



Til Strukturudvalget

August 2012

Vibeke Iversen

## **Præsentation af modeller for ny styrelse, herunder nye udvalgs- og forvaltningsstrukturer**

### **Målet med ny styrelse, herunder ny udvalgs- og forvaltningsstruktur.**

Borgerrepræsentationen har besluttet, at udvalget skal komme med forslag til en ny udvalgs- og forvaltningsstruktur gældende fra 1. januar 2014 med henblik på at opnå en mere effektiv forvaltning og en mere demokratisk og gennemsigtig styreform. Endvidere er det besluttet, at udvalgets arbejde skal tage udgangspunkt i den gældende kommunale styrelseslov, men at udvalget ikke er begrænset heraf i forhold til at komme med forslag til mindre lovændringer eller en dispensation.

Målet er:

- 1) At borgere og erhvervsliv oplever en sammenhængende indsats fra kommunen – én indgang og nærhed
- 2) At der sker en mere effektiv tilrettelæggelse af de administrative støttefunktioner på tværs af forvaltninger
- 3) At der er mere åbenhed og gennemsigtighed i de administrative processer og i de politiske beslutningsprocesser – det skal være klart hvem, der har det politiske ansvar
- 4) At der er en mere effektiv politisk koordinering på tværs af udvalg
- 5) At der er gode rammer for at inddrage københavnere i Borgerrepræsentationens arbejde
- 6) At der er gode arbejdsforhold for de menige medlemmer af Borgerrepræsentationen
- 7) At der er en tilfredsstillende beskyttelse af mindretallet

Til brug for udvalgets videre drøftelser af forslag til en ændret styrelse, herunder udvalgs- og forvaltningsstruktur beskrives i det følgende 5 alternative modeller for styrelse indenfor rammerne af den gældende

kommunale styrelseslov (KSL), som alle bygger på det almindelige kommunale udvalgsstyre.

Endvidere beskrives rammerne for økonomi- og indenrigsministerens dispensationsadgang i KSL § 65c.

Endelig vises i vedlagte plancher eksempler på gældende udvalgs- og forvaltningsstrukturer indenfor rammerne af 4 af de 5 styrelsesmodeller. (Der findes ikke i dag eksempler på kommuner, som har valgt alm. udvalgsstyre med delt adm. ledelse.)

### **Den kommunale styrelseslovs styreformer**

KSL indeholder i dag følgende styreformer, som Københavns Kommune i dag har mulighed for at vælge uden lovændringer:

1. det almindelige udvalgsstyre, KSL kap. 3, som stort set alle kommuner, bortset fra de store byer (Københavns, Århus, Odense og Aalborg) har valgt.
2. magistratsstyre, KSL § 64, som Århus Kommune har i dag
3. mellemformstyre, KSL § 65, som Esbjerg Kommune har i dag
4. udvalgsstyre med delt administrativ ledelse, KSL § 64 a, stk. 1 og 2, som ingen kommuner i dag har valgt
5. mellemformstyre med delt administrativ ledelse, KSL § 64 a, stk. 3, som København, Odense og Aalborg Kommuner har i dag
6. udvalgsløst styre, KSL § 65a, som ingen i dag har valgt
7. ”Skanderborgmodellen”, KSL § 64b, som Skanderborg og