

Samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne

Marius Ibsen

Disposition

1. Er der overhovedet et problem i kommunerne?
2. Forskelle mellem stat og kommuner
3. Embedsmandsdyderne og kodeks for forvaltningens rådgivning og bistand
4. Lydhørhed
5. Lovlighed
6. Sandhed
7. Faglighed
8. Partipolitisk neutralitet
9. Dilemmaer og udfordringer
10. Bistand til de politiske grupper?
11. Hvor står vi nu?

Er der overhovedet et problem i kommunerne

- Baggrunden for den generelle diskussion var jo dels "sagerne" (for mange år siden tamilsagen, i de senere år statsløse, skat, GGGI, Zornig, "nødløgnen"), dels opfattelsen af, at embedsapparatet (i ministerierne) går længere ind i den politiske proces (Tynell, Knudsen og Boje Koch)
- Men i kommunerne går det jo godt, ikke?

Men der har også været sager i kommunerne

- 1) I perioden 2002-15 har der været 9 sager af stor principiel betydning, hvor ulovligheden eller den klare utilstrækkelighed er konstateret af en statslig myndighed, domstol el.l.
- 2) 4 sager vedrørte forvaltningsfejl, mens 5 drejede sig om samspillet mellem embedsmænd og politikere. I kun to sager havde ulovligheden konsekvenser for den ledende politiker. I fire af de fem sager om samspil blev de ledende embedsmænd afskediget.
- 3) Kun få sager drejer sig om den så at sige "klassiske" situation, at en politisk ledelse træffer en afgørelse mod embedsværkets råd, hvor spørgsmålet om embedsmændenes ret eller pligt til sige fra opstår
- 4) Derimod flere eksempler på, at forvaltningen agerer selvstændigt, men ulovligt eller rådgiver ulovligt

Også de kommunale embedsmænd går ind i den politiske rådgivning

- 80erne: de fleste borgmestre og kommunaldirektører tilstræbte, at kommunaldirektøren ikke indblandes i politisk-taktiske spørgsmål
- 90erne: kommunaldirektørerne lagde stor vægt på de opgaver, der relaterede sig til politikskabelse og de politiske processer
- Sammenlignet med andre lande vægter danske kommunaldirektører det at rådgive politikere højest og traditionelle administrative opgaver lavest.

Det magtfulde kommunale embedsværk

- Både politikere og embedsmænd opfatter samspillet som harmonisk
- Mange kommunalpolitikere, især "menige", mener, det er svært at få gennemført synspunkter, der går på tværs af de ledende embedsmænds opfattelse
- Halvdelen af kommunalpolitikerne vurderer, at borgmester og kommunaldirektør har lige stor indflydelse. Den anden halvdel mener, at borgmesteren står stærkest

Konklusion

- I grove træk har der været lige så mange sager om ulovlighed m.v. i kommunerne som i staten
- Også de kommunale embedsmænd er tæt involveret i politisk rådgivning
- De kommunale embedsmænd er magtfulde

Forskelle mellem stat og kommuner

Forskelle:

- Kommunestyret er kollegialt, og embedsmændene skal bistå alle partier
- Borgmesteren er ikke en minister og der er ikke parlamentarisme
- Udbredt tradition for konsensus og stor kontinuitet

Ligheder:

- Kommunerne er blevet store organisationer, så udvalgene må – som ministrene – delegere langt de fleste afgørelser til embedsmænd
- De ledende embedsmænd er i stigende grad universitetsuddannede

Særligt om borgmestre

1. Styrelseslovens borgmester
 - er chef for administrationen, men kan ikke give ordre om afgørelse af sager eller indstilling
2. Virkelighedens borgmester (i mange kommuner)
 - øver afgørende indflydelse på indstillingen i alle centrale sager
3. Borgmesteren ifølge borgerne
 - er kommunens øverste myndighed

