

Sammenfatning af udvalgets konklusioner

Danmark er et folkestyre og en retsstat. De politiske beslutninger på nationalt, regionalt og kommunalt niveau træffes af de folkevalgte politikere, og statens, regionernes og kommunernes forvaltning er underlagt politisk ledelse. Politikerne får bistand af et embedsværk, som rådgiver og bistår den politiske ledelse ved formuleringen af ny politik og ved gennemførelsen af de politiske beslutninger.

I det moderne folkestyre er et velfungerende og tidssvarende embedsværk en væsentlig forudsætning for kvalificerede politiske beslutninger, for deres effektive gennemførelse og for respekten for retsstaten. Embedsmændene skal være lydøre over for den politiske ledelse og løse deres opgaver inden for de rammer, der findes i lovgivningen og de grundlæggende normer, som ud over kravet om lovmæssig forvaltning stiller krav om partipolitisk neutralitet, sandfærdighed og faglighed. At embedsværket fungerer har også betydning for den tillid, hvormed befolkningen møder den offentlige sektor.

På baggrund af en række sager og en omfattende offentlig debat tog Djøf i foråret 2014 initiativ til nedsættelse af et uafhængigt udvalg med den opgave at gennemføre en aktuel undersøgelse af samarbejdet mellem den politiske ledelse og embedsmændene i staten, regionerne og kommunerne. Udvalget har selv formuleret sit kommissorium og valgt for det første at belyse og vurdere de vilkår og krav, der i 2015 gælder for embedsværket i Danmark. For det andet har udvalget undersøgt, om embedsværket løser sine grundlæggende opgaver, og om det sker med respekt for de regler og normer, der er i Danmark. Udvalget har på dette grundlag formuleret en række anbefalinger.

Udvalgets anbefalinger

Udvalgets anbefalinger har tre overordnede mål. For det første at embedsværkets varetagelse af de grundlæggende opgaver tilpasses de krav, der stilles i dag. For det andet at styrke og præcisere embedsmændenes fokus på de regler og normer – embedsmandsdyderne – som skal ligge til grund for arbejdet. Og for det tredje at sikre tilliden til embedsværket i Danmark.

Anbefalingerne omfatter tre grupper af forslag:

- »Kodeksløsninger«, hvor regler og normer for god embedsmandsadfærd tydeliggøres og indlejres i embedsværket.
- Institutionelle løsninger, hvor kravene til embedsmændene sikres internt i organisationen eller eksternt i samspillet med bl.a. Folketinget.
- Løsninger med henblik på at skabe større åbenhed og transparens om embedsværkets arbejde.

Kodeksløsninger

Udvalget foreslår:

- at der udarbejdes en kort, lettilgængelig fremstilling af de regler og normer, der gælder for embedsmænd – et »kodeks«. Udvalget kan anbefale det kodeks, der er udarbejdet for staten, og har endvidere udarbejdet et udkast til kodeks for regioner og kommuner,
- at kodeks forankres bredt politisk for at sikre, at der er bred opbakning til grundlaget for embedsværkets virksomhed,
- at kodeks anvendes aktivt i staten, regionerne og kommunerne, og at der følges op på embedsmændenes kendskab til og anvendelse af kodeks.

Institutionelle løsninger

Udvalget foreslår internt i ministerierne:

- at det på de enkelte ministerområder overvejes at etablere tværgående enheder med den opgave at bistå med tværgående initiativer samt med håndteringen af dag-til-dag-politiske udspil – »den lille politik« – således som det kendes fra nogle ministerier,

- at de enkelte ministerier vurderer, hvorledes gennemførelsen af politiske beslutninger kan styrkes, f.eks. ved at denne opgave forankres på højt ledelsesniveau,
- at ministerierne ligeledes styrker sikringen af forvaltningens lovmæssighed ved en klar forankring i organisationen og etablering af en funktion på højt ledelsesniveau f.eks. som retschef.

Udvalget foreslår som eksterne institutionelle løsninger:

- at der nedsættes et udvalg med den opgave at vurdere, om der kan findes mere hensigtsmæssige undersøgelsesformer i forhold til sager i den offentlige forvaltning. Sigtet skal være at give Folketinget mere fleksible muligheder for at få undersøgt en given sag samt at sikre de implicerede embedsmænd en hurtigere afklaring. Udvalget har ikke haft mulighed for at gå i dybden med dette spørgsmål, men har dog peget på en mulighed for at supplere specielt de nuværende undersøgelseskommissioner med en anden undersøgelsesform forankret i Folketingets regi, og udvalget foreslår i forlængelse heraf, at man i et kommende udvalgsarbejde udreder, opstiller og vurderer mulige alternativer,
- at der endvidere nedsættes et udvalg, der skal se på de nuværende ansættelsesformer og vurdere, hvorvidt de er tidssvarende. Især for de øverste chefer er det vigtigt, at ansættelsesformen sikrer et meritbaseret embedsværk, hvor der på den ene side er mulighed for at drage ansættelsesmæssige konsekvenser ved mangelfuld konkret eller generel embedsførelse og på den anden side er sådanne vilkår, at embedsmændene kan og vil yde åben og ærlig rådgivning, også når det indebærer at fraråde og sige fra.

Løsninger med henblik på åbenhed og transparens

Udvalget foreslår:

- at hvert større ministerium årligt udarbejder en faglig status for ministeriets hovedområder med en kortlægning af området, væsentlige udviklingslinjer, vurdering af effekten af gennemførte initiativer og eventuelle overvejelser om udfordringer og muligheder,

- at nøgledata, analyser og andre relevante informationer i større omfang lægges på ministeriernes hjemmesider for på den måde at sikre gennemsigtighed i det grundlag, hvorpå ministeriets politik er baseret,
- at der i den indledende fase af større reformprocesser i øget omfang lægges op til en debat om det pågældende område, herunder ved afholdelse af konferencer og høringer, hvor eksterne eksperter, interesseorganisationer og praktikere kan bidrage med synspunkter og vurderinger, og hvor offentlighedens synspunkter kan komme til orde,
- at ministerierne indfører pressebriefinger, hvor der orienteres om aktuelle spørgsmål, analyser og sager,
- at der udarbejdes retningslinjer i hvert ministerium for besvarelse af henvendelser fra pressen, der giver mulighed for, at medarbejdere kan bistå medierne med den bedst mulige dækning af aktuelle spørgsmål,
- at ministeriernes embedsmænd som led i den interne uddannelse lærer spillereglerne for samarbejdet med medierne,
- at der årligt udarbejdes og offentliggøres en redegørelse for ministeriernes arbejde med at sikre overholdelsen af regler og normer for embedsværket, jf. ovenfor om kodeks.

Særlige anbefalinger om regioner og kommuner

Udvalgets forslag på det kommunale og regionale område falder i de samme tre grupper som forslagene vedrørende staten:

- »Kodeksløsninger«.
- Institutionelle løsninger.
- Løsninger med henblik på at skabe større åbenhed og transparens.

Kodeksløsninger

Udvalget har udarbejdet et forslag til kodeks for ledere og forvaltningspersonale i kommunerne. Det bygger på de samme grundsynspunkter som det statslige kodeks. Men det kommunale styres særlige karakteristika indebærer, at normerne på flere punkter udmøntes anderledes. Først og fremmest gælder lydighedspligten primært i forhold til kommunalbestyrelse og udvalg samt borgmesteren i dennes rolle som øverste daglige

leder af administrationen. Borgmester og udvalgsformand vil derudover ofte i praksis kunne vejlede forvaltningen om de politiske ønsker.

Derudover foreslås det præciseret, at forvaltningen, hvis et forslag vurderes som ulovligt, har pligt til i skriftlig form at orientere økonomiudvalget herom.

Institutionelle løsninger

Udvalget foreslår:

- at det overvejes at øge bistanden til de politiske grupper i kommunalbestyrelsen,
- at den enkelte kommunalbestyrelse overvejer at styrke den politiske del af den revisionsmæssige kontrol med administrationen, f.eks. ved at udnytte muligheden for at nedsætte et særligt udvalg efter kommunestyrelseslovens § 17, stk. 4, der gennemgår revisionens bemærkninger, inden de forelægges økonomiudvalget (svarende til hvad der findes i mange private virksomheder), sådan som det eksempelvis er gjort i Københavns Kommune.

Løsninger med henblik på åbenhed og transparens

Udvalget foreslår:

- at kommunerne giver offentligheden størst mulig adgang til væsentlige faglige forhold og vurderinger,
- at den enkelte kommune tilrettelægger større beslutninger, således at der i den indledende fase – før borgmester og kommunalbestyrelse lægger sig fast på et udspil – i øget omfang inviteres til debat,
- at der i den enkelte kommune fastlægges retningslinjer for medarbejderes besvarelse af henvendelser fra pressen, der giver mulighed for, at medarbejdere i konkrete sager kan bistå journalisterne med den bedst mulige faglige dækning af et aktuelt spørgsmål.

Udvalgets analyser og vurderinger

Grundlaget for disse anbefalinger er et omfattende materiale om udviklingen i embedsværkets vilkår og om, hvorledes embedsværket fungerer. Udvalget har således:

- inddraget de redegørelser, som en række udvalg har afgivet om embedsværket siden Nordskov-udvalgets redegørelse i begyndelsen af 1990'erne,
- inddraget relevant dansk forskning om den statslige og kommunale forvaltning og udenlandsk forskning, hvor Danmark vurderes i forhold til andre lande,
- gennemgået undersøgelser af graden af tillid til politikere og embedsmænd i Danmark,
- kortlagt og analyseret »sager« i perioden fra 1980 til 2015.

Udvalget har endvidere:

- gennemført en analyse af anvendelsen af forskellige undersøgelsesformer, som siden 1980 har været anvendt i sager, som har givet anledning til kritik, jf. kapitel 4,
- gennemført en kortlægning af de øverste embedsmænds tidsanvendelse og prioritering af opgaver, jf. kapitel 7,
- gennemført en analyse af ministerielle og kommunale embedsmænds kendskab til og anvendelse af regler og normer for politisk rådgivning, jf. kapitel 8-9.

Endelig har udvalget afholdt interview og høringer med mere end 130 nuværende og forhenværende politikere, embedsmænd, forskere og repræsentanter for medierne. Interview og høringer er afrapporteret skriftligt til udvalget.

Der er i kapitlerne 4-9 redegjort nærmere for udvalgets vurderinger. I kapitel 4 redegøres for sager siden 1980, og det konkluderes, at der ikke er kommet flere sager i perioden, og at sagerne kun i mindre omfang har handlet om forholdet mellem politikere og embedsmænd. Udvalget vurderer samtidig, at der er behov for at overveje ibrugtagning af andre undersøgelsesformer, som kan bidrage til at sikre mere smidige og effektive

undersøgelser, bl.a. med henblik på at styrke den parlamentariske kontrol.

I kapitel 5 redgøres for tilliden til politikere og embedsmænd, og det vurderes, at der er behov for at sikre en høj tillid.

I kapitel 6 kortlægges udviklingen i embedsværkets vilkår, og det konkluderes, at der er et øget pres på politikere og embedsmænd ikke mindst fra medierne.

I kapitel 7, 8 og 9 vurderes, hvorledes embedsværket fungerer i stat, regioner og kommuner. Det vurderes, at der er behov for en vis tilpasning af opgavevaretagelsen. Med hensyn til de regler og normer, der gælder for god embedsmandsadfærd, vurderes det, at embedsmændene gennem et tæt samspil mellem menige embedsmænd og forvaltningens chefer i almindelighed praktiserer en veludviklet forståelse for de vilkår, der gælder for embedsmændenes virke i en demokratisk retsstat. Det er dog samtidig udvalgets vurdering, at der på dette felt er både et behov for og en betydelig efterspørgsel efter at styrke embedsmændenes kendskab til de grundlæggende spilleregler for deres politiske bistand og rådgivning.

Alt i alt er der altså efter udvalgets vurderinger på en række punkter plads til forbedringer. Udvalgets anbefalinger sigter mod at bidrage til, at Danmark fortsat har en velfungerende forvaltning bemandet med embedsmænd, der er deres opgaver voksne. Denne vurdering er også baggrunden for, at udvalget med sine forslag ikke lægger op til omfattende og grundlæggende ændringer i rekrutteringen til og rammerne for embedsværket, som vi traditionelt kender. Vurderingen hviler samtidig på den klare forudsætning, at man løbende vurderer, om embedsværket fungerer tilfredsstillende og i overensstemmelse med tidens krav. En sådan vurdering hviler igen efter udvalgets opfattelse på forudsætningen om, at der hele tiden er en kritisk offentlig debat, som kan holde forvaltningens embedsmænd (og politikere) til ilden.