



# Bo Smith-udvalget og kommunerne

*Udvalget blev nedsat under henvisning til de mange sager, der havde været. Men disse sager (der er omtalt andetsteds i Administrativ Debat) vedrører jo alle ministrenes samspil med statsadministrationen. Så hvorfor overhovedet beskæftige sig med kommuner og regioner. Her går det jo godt?*

**AF FHV. KOMMUNALDIREKTØR  
MARIUS IPSEN**

I alt fald udtrykte det overvældende flertal af de borgmestre og kommunaldirektører, udvalget talte med, stor tilfredshed med samarbejdet dem imellem.

Der er alligevel flere grunde til, at emnet blev taget op. Helt simpelt ville det virke noget besynderligt at formulere nogle retningslinjer for samspillet for en del af den offentlige forvaltning, men ikke for andre dele. Dernæst har der jo faktisk været sager – typisk nævnt ved kommunenavne som Brønderslev, Tønder og Rebild. Disse sager har det til fælles, at der var tale om alvorlige svigt overfor endda ret sårbare borgere. Det er vel på sæt og vis lige så stort et problem, som hvis man glemmer at fortælle en minister om et møde, vedkommende var til for et halvt år siden. At disse sager hurtigere er blevet glemte, skyldes måske, at der ikke er parlamentarisme i kommunerne. En sag kan kun under meget specielle omstændigheder føre til borgmesterens fald.

## **Kommunale og regionale sager: Odense kommune og Region Syd**

I fortsættelse heraf er det i øvrigt interessant at notere, at der efter offentliggørelsen af rapporten faktisk har været ikke mindre end to markante sager, der minder om dem, der gav anledning til arbejdet. Jeg tænker på sagen fra Odense, hvor børnesager ikke blev behandlet efter loven, og sagen fra Region

Syd, der ikke er afgjort, men som rejser spørgsmålet, hvor meget man kan bede embedsmænd om.

Endvidere findes der en omfattende litteratur om embedsmænd og politikere i kommunerne. Den viser, at mange menige kommunalpolitikere efter kommunalreformen føler en vis afmagt i forhold til embedsværket. Og den viser i det hele taget, at embedsværket står stærkt.

Endelig har der været ganske mange udskiftninger på topchefposter. Det har der også været i staten, og i det hele taget er de tider forbi, hvor en topembedsmand blev siddende, selvom den politiske foresatte havde mistet tilliden til vedkommende. Men de mange skift – undertiden udrensning af en hel direktørgruppe – viser i det mindste, at alt ikke er så roligt på den kommunale front, som det ind imellem hævdes.

## **Forskelle mellem staten og kommunerne**

Der kan altså nok være behov for at se på, hvordan embedsmænd spiller sammen med politikere i kommunerne. I den forbindelse er det værd at fremhæve tre væsentlige forskelle mellem den statslige og den kommunale organisation. For det første er styret kollegialt. De retningsgivende beslutninger træffes af kommunalbestyrelse og udvalg. De fleste konkrete afgørelser er ganske vist delegeret til forvaltningen, men ansvaret ligger i et kollegium. Ganske vist er det en udbredt opfattelse, at borgmesteren er den, der tegner firmaet. Men

**» Skal man tro juraen, har borgmesteren en meget lille selvstændig kompetence. Han eller hun kan således ikke give ordrer til forvaltningen om afgørelsernes indhold.**

skal man tro juraen, har borgmesteren en meget lille selvstændig kompetence. Han eller hun kan således ikke give ordrer til forvaltningen om afgørelsernes indhold.

Dernæst er der som allerede nævnt ikke parlamentarisme. Og der er en stærk kommunal konsensustradition. Kommunalbestyrelser lægger vægt på at være enige om det meste. Det betyder også, at går noget galt, vil de fleste partier normalt have en del af ansvaret. I Folketinget indgår der også mange forlig, men administrationen er en enkelt mands eller kvindes ansvar, hvilket Folketinget ikke undlader at fremhæve. I en kommune vil også de mere administrative beslutninger være truffet med mange, måske alle, partiers medvirken.

Mens disse grundtræk har været uændrede i en meget lang periode, er de ydre vilkår i flere henseender helt forandrede. Først og fremmest er kommunerne i kraft af to kommunalreformer blevet meget større. Indtil den første kommunalreform var det politikerne, der i de fleste kommuner traf beslutningerne, og den fåtallige embedsskares opgave var at skrive brevene og sørge for, at udgifterne på passende vis blev bogført.

I dag må politikerne regere ved hjælp af politikker, mål, retningslinjer, rammer og andet moderne styringsværktøj. Samtidig er embedsapparatet blevet større og mere professionelt. Tidligere tiders elevuddannede kommunaldirektører er afløst af DJØF'ere.

### **Delegation og politikerforberedelse**

Udviklingen giver anledning til forskellige dilemmaer. Et er rammerne for delegation. Efter styrelsesloven sker delegation fra udvalget direkte til forvaltningen, men der vil kunne være behov for vejledning, hvis der er tvivl om, hvordan den politiske hensigt skal forstås. Borgmesteren kan ofte give en sådan vejledning, men har ikke noget ansvar for afgørelsen. Tilsvarende gælder udvalgsformanden. Dette blev for nylig illustreret i den ovenfor nævnte Odense-sag, hvor det blev vurderet, at rådmanden (udvalgsformanden) ikke havde ansvar for de ulovlige afgørelser. I en tilsvarende situation i et ministerium ville ministeren i alt fald principielt have haft et ansvar, om ikke andet så for at have ført et utilstrækkeligt tilsyn.

Et andet dilemma er politikforberedelsen, der – præcis som i ministerierne – kræver en samtidig inddragelse af både saglige og politiske hensyn. I fortsættelse heraf er der

spørgsmålet om, i hvilket omfang og til hvem, embedsmænd kan give taktisk/politiske råd.

### **Bo Smith udvalget og kommunerne**

Udvalgets konklusion om det kommunale er derfor dobbelt. For det første bør der gælde de samme grundlæggende principper i statslig og kommunal forvaltning. Dyderne om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet gælder også i kommuner og regioner. For det andet må den konkrete udformning afpasses efter de særlige vilkår. Forslagene falder i tre grupper: et kodeks, institutionelle løsninger og større åbenhed.

Udvalget har således udarbejdet et udkast til kodeks for samspillet mellem forvaltning og politikere i kommuner og regioner, som en parallel til det, der nu gælder for ministerierne. Det siger sig selv, at det er den enkelte kommunalbestyrelse, der skal tage stilling til, om man ønsker et sådant kodeks og det er derfor også op til hver enkelt kommune, i hvilket omfang den vil hente inspiration i dette udkast.

Her skal alene et par hovedemner trækkes frem. Et af dem er håndteringen af ulovlighed. Der har ikke i litteraturen været enighed om, hvordan forvaltningen skal reagere, hvis et politisk organ står i begreb med at beslutte noget ulovligt. Forslaget i kodekset er, at forvaltningens ledelse i denne situation skal orientere Økonomiudvalget om sin vurdering, og at dette skal ske i skriftlig form, dette sidste fordi der ikke efterfølgende må kunne rejses tvivl om, hvad forvaltningens vurdering har været. Man kan sige, at der her er tale om en parallel til en departementschefs pligt til at gå til statsministeriet, hvis der er formodning om ulovlighed.

Et andet centralt emne er udformningen af dagsordentekster. Der foreslås her et dobbelt krav: Dagsordentekster skal udformes, så de af alle politiske grupper opfattes som et tilstrækkeligt grundlag for beslutningerne. Samtidig må indstillingen afspejle flertallets politiske grundsynspunkter. For flertallet – der i reglen tegnes af borgmesteren – må naturligvis have samme krav som et flertal i Folketinget på at få hjælp til at realisere sin politik. Forvaltningens efter styrelsesloven ret selvstændige stilling giver ikke ret til at drive politik på egen hånd.

I fortsættelse heraf foreslås det, at embedsmænds pligt til at være partipolitisk neutrale må indebære, at de ikke kan bistå i forbindel-

## » **Mange menige kommunalpolitikere mener, at det er svært for dem at gøre sig gældende over for den både sagligt og antalsmæssigt stærke forvaltning**

se med konstituering. I den forbindelse er det værd at notere, at debatten om brug af embedsmænd i Region Syd i har vist, at det er en udbredt opfattelse – også blandt formodede eksperter – at der er klare regler hvad angår embedsmænds bistand. Men det er der ikke. Faktisk har der været og er der meget store forskelle mellem kommunerne, hvad angår omfanget af deltagelse i den politiske proces. Hvis kodekset bliver accepteret, vil det muligvis kunne gøre det ud for et regelsæt.

Ud over kodekset foreslår udvalget, at bistanden til de politiske grupper styrkes. Som nævnt har flere undersøgelser vist, at mange menige kommunalpolitikere mener, det er svært for dem at gøre sig gældende overfor den både sagligt og antalsmæssigt stærke forvaltning. Dette kunne tale for, at de politiske grupper fik ret til – inden for en given ramme – at kunne få hjælp til udarbejdelse af forslag og støtte i øvrigt. Tanken er en ordning svarende til den, der allerede nu antages at gælde under budgetlægningen.

Udvalget vurderer, at en sådan styrkelse af det politiske niveau vil kunne være med til at sikre, at dyderne overholdes.

Tilsvarende overvejelser ligger bag et forslag om at undersøge, om der er behov for at den politiske del af den revisionsmæssige kontrol med administrationen styrkes. I dag er Økonomiudvalget både øverste ansvarlige for forvaltningen og ansvarlig for at indstille godkendelse af regnskabet til kommunalbestyrelsen. Det nævnes her som en mulighed, at man nedsætter et § 17, stk 4 udvalg med den opgave at gennemgå revisionens bemærkninger inden de forelægges Økonomiudvalget. Der er tænkt på en parallel til statsrevisorerne.

Endelig peges der på større synliggørelse og åbenhed. I den kommunale verden er det faktisk ikke noget nyt. Man kan måske sige, at de fleste kommunalbestyrelser meget gerne vil inddrage borgerne, før beslutningerne træffes. Det foreslår udvalget, at man gør. Det foreslås også, at medarbejdere i konkrete sager kan bistå journalister med den bedst mulige faglige dækning af en given sag.

Udvalget er helt opmærksom på, at forholdet mellem embedsmænd og politikere i kommunerne er et forholdsvis nyt emne i den offentlige debat. Men emnet bliver ikke mindre vigtigt af den grund. Embedsmændene i ministerierne var der på sin vis før politikerne, før demokratiet. I kommunerne kom politikerne først, men embedsmændene er sandelig kommet til. De er mange, og de er professionelle. Det er i mange henseender en god ting. De kommunale politikere bliver utvivlsomt bedre betjent end før, og beslutningerne har forhåbentlig et sikrere fagligt grundlag. Men det rummer en risiko for en ubalance. Udvalgets forslag er et bud på, hvordan denne risiko kan undgås. ■