Kommunerne – organisation og rollefordeling

- Stærkere koordinering, både på det politiske niveau og på det administrative niveau- fra selvstændige forvaltninger til direktions
- Professionalisering af administrationen: langt færre elevuddannede, langt flere med en lang uddannelse, bl.a. men langt fra udelukkende, Djøf'ere
- Politikernes rolle er ændret: Fra konkret sagsbehandling til målstyring og rammefastsættelse

Konklusion

- Den kommunale forvaltning er kommet til at ligne den statslige hvad angår uddannelse og opgaver. Der træffes afgørelser på politikernes vegne og der gives råd, også om politiske aspekter.
- Men styret er stadig kollegialt
- Borgmesteren er ikke nogen minister, der kan give ordre om stort og småt

Embedsmandsdyderne og kodeks for forvaltningens rådgivning og bistand

Forudsætning: Vi har et demokratisk styre, hvor politikerne bestemmer, og embedsmændene skal være lydøre, dog indenfor nogle rammer:

- Lovlighed
- Faglighed
- Sandhed
- Partipolitisk neutralitet

Økonomi- og Indenrigsministeriet om normerne

- ”Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at pligten til at overholde lovgivningen, sandhedspligten, pligten til at handle inden for rammerne af almindelig faglighed og pligten til at være partipolitisk neutral er normer, som det kommunale embedsværk skal efterleve”

Der findes ikke noget kodeks

- Bo Smith udvalget mente, at der var behov for et kodeks efter samme principper som det statslige – og udvalget lavede et beskedent forslag
- KL udsendte med udgangspunkt heri et forslag til diskussion i de enkelte kommuner
- I alt fald Københavns kommune har lavet et kodeks

MEN HVORDAN KUNNE ET KODEKS SE UD?

Kilder til et kodeks

- Jens Peter Christensen: Udredning om visse forholds betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling
- Økonomi og indenrigsministeriets udtalelse af 30. 6 . 2017: Om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer
- Kbh.'s Kommune: kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene
- Bo Smith udvalget
- Farum-kommissionen
- Redegørelse om Odense-sagen

Et kommunalt kodeks 1

Lydhørhed

Bo Smith udvalget

- 1) Borgerne må kunne have tillid til, at de kommunalt ansatte "udfører deres arbejde, så det på en gang er fagligt i orden, sker i overensstemmelse med gældende regler og svarer til ønskerne hos den politiske ledelse"
- 2) "Embedsmænds og andre medarbejderes loyalitetspligt gælder alene i forhold til de folkevalgte. Det ville stride mod vores demokrati, hvis embedsmændene for eksempel lod sig lede af deres egen politiske opfattelse af, hvad der er i befolkningens eller kommunens interesse"
- 3) "Embedsmænd skal betjene alle politiske grupper, men de skal i deres indstilling søge at afspejle flertallets principielle politiske opfattelse. Og de skal løse de konkrete opgaver i overensstemmelse med flertallets hensigter."

Økonomi-og Indenrigsministeriet om embedsværkets pligter

- ”Alle medlemmer af kommunalbestyrelsen skal kunne have tillid til embedsmændene. De må ikke blive opfattet som en støtte for den ene eller den anden politiske gruppe eller fløj i kommunalbestyrelsen. Alle politikere skal have tillid til embedsværket, således at de kan tro på, at de får den fagligt holdbare præsentation af sagerne, som de har krav på, og så de kan tro på, at embedsværket ikke på forhånd har indtaget en bestemt holdning i en sag. Denne tillid er også nødvendig, når det samme embedsværk skal betjene kommunalbestyrelser med skiftende politiske sammensætninger. ”

Det kommunale kodeks 2

Lovlighed

Bo Smith udvalget:

- 1) Embedsmænd skal sikre sig, at dagsordentekster og indstillinger er i overensstemmelse med loven
- 2) Hvis et udvalg ønsker at træffe en beslutning, der vurderes som ulovlig, skal borgmesteren orienteres
- 3) Hvis borgmesteren ønsker at stille et forslag, der vurderes som ulovligt, skal forvaltningen skriftligt orientere økonomiudvalget om den juridiske vurdering.
- 4) Embedsmænd skal sige fra over for klart ulovlige beslutninger, men adlyde, hvis ulovligheden ikke er klar

Diskussionspunkter om lovlighed

- 1) Da borgmesteren ikke kan give forvaltningen (indholdsmæssige) ordrer, opstår spørgsmålet om klar ulovlighed ikke i samspillet mellem borgmester og forvaltning.
- 2) Der har været usikkerhed om, hvorvidt Økonomiudvalget skal orienteres skriftligt
- 3) Tidligere har nogen ment, at forvaltningen skulle eller kunne henvende sig til Tilsynet, hvis der træffes en ulovlig beslutning.

Det kommunale kodeks 3. Sandhed

- Embedsmænd må ikke give urigtige eller vildledende oplysninger til kommunalbestyrelsen eller andre
- Embedsmænd må ikke medvirke til, at den politiske ledelse giver urigtige oplysninger
- Embedsmænd skal sige fra over for klart urigtige oplysninger

Det kommunale kodeks 4

Faglighed

- Embedsmænd skal informere og rådgive om det relevante faglige grundlag for beslutninger
- I rådgivningen om det faglige grundlag skal embedsmænd alene tage hensyn til, hvad de fagligt anser for rigtigt – hensynet til medarbejderne eller deres faggruppe er irrelevant
- Faglige råd kan ledsages af politisk/taktisk rådgivning

Det kommunale kodeks 5. Partipolitisk neutralitet

Bo Smith udvalget

- Embedsmænd må ikke bistå borgmesteren eller andre kommunalbestyrelsesmedlemmer i deres rent partipolitiske aktiviteter eller medvirke i forbindelse med valgkampe
- Embedsmænd skal holde sig ude af forhandlinger om konstituering

Partipolitisk neutralitet. Økonomi-og Indenrigsministeriet

- ”Kravet om, at forvaltningen skal være partipolitisk neutral, betyder, at embedsmænd ikke må lade deres egne (parti)politiske holdninger influere på behandlingen af sagerne, herunder de indstillinger, der forelægges de kommunalpolitiske organer. Embedsmænd må heller ikke lade deres egne (parti)politiske holdninger influere på den bistand, de måtte yde medlemmerne. Kravet betyder også, at forvaltningen ikke må rådgive eller bistå i forbindelse med konstitueringsdrøftelser i kommunen – ud over rent juridiske og valgtekniske forhold.”

Dilemmaer og udfordringer

1. Indstillinger

1. Forberedelse af beslutninger

- Det er forvaltningen, der på et fagligt grundlag sørger for, at der foreligger det fornødne oplysningsgrundlag.
- Det er også forvaltningen, der udarbejder indstillingen, men den må gerne lade sig vejlede af flertallet

Men hvem er flertallet?

Økonomi- og Indenrigsministeriet:

” Det vil ofte være udvalgsformændene og nok især borgmesteren, der typisk repræsenterer flertallet, som vil være forvaltningens første valg med hensyn til, hvem man lytter til for at få input til indholdet af de forslag, som skal præsenteres for kommunalbestyrelse og udvalg. Forvaltningen er imidlertid ikke begrænset til kun at tale med disse herom. Forvaltningen kan således have drøftelser med en bredere flertalskreds i kommunalbestyrelsen med henblik på at fastlægge indholdet af det forslag, den vil fremlægge”

Betyder det, at det er forvaltningen, der afgør, hvilket af flere mulige flertal, der skal satses på?

Et eksempel

Kommunalbestyrelse på 15

3 partier:

1: 7 pladser, borgmester

2: 5 pladser, ikke med i konstitueringen

3: 3 pladser, viceborgmester

Kan forvaltningen her foreslå en løsning, som parti 1 og 2 kan stemme for, men som parti 3 er imod, selvom borgmesteren hellere ser en løsning, parti 3 kan stemme for?

Dilemmaer og udfordringer 2. Hvem må man give taktiske råd?

Økonomi- og Indenrigsministeriet om taktiske råd til borgmesteren:

- ” F.eks. kan det være nyttigt at drøfte eventuelle alternative løsninger i politisk vanskelige sager med borgmesteren inden et kommunalbestyrelses- eller økonomiudvalgsmøde, således at borgmesteren som formand har mulighed for at fremsætte kompromisforslag, som forvaltningen fagligt kan stå inde for. Sådanne drøftelser vil også kunne omfatte vejledning fra forvaltningen om mulighederne for at få flertal for en indstilling og dermed f.eks. om gruppernes forventede holdninger i sagen. Borgmesteren kan således på denne måde få taktisk rådgivning.”

-

Og taktiske råd til andre medlemmer

Økonomi- og Indenrigsministeriet:

”I .. forbindelse (med rådgivning af medlemmerne) kan forvaltningen også vejlede om mulighederne for at få flertal for sådanne forslag og dermed f.eks. om andre medlemmers eller grupperes holdninger til indholdet af forslagene. Forvaltningens rådgivning vil derimod ikke kunne omfatte politisk rådgivning på tværs af sager, herunder f.eks. om hvordan et medlem eller en gruppe ved at være fleksibel eller indtage en bestemt opfattelse i én sag, må forventes at kunne få flertal for sit forslag i en anden sag, dvs. om hvor der er mulighed for at lave et politisk kompromis på tværs af sager”

-

Dilemmaer og udfordringer 3: Politikernes ansvar

Odense-sagen (Kromann-Reumert)

”I forhold til såvel rådmanden som de øvrige medlemmer af Børn- og Ungeudvalget er der ikke efter gennemgang af det modtagne materiale grundlag for at antage, at de pågældende er blevet gjort positivt bekendt med, at den tilrettelagte proces ville indebære en tilsidesættelse af væsentlige forvaltningsprocessuelle regler, eller at processen ville give anledning til tvivl om, hvorvidt de saglighedskrav, der følger af den sociale lovgivning, ville blive iagttaget. Gennemgangen giver heller ikke grundlag for at konkludere, at rådmanden eller andre udvalgsmedlemmer på anden vis er blevet positivt bekendt med disse problemstillinger.

..

Det er på ovennævnte baggrund vores vurdering, at vores gennemgang og vurdering af sagsforløbet ikke giver grundlag for at rejse kritik af rådmand eller de øvrige medlemmer af Børn- og Ungeudvalget.”

Mere bistand til de politiske grupper?

Bo Smith udvalget

- ”Udvalget foreslår, at det overvejes nærmere, om de politiske grupper bør have ret til inden for en given ramme at kunne få hjælp fra forvaltningen til udarbejdelse af forslag og støtte i øvrigt”

Økonomi-og Indenrigsministeriet

- ”Ud over forvaltningens forudsatte handleområde – at betjene de kompetente organer i kommunen – kan forvaltningen varetage andre opgaver, som den inden for lovgivningens rammer pålægges af kommunalbestyrelsen eller inden for udvalgets sagsområde af vedkommende udvalg.
- At dette kan omfatte bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer ud over, hvad der følger af medlemmernes rettigheder efter lov om kommunernes styrelse eller medlemmernes varetagelse af kommunale hverv, er utvivlsomt. ”

Hvor står vi nu?

1) Der er et lige så stort behov som i staten for, at der fastsættes normer for samspillet mellem politikere og embedsmænd

2) Dette skyldes måske mindre risikoen for ulovlige (politiske) ordrer end risikoen for et alt for selvrådigt embedsværk

3) Ikke mindste et behov for at begrænse, hvad forvaltningen går ind i

- TAK FOR I DAG