspil med forvaltningen. Resultaterne fra undersøgelserne viser, at kommunalpolitikere generelt oplever et velfungerende samspil, hvor knap 81 pct. tilkendegiver, at samspillet fungerer godt, mens 6 pct. er uenige eller meget uenige heri. Derudover viser resultaterne, at der ikke er stor forskel på, om kommunalpolitikere er en del af borgmesterkoalitionen eller ej i forhold til, om de oplever et velfungerende samspil. Her svarer 85 pct. af kommunalpolitikere, der er en del af borgmesterkoalitionen og 73 pct. af kommunalpolitikere, der står udenfor borgmesterkoalitionen, at samspillet fungerer godt. (Figur 1)

Et velfungerende samspil bygger på tillidsfuldt samarbejde, som bl.a. kendetegnes ved lovmedholdelighed, ordentlighed og åbenhed, og hvor der er respekt for hinandens roller og ansvar (Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg, KL og det daværende Indenrigs- og Boligministerium, 2022).

Tillid fra politikere til forvaltningen er derfor afgørende. Det gælder både i forhold til at forvalte og omsætte de beslutninger, som politikere træffer, og i forhold til den rådgivning og bistand, kommunalpolitikere modtager. Resultaterne fra undersøgelserne giver et billede af et kommunestyre med grundlæggende tillid fra politikere til forvaltningen. 72,2 pct. af kommunalpolitikere mener, at der generelt er tillid til, at forvaltningen realiserer de politiske beslutninger efter hensigten, mens 8,7 pct. er uenige eller meget uenige heri. Hertil oplever 75,9 pct. af kommunaldirektørerne, at politikere har tillid til forvaltningens sagsbehandling, mens 16,9 pct. ikke oplever dette. Blandt de administrative medarbejdere gælder, at 72,8 pct. oplever, at kommunalpolitikere har tillid

Figur 1

Kommunalpolitikere:
"Samspillet med forvaltningen fungerer godt"



Kilde: Momentum - Rundspørge blandt kommunalpolitikere, 2022.

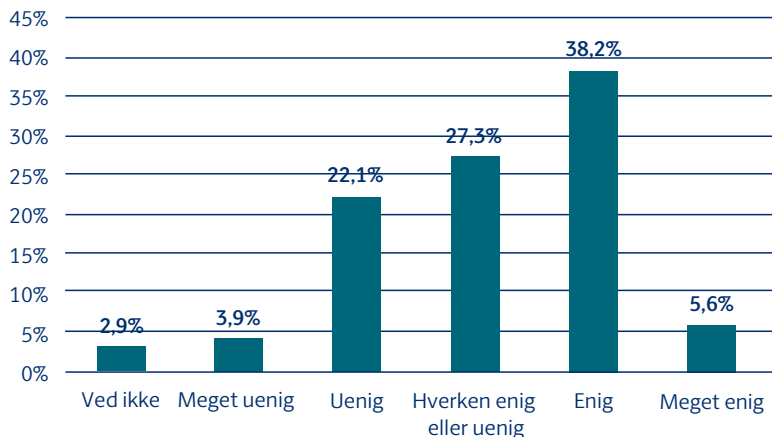
til forvaltningen, mens 9,1 pct. er uenige eller meget uenige heri. (Figur 2)

Åbenhed er en anden væsentlig forudsætning for et tillidsfuldt samarbejde.

Her tilkendegiver 43,8 pct. af kommunalpolitikere, at det er let for dem at få indblik i, hvordan forvaltningen fører de politiske beslutninger ud i livet, mens 26 pct. er uenige eller meget uenige heri.

Figur 2

Kommunalpolitikere:
"Det er let for mig at få indblik i, hvordan forvaltningen fører politiske beslutninger ud i livet"



Kilde: Momentum - Rundspørge blandt kommunalpolitikere, 2022.

3. Rolle- og arbejdsfordeling mellem kommunalpolitikere og forvaltning

3.1 Kommunens politiske ledelse

Kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed og har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. Det betyder, at kommunalbestyrelsen bl.a. har ansvaret for at udvikle kommunen, lede og prioritere den lokale velfærd. Det er således kommunalbestyrelsen, der beslutter, hvilke områder der skal prioriteres, og som sætter de politiske mål for, hvad der skal ske, og hvilken effekt der ønskes.

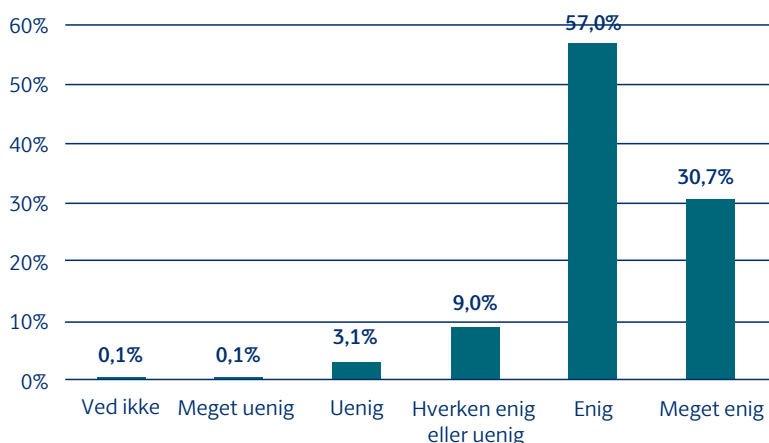
I spørgeskemaundersøgelsen til kommunalpolitikere svarer 93 pct., at de anser deres rolle, som at skulle udvikle kommunen til fremtiden. Hertil anser 87,7 pct. af kommunalpolitikere, at det er legitimt, at politikere interesserer sig for driften og følger de politiske beslutninger til dørs, mens 3,2 pct. er uenige heri. (Figur 3)

Selvom kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar, betyder det dog ikke, at alle beslutninger nødvendigvis skal træffes af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan som udgangspunkt delegerer udøvelsen af sin kompetence til fx forvaltningen (se afsnit 3.3 nedenfor om delegationsforbud).

Kommunestyrelseslovens udgangspunkt er udvalgsstyret, hvor det kommunalpolitiske arbejde i høj grad er henlagt til en række stående udvalg. Den enkelte kommunalbestyrelse bestemmer selv udvalgenes antal (dog mindst ét samt et økonomiudvalg) og udvalgenes sagsområder.

Figur 3

*Kommunalpolitikere:
"Det er legitimt at politikere interesserer sig for driften og følger politiske beslutninger til dørs"*



Kilde: Momentum - Rundspørge blandt kommunalpolitikere, 2022.

Dermed kan den enkelte kommunalbestyrelse sammensætte udvalgenes antal og opgaveportefølje, så de afspejler de lokale behov og ønsker.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunalpolitikere tilkendegiver 68 pct., at fagudvalgene giver dem inspiration til det politiske arbejde, mens 70 pct. tilkendegiver at arbejdet i fagudvalgene har stor indflydelse på, hvad de ender med at stemme i sagerne.

“I spørgeskemaundersøgelsen til kommunalpolitikere svarer 93 pct., at de anser deres rolle, som at skulle udvikle kommunen til fremtiden. “

3.2 Borgmesteren

Borgmesteren varetager en række centrale funktioner i kommunestyret og har efter loven en række beføjelser og kompetencer bl.a. som administrationens øverste daglige leder. Borgmesteren skal endvidere koordinere den kommunale virksomhed og sikre, at forvaltningen fungerer som en enhed.

Som øverste daglige leder af kommunens forvaltning har borgmesteren overfor kommunalbestyrelsen ansvaret for, at administrationen fungerer og for at sikre ekspeditionen og udførelsen af alle kommunalbestyrelsens beslutninger.

I spørgeundersøgelsen tilkendegiver 82,2 pct. af borgmestrene, at de anser det som vigtigt, at de kontrollerer at det, der bliver besluttet, også bliver gennemført. 8,9 pct. er delvist uenige. Ingen er meget uenige. (Figur 4)

I praksis vil borgmesteren overlade væsentlige dele af den daglige ledelse til kommunaldirektøren og kommunens andre chefer.

Borgmesteren har som øverste daglige leder af forvaltningen ret til at kræve sager på kommunalbestyrelsens dagsorden. Borgmesteren har imidlertid ikke kompetence til at bestemme indholdet af forvaltningens indstillinger. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte med hensyn til, hvordan sagerne skal afgøres eller oplyses.

3.3 Delegation og delegationsplaner

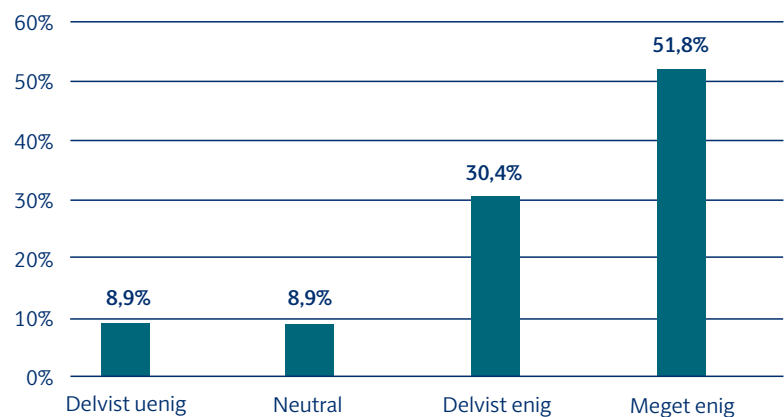
Kommunalbestyrelsens delegation er en praktisk nødvendighed, og kommunalbestyrelsen kan som udgangspunkt frit overlade udøvelsen af sin kompetence fx til den kommunale administration. Det kan dog være fastsat eller forudsat i lovgivningen, at sagen skal behandles af kommunalbestyrelsen (delegationsforbud).

Delegationer kan evt. fremgå af en delegations (-eller kompetenceplan).

Figur 4

Borgmestrene:

”Jeg ser det som vigtigt, at jeg kontrollerer, at det der bliver besluttet også bliver gennemført”



Kilde: Borgmestrenes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2023.

“En KL-rundspørge (2022) blandt kommunerne viser, at ud af 50 adspurgte kommuner har 45 kommuner en delegationsplan.”

Delegationsplaner kan give politikere og forvaltning et overblik over sagsgange og beslutningskompetencer samt understøtte et smidigt samarbejde mellem det politiske og administrative niveau, herunder udtrykke kommunalbestyrelsens ønsker til, hvornår kommunalbestyrelsen og udvalgene ønsker at være hhv. tæt på maskinrummet og oppe på kommandobroen. Derudover kan delegationsplaner være udarbejdet ud fra forskellige principper. Det kan fx – afhængig af bl.a. sagsområdet – være, at delegationsplanen skal understøtte, at afgørelse af konkrete sager, i videst muligt omfang, delegeres til forvaltningen med en forventning om at give plads

til politik og mindre sagsbehandling i udvalgene.

Der er ikke et lovgivningsmæssigt krav om, at kommunerne skal udarbejde en delegationsplan. En KL-rundspørge (2022) blandt kommunerne viser, at ud af 50 adspurgte kommuner, har 45 kommuner en delegationsplan. Det er, på baggrund af rundspørgen, indtrykket, at delegationsplanerne primært bliver introduceret til politikerne i starten af en valgperiode. Det er imidlertid langt fra i alle tilfælde, at delegationsplanen indgår i en mere grundlæggende drøftelse om arbejdsdelingen mellem politikere og forvaltning.

3.4 Kommunaldirektøren og den øvrige forvaltning

Kommunestyrelsesloven indeholder ikke nærmere regler om indretningen af kommunens forvaltning. Det er således op til den enkelt kommunalbestyrelse ud fra lokale overvejelser at bestemme, hvordan indretningen af kommunens forvaltning skal tilrettelægges.

Kommunestyrelsesloven indeholder heller ikke nogen nærmere afgrænsning af kommunaldirektørens opgaver som øverst ansat i embedsværket.

Kommunaldirektøren har – inden for rammerne af kommunalbestyrelsens vedtagelser – i medfør af almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelse – adgang til at instruere forvaltningen om sagerne.

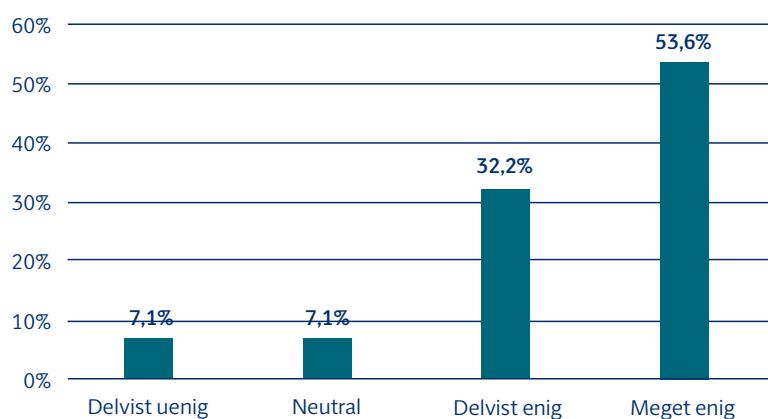
Principielt kan det give anledning til usikkerhed om kompetencefordelingen, at den øverste daglige ledelse af forvaltningen efter loven henhører under borgmesteren, uden at dette dog giver adgang til at instruere forvaltningen om indholdet af sagerne, mens kommunaldirektøren omvendt har en sådan kompetence, selv om kommunaldirektørens kompetencer og rolle ikke er omtalt i loven. I praksis giver det mindre anledning til usikkerhed.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt borgmestrene svarer 85,8 pct., at de er meget eller delvist enige i, at de har en tydelig opgavefordeling med kommunaldirektøren (Figur 5), mens 78,5 pct. svarer, at de har aftalt med kommunaldirektøren, hvordan de deler opgaverne.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunaldirektørerne svarer 85,6 pct., at de er helt eller delvist enige i udsagnet om, at borgmesteren spiller med åbne kort i forhold til kommunaldirektørens råderum. I kommunaldirektørens optik er den politiske retning kendt, og råderummet til at udføre opgaverne skabes i et samspil med borgmesteren. (Figur 6)

Figur 5

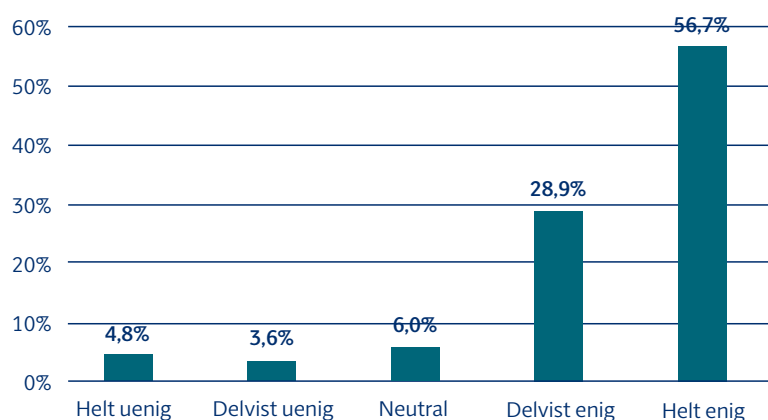
Borgmestrene:
"Jeg har en tydelig opgavefordeling med kommunaldirektøren"



Kilde: Borgmestrenes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2023.

Figur 6

Kommunaldirektørerne:
"Borgmesteren spiller med åbne kort i forhold til mit råderum"



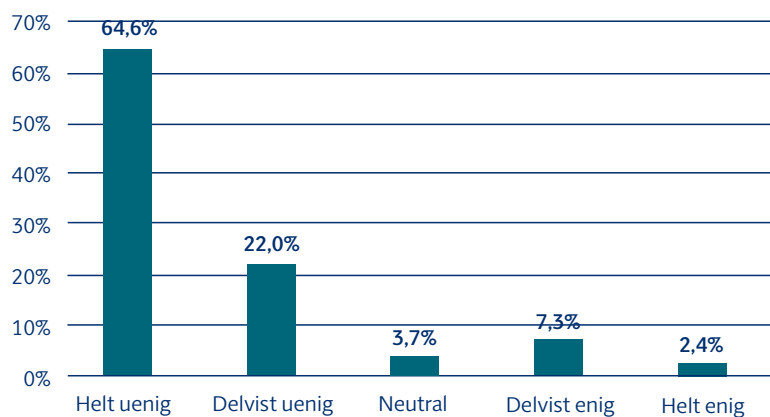
Kilde: Kommunaldirektørernes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2022.

Samme undersøgelse giver et billede af et tæt samarbejde mellem kommunaldirektør og borgmester. Her svarer 86,6 pct. af kommunaldirektørerne, at de er delvist eller helt uenige i udsagnet om, at kommunaldirektøren ofte må gætte sig til, hvad borgmesteren vil. Borgmestrene er tydelige i den politiske retning, og retningen er altovervejende kendt af kommunaldirektørerne. (Figur 7)

“I kommunaldirektørens optik er den politiske retning kendt, og råderummet til at udføre opgaverne skabes i et samspil med borgmesteren.”

Figur 7

Kommunaldirektørerne:
"Jeg må tit gætte mig til hvad borgmesteren vil"



Kilde: Kommunaldirektørernes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2022.

4. Forvaltningens forpligtelser og ansvar

4.1 Forvaltningens betjening og bistand

Kommunestyrelsesloven forudsætter, at forvaltningen skal forberede, udføre og følge op på de beslutninger, der træffes af de kommunalpolitiske organer. Det betyder, at forvaltningen skal betjene kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget, de stående udvalg samt borgmestrene og udvalgsformændene, når de varetager de beføjelser, de er tillagt efter loven. Derudover kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om og fastsætte retningslinjer for forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Bistanden ligger således udover den almindelige betjening af de kommunalpolitiske organer (Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg, KL og det daværende Indenrigs- og Boligministerium, 2022).

I spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunalpolitikere tilkendegiver 79,9 pct., at de er enige eller meget enige i, at de får den bistand fra forvaltningen, som de har brug for ift. at løse deres opgaver i forbindelse med deres hverv som kommunalbestyrelsesmedlemmer. (Figur 8)

Alle ansatte skal aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som kommunalbestyrelsen 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.

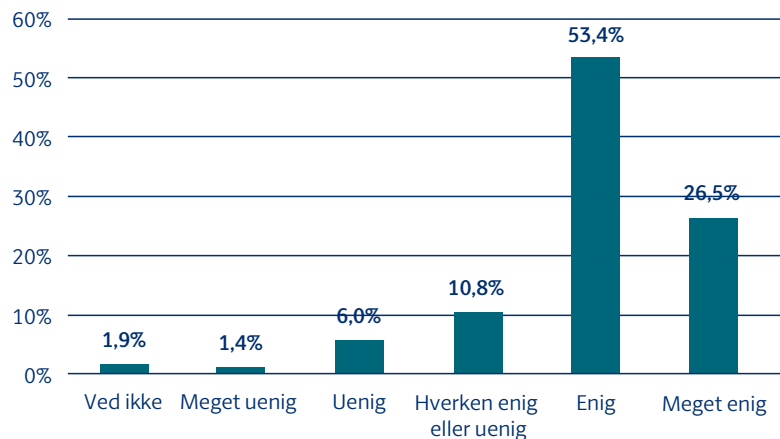
I spørgeskemaundersøgelsen for borgmestrene tilkendegiver 92,8 pct., at de er meget eller delvist enige i, at direktionen spiller en aktiv rolle i oversættelsen af den politiske linje til forvaltningen. (Figur 9)

Forvaltningen skal betjene den samlede kommunalbestyrelse og samtidig inden for lovgivningens rammer tage udgangspunkt i kommunalbestyrelsens (flertals) politiske linje, når de yder rådgivning og bistand.

Figur 8

Kommunalpolitikere:

"Jeg får den bistand fra forvaltningen, som jeg har brug for i forhold til at løse mine opgaver som kommunalbestyrelsesmedlem"

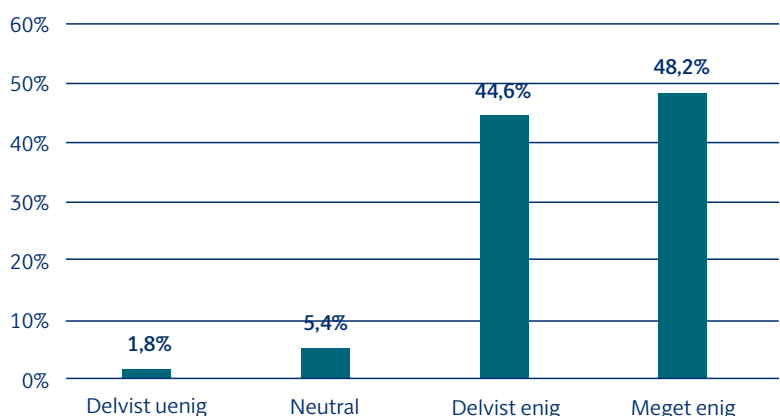


Kilde: Momentum - Rundspørge blandt kommunalpolitikere, 2022.

Figur 9

Borgmestrene:

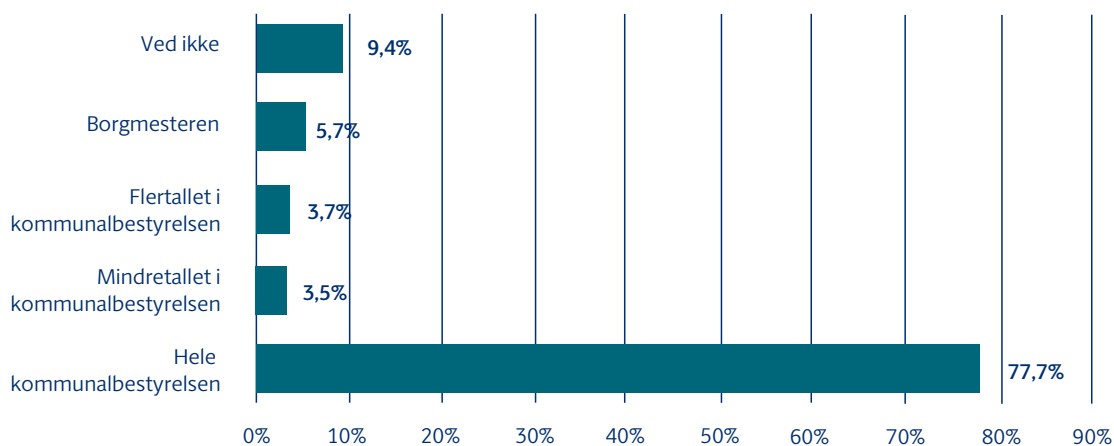
"Jeg oplever, at direktionen spiller en aktiv rolle i oversættelsen af den politiske linje til forvaltningen"



Kilde: Borgmestrenes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2023.

Til et spørgsmål om, hvem forvaltningen skal betjene, svarer 77,7 pct. af de responderende administrative medarbejdere, at forvaltningen skal betjene hele kommunalbestyrelsen. (Figur 10)

Figur 10 De administrative medarbejdere:
"Hvem af nedenstående grupper mener du, at forvaltningen skal betjene?"



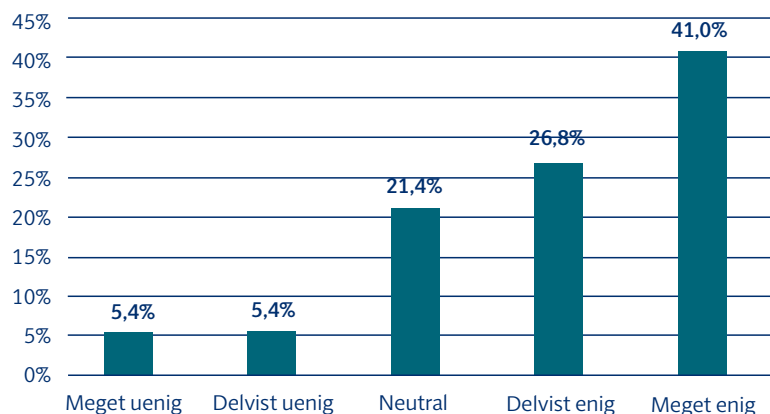
Kilde: De administratives medarbejders syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, 2023.

“Kommunaldirektørerne balancerer i en situation, hvor retning for samarbejdet med borgmesteren og det politiske flertal er tydelig, og hvor kommunaldirektørerne også stiller sig til rådighed for oppositionens leder, selvom vedkommende er uenig med borgmesteren.”

Spørgeskemaundersøgelsen blandt borgmestrene viser, at 67,8 pct. af borgmestrene er delvist eller meget enige i, at de anser det som en af kommunaldirektørens opgaver at rådgive oppositionen. (Figur 11)

Figur 11

Borgmestrene:
"Jeg anser det som en af kommunaldirektørens opgaver at rådgive oppositionen"



Kilde: Borgmestrenes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2023.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunaldirektørerne giver et billede af, at en stor del af kommunaldirektørerne også rådgiver oppositionen i forhold til kommunens arbejde. 97,5 pct. af kommunaldirektørerne svarer, at de er parate til at rådgive lederen af oppositionen i en sag, hvor vedkommende er uenig med borgmesteren. Næsten halvdelen (46,3 pct.) vil rådgive fortroligt, mens 39 pct. vil rådgive og orientere borgmesteren. 2,5 pct. svarer, at de ikke ville rådgive i den givne situation. (Figur 12)

Svarene understreger den afgørende forskel, der er mellem den administrative topledelse i kommunerne og topledelsen i centraladministrationen. Kommunaldirektørerne balancerer i en situation, hvor retning for samarbejdet med borgmesteren og det politiske flertal er tydelig, og hvor kommunaldirektørerne også stiller sig til rådighed for oppositionens leder, selvom vedkommende er uenig med borgmesteren.

4.2 Det politiske råderum og sagsfremstilling

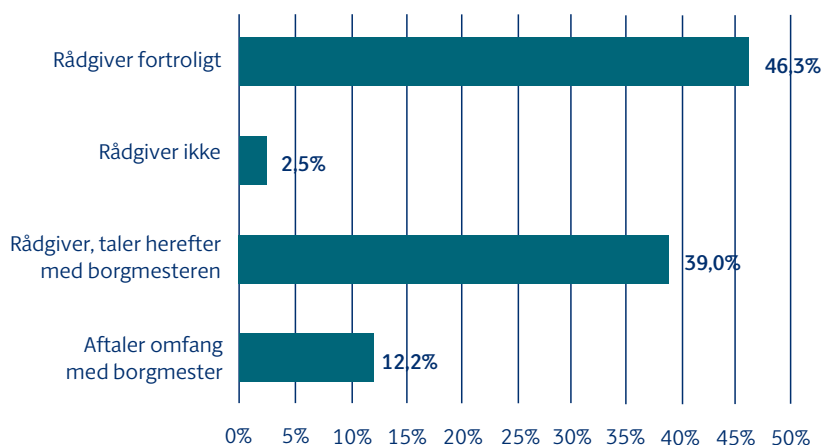
Som led i betjeningen af kommunalbestyrelsen og udvalgene skal forvaltningen bl.a. sørge for, at sager, der forelægges til beslutninger, er tilstrækkeligt oplyst. Det er forvaltningen, der udarbejder indstillingen i sagerne, som behandles politisk (Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg, KL og det daværende Indenrigs- og Boligministerium, 2022).

I spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunalpolitikere tilkendegiver 43,8 pct., at de er enige eller meget enige i, at det i forvaltningens indstillinger er tydeligt, hvad det politiske råderum er, mens 19,3 pct. er uenige eller meget uenige heri (Figur 13). Samtidig er 67,6 pct. af kommunalpolitikere enige eller meget enige i, at forvaltningens måde at formidle komplekse sager på, hjælper dem med at forstå sagerne bedre.

Figur 12

Kommunaldirektørerne:

"Oppositionslederen henvender sig til dig og beder om rådgivning i en konkret sag, hvor han/hun er uenig med borgmesteren. Hvilken af disse reaktioner beskriver bedst, hvad du vil gøre i ovenstående situation?"

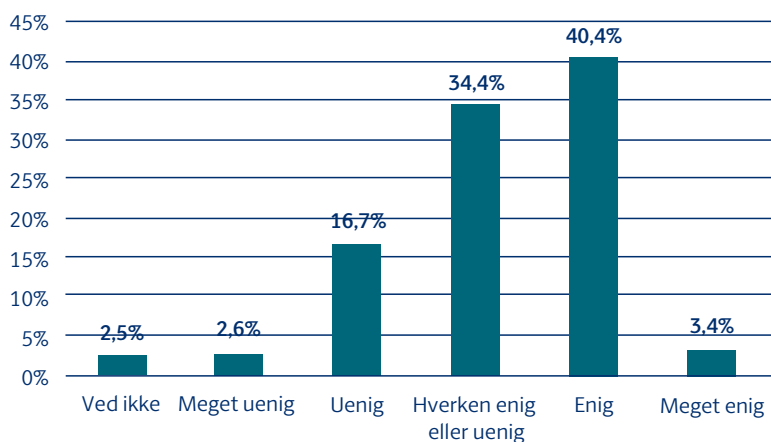


Kilde: Kommunaldirektørernes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2022.

Figur 13

Kommunaldirektørerne :

"Det er tydeligt i forvaltningens indstillinger, hvad det politiske råderum er"



Kilde: Kommunaldirektørernes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2022.

Til trods for, at det politiske råderum ikke er lige tydeligt for alle kommunalpolitikere, så tilkendegiver 78,1 pct., at de har afgørende indflydelse på udfaldet af flere vigtige beslutninger. (Figur 14)

Når det kommer til inddragelse af de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer i de politiske processer tilkendegiver 39 pct. af de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer og 14 pct. af borgmestrene imidlertid, at de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer bliver inddraget for sent i de politiske processer.

4.3 Den faglige rådgivning

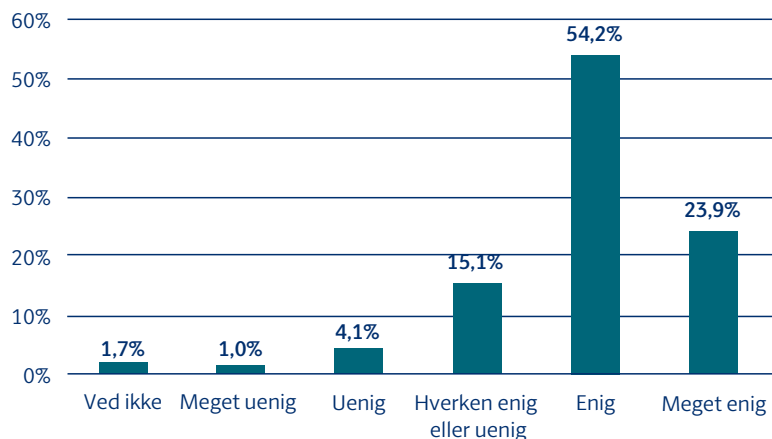
Forvaltningens indstillinger skal, udover at sagerne skal være forsvarligt oplyst, ligge inden for det fagligt forsvarlige. Det er forvaltningen, der har den faglige ekspertise, som skal understøtte beslutningerne, der skal træffes politisk. Forvaltningen kan ikke instrueres på dette punkt.

I spørgeskemaundersøgelsen vurderer 60,2 pct. af medarbejderne, at politikerne baserer deres beslutning på de faglige oplæg, som forvaltningen fremlægger, mens 9,8 pct. er uenige eller delvist uenige heri. (Figur 15)

“På et spørgsmål om, hvorvidt forslag fra forvaltningen ofte ikke stemmer overens med den retning, flertallet i kommunalbestyrelsen ønsker at sætte, svarer 82,1 pct. af borgmestrene, at de er meget uenige eller delvist uenige heri.”

Figur 14

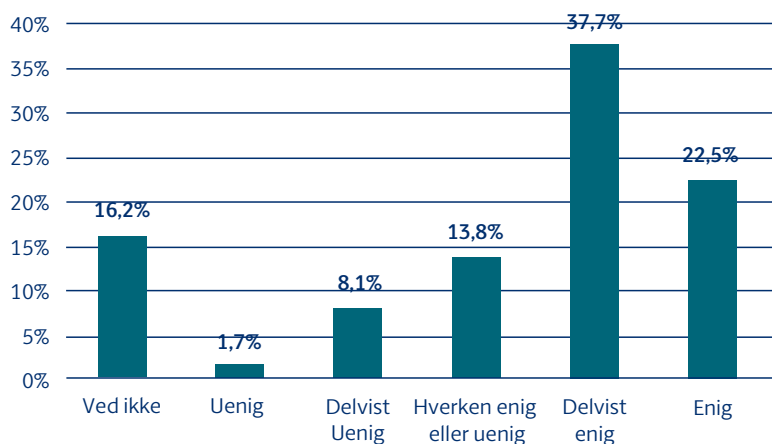
Kommunalpolitikere:
”Jeg har haft afgørende indflydelse på udfaldet af flere vigtige beslutninger”



Kilde: Momentum - Rundspørge blandt kommunalpolitikere, 2022.

Figur 15

De administrative medarbejdere:
”Jeg oplever, at politikerne baserer deres beslutninger på de faglige oplæg, som forvaltningen fremsætter.”



Kilde: De administratives medarbejders syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, 2023.

Forvaltningen er imidlertid ikke forpligtet til at forelægge alle fagligt forsvarlige løsninger, og forvaltningen må godt i vurdering af, hvilke forslag der skal forelægges, være lydhør overfor politiske signaler, således at der forelægges forslag, som både er fagligt forsvarlige og forventeligt kan samle flertal.

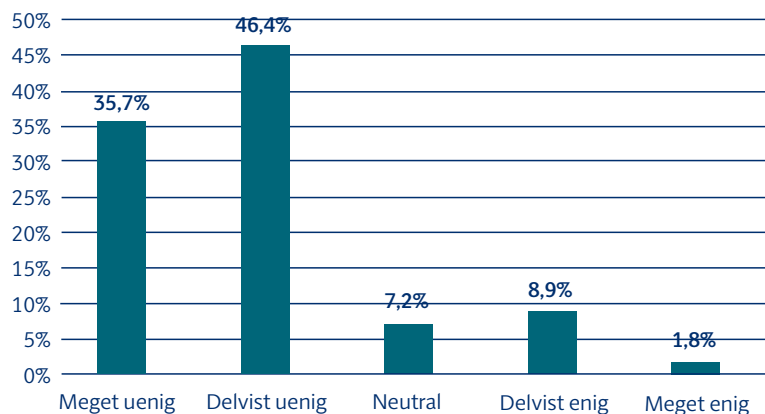
I spørgeskemaundersøgelsen tilkender giver 32,5 pct. af kommunaldirektørerne, at flertallets politiske linje i høj grad eller meget høj grad er kendt inden strategiske udspil kommer til drøftelse i direktionen, 55,4 pct. svarer i nogen grad, mens 12,1 pct. svare i ringe grad eller slet ikke.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt borgmestrene understøtter dette. På et spørgsmål om, hvorvidt forslag fra forvaltningen ofte ikke stemmer overens med den retning, flertallet i kommunalbestyrelsen ønsker at sætte, svarer 82,1 pct., at de er meget uenige eller delvist uenige heri. (Figur 16)

Det ligger fint i forlængelse af medarbejdernes vurdering af, hvorvidt den politiske linje er tydelig i organisationen. I spørgeskemaundersøgelsen tilkender giver 65,6 pct. af de administrative medarbejdere, at det er tydeligt for dem, hvad den politiske retning er indenfor deres fagområde, mens 15,8 pct. er uenige eller delvist uenige heri. (Figur 17)

Figur 16

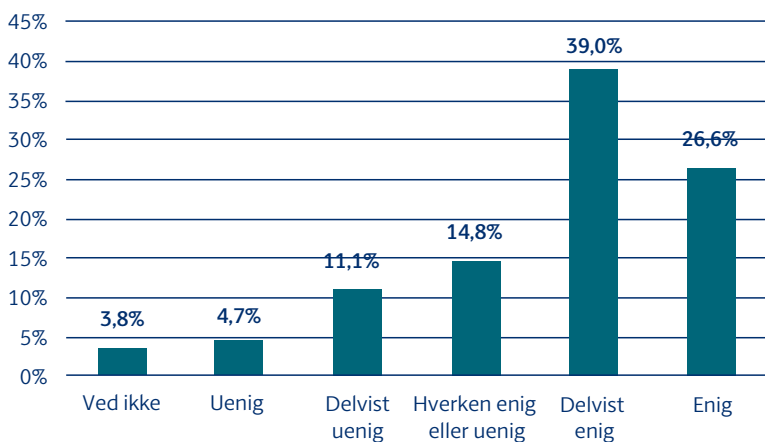
Borgmestrene:
"Forslag fra forvaltningen stemmer ofte ikke overens med den retning, flertallet i kommunalbestyrelsen ønsker at sætte"



Kilde: Borgmestrenes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2023.

Figur 17

De administrative medarbejdere:
"Det er tydeligt for mig, hvad den politiske retning er indenfor mit fagområde"



Kilde: De administratives medarbejders syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, 2023.

Resultaterne viser at forvaltningen er lydhør overfor flertallets politiske ønsker. Samtidig viser resultaterne, at 45,1 pct. af de responderende administrative medarbejdere tilkendegiver, at de er uenige eller delvist uenige i, at de oplever et pres for at opnå bestemte faglige konklusioner af hensynet til et politisk ønske, mens 28 pct. er enige eller delvist enige heri. (Figur 18)

“Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser, at de administrative medarbejdere på nuværende tidspunkt i deres ansættelse føler sig klædt på til at arbejde i en politisk styret organisation.“

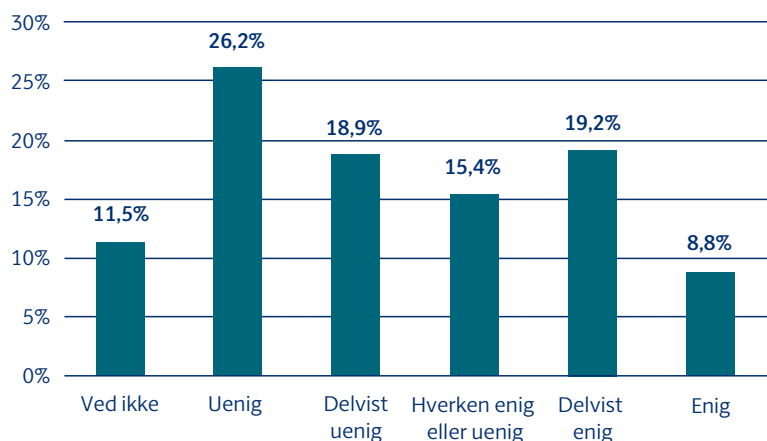
4.3 Kodeks og embedsmandsdyderne

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 kommunens institutioner.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser, at de administrative medarbejdere på nuværende tidspunkt i deres ansættelse føler sig klædt på til at arbejde i en politisk styret organisation. (Figur 19)

Figur 18

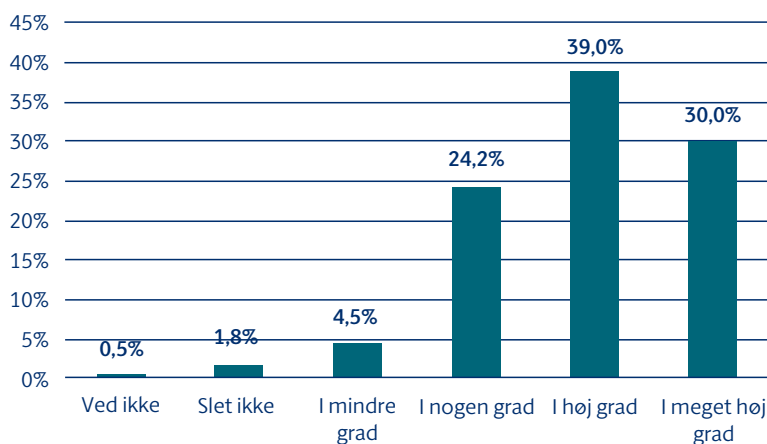
*De administrative medarbejdere:
”Jeg oplever et pres for at opnå bestemte faglige konklusioner af hensynet til et politisk ønske”*



Kilde: De administratives medarbejders syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, 2023.

Figur 19

*De administrative medarbejdere:
”I hvilken grad oplever du, at du nu er klædt på til at arbejde i en politisk styret organisation?”*



Kilde: De administratives medarbejders syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, 2023.

Til trods for at de administrative medarbejdere oplever at være godt klædt på til at arbejde i en politisk styret organisation på nuværende tidspunkt i deres ansættelse, er der i mindre grad fokus på at klæde medarbejderne på, når de er nyansatte. (Figur 20)

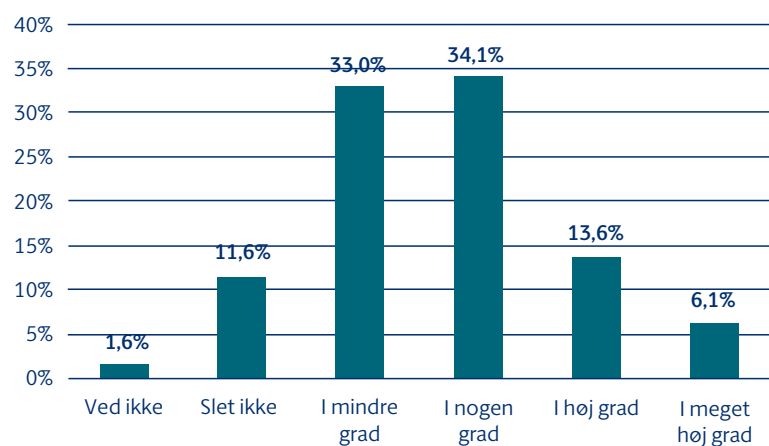
I efteråret 2015 udgav den daværende Moderniseringsstyrelse under Finansministeriet publikationen "Kodex VII Syv centrale pligter", der beskriver centrale pligter for embedsværket i forbindelse med rådgivning og bistand til ministre. Disse pligter er formuleret under overskrifterne:

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

I efteråret 2015 lancerede "Bo Smith-udvalget" sin rapport "Embedsmanden i det moderne folkestyre". I forhold til kommunerne indeholder rapporten et forslag til kodeks for ledere og ansatte i forvaltningen.

Figur 20

*De administrative medarbejdere:
"I hvilken grad oplevede du, da du startede i dit nuværende job, at der var fokus på at klæde dig på til at arbejde i en politisk styret organisation?"*



Kilde: De administratives medarbejders syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, 2023.

For at understøtte den lokale debat udarbejdede KL i 2016 inspirationskataloget "Kodeks for forvaltningens rådgivning", som bl.a. indeholder en række inspirationsspørgsmål til hver af de syv normer.

På baggrund af Bo Smith-rapporten og KL's Kodeks, kan de syv pligter i meget kort form sammenfattes således:

Lovlighed:

Al rådgivning og bistand til politikerne skal ske inden for rammerne af gældende lovgivning. Forvaltningen skal bistå politikerne med at finde den rigtige juridiske vej mod de politiske mål, markere det politiske handlerum og være tydelig omkring lovgivningens rammer og gråzoner.

Sandhed:

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

Faglighed:

Alle i forvaltningen skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Politikerne skal informeres og rådgives om det relevante faglige grundlag i forbindelse med beslutninger om fx et nyt politisk initiativ eller en forvaltningsafgørelse, og når beslutningerne skal gennemføres.

Udvikling og samarbejde:

Medarbejderne skal løbende bestræbe sig på at udvikle opgaveløsningen og at forbedre kvaliteten af bistanden til politikerne. 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.

Ansvar og ledelse:

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.

Åbenhed om fejl:

Forvaltningen 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.

Partipolitisk neutralitet:

Alle ansatte 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.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt de administrative medarbejdere viser imidlertid at kendskabet til Kodeks VII og de

syv centrale normer, kan være større.

Således svarer 40 pct. at de har kendskab til kodeks, mens 60 pct. svarer at de ikke har.

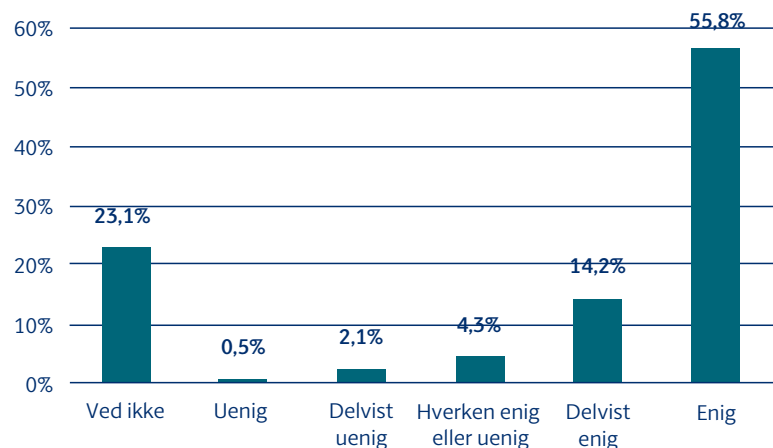
Dette er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de administrative medarbejdere ikke kender indholdet af embedsmandsdyderne, samt efterlever dem i praksis. 70 pct. af de administrative medarbejdere svarer nemlig, at de er enige eller delvist enige i, at de oplever, at forvaltningen altid gør politikerne opmærksomme på, hvis det er uklart om et politisk ønske strider imod lovgivningen. (Figur 21)

Ovenstående viser, at opmærksomhed omkring embedsmandsdyderne altid er vigtigt – også i kommunerne.

Figur 21

De administrative medarbejdere:

"Jeg oplever, at forvaltningen altid gør politikerne opmærksomme på, hvis det er uklart om et politisk ønske strider imod lovgivningen"



Kilde: De administratives medarbejders syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, 2023.

5. Nutidens rammevilkår

Et velfungerende samspil mellem kommunalpolitikere og forvaltning handler i høj grad også om, at samarbejdet formår at følge med samtiden. Ikke desto mindre er der en række tendenser, som ikke er nye, men som hen over de senere år fylder stadig mere, når det gælder de rammevilkår, som hhv. kommunalpolitikere og forvaltning er underlagt.

5.1 Medier og de sociale mediers betydning

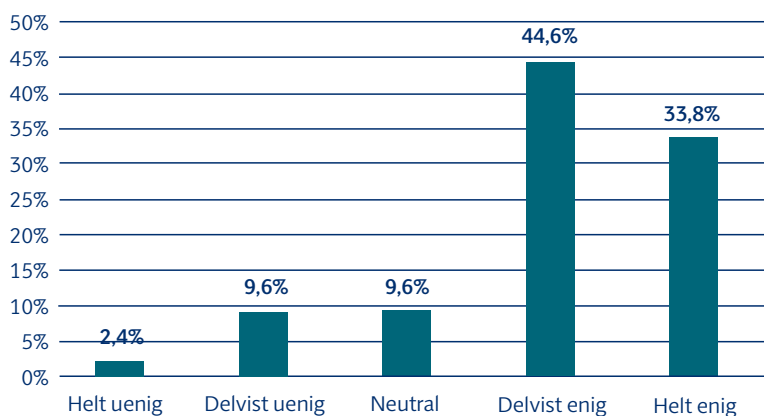
Et af rammevilkårene er mediernes og specielt de sociale mediers betydning og påvirkning på både kommunen overordnet set, men specielt også på borgmestre, kommunaldirektører og medarbejdere.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunaldirektørerne tilkendegiver 78,4 pct., at presset fra medierne på kommunen er blevet markant større de senere år, mens 12 pct. svarer, at de er helt uenige eller delvist uenige heri. (Figur 22)

Når det kommer til de sociale mediers betydning, tilkendegiver 76,8 pct. af kommunaldirektørerne, at diskussionerne på de sociale medier fylder stadig mere i de interne politiske debatter i kommunalbestyrelsen, mens 13,4 pct. er helt eller delvist uenige heri. Kommunaldirektørerne giver i deres svar et tydeligt billede af, at meningsudvekslinger på de sociale medier har fået en større rolle i den lokale politiske debat. (Figur 23)

Figur 22

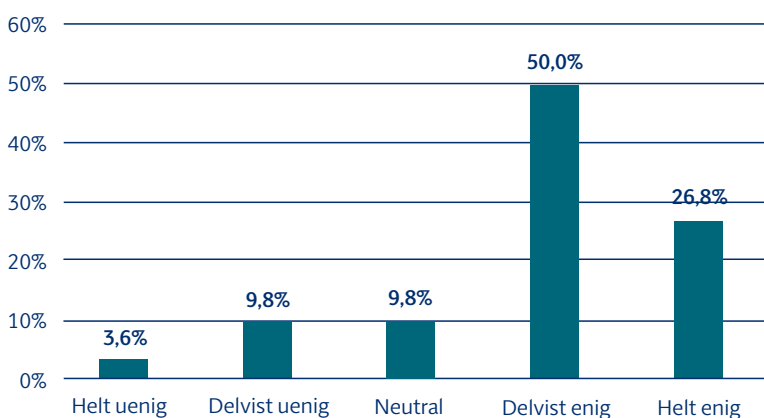
Kommunaldirektørerne:
"Preset fra medierne på kommunen er blevet markant større de senere år"



Kilde: Kommunaldirektørernes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2022.

Figur 23

Kommunaldirektørerne:
"Diskussionerne på de sociale medier fylder stadig mere i de interne politiske debatter i kommunalbestyrelsen"



Kilde: Kommunaldirektørernes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2022.

For borgmestrene fylder de sociale medier også en del, hvor 69,6 pct. tilkendegiver, at de sociale medier fylder mere, mens 12,5 pct. er delvist eller meget uenige heri. Derudover tilkendegiver 53,6 pct. af borgmestrene, at debatten på de sociale medier ofte går tæt på dem som person, mens 25 pct. er delvist eller meget uenige heri. (Figur 24)

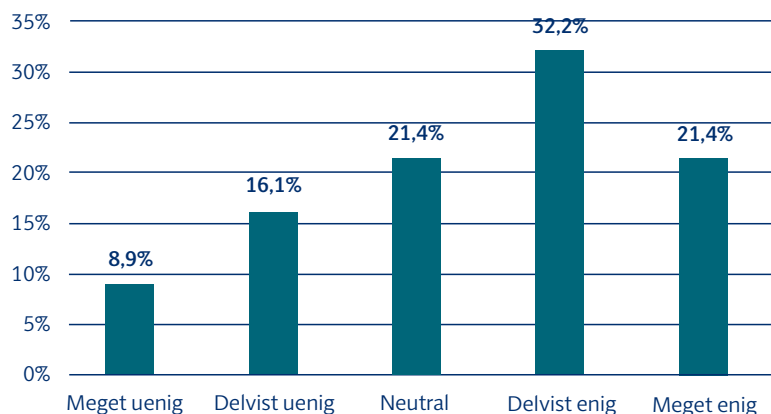
Billedet er dog anderledes for kommunaldirektørerne, hvor de tilkendegiver, at de i overvejende grad ikke oplever kritik på de sociale medier. For kommunaldirektørerne gælder, at 22,9 pct. oplever kritik. Det er altså som udgangspunkt borgmestrene, der står for skud i debatterne på de sociale medier, når det gælder topledelsen i kommunerne. Til gengæld vurderer 45,8 pct. af kommunaldirektørerne, at kollegaer i forvaltningen ofte bliver kritiseret på de sociale medier, mens 43,4 pct. er helt eller delvist uenige heri. For de administrative medarbejdere gælder det, at 18,4 pct. tilkendegiver, at de i kraft af deres arbejde ofte bliver kritiseret op de sociale medier, mens 62,7 pct. er uenige eller delvist uenige heri.

Der er således ingen tvivl om, at de sociale medier både for de politiske diskussioner generelt, men også specielt for borgmesteren fylder stadig mere.

“Det er, som udgangspunkt, borgmestrene der står for skud i debatterne på de sociale medier, når det gælder topledelsen i kommunerne.”

Figur 24

Borgmestrene:
"Debatten på sociale medier går ofte tæt på mig som person"



Kilde: Borgmestrenes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2023.

6. Litteraturliste

Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg Vejledning til kommunalpolitikere

KL og Indenrigs- og Boligministerium (2022)

Embedsmanden i det moderne folkestyre Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet i mellem politikere og embedsmænd

Jurist- og økonomiforbundets forlag (2015)

God adfærd i det offentlige

Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioner (2017)

Kodex VII Syv centrale pligter

Finansministeriet (2015)

Kodeks for forvaltningens rådgivning Inspiration til den lokale debat

KL (2016)

7. Bilagsoversigt

7.1 Oversigt over undersøgelser

Bilaget viser en oversigt over de undersøgelser, som indgår i publikationen. Det drejer sig om:

Momentum - Rundspørge blandt kommunalpolitikere, 2022. Undersøgelsen er foretaget i marts-april 2022 med en svarprocent på 33 pct. svarende til 800 fulde besvarelser. Enkelte resultater har tidligere været bragt i artiklen: Hvornår må embedsmænd tænke politisk?

[Link til artiklen](#)

Kommunaldirektørernes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2022. Undersøgelsen er foretaget i april 2022 og udgivet som selvstændig rapport i oktober 2022 med en svarprocent på 86,7 pct. Undersøgelsen er foretaget i et samarbejde mellem KL og Kronprins Frederiks Centre for Offentlig Ledelse ved Aarhus Universitet.

[Link til undersøgelsen \(pdf\)](#)

Borgmestrenes syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, Datarapport, 2023. Undersøgelsen er foretaget i oktober 2022 og udgivet som rapport i januar 2023 med en svarprocent 57,1 pct. Undersøgelsen er foretaget i et samarbejde mellem KL og Kronprins Frederiks Centre for Offentlig Ledelse ved Aarhus Universitet.

[Link til undersøgelsen \(pdf\)](#)

De administratives medarbejders syn på samspillet mellem politikere og forvaltning i danske kommuner, 2023. Undersøgelsen er foretaget som en rundspørge blandt 20 kommuner fordelt på størrelse og geografi. Indenfor de 20 kommuner er spørgeskemaet udsendt til alle fagforvaltninger. De administrative medarbejdere dækker over konsulenter, fagspecialister, sekretærer og kontorassistenter, samt teamleder, chefer og direktører. Kommunaldirektørerne har ikke fået tilsendt dette spørgeskema. Undersøgelsen er foretaget i november-december 2022 med lidt over 1000 fulde besvarelser.



Samspillet mellem politikere og forvaltning i kommunerne

Hovedresultater fra undersøgelser af samspillet
mellem politikere og forvaltning i kommunerne

KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370
kl@kl.dk
www.kl.dk

 @kommunerne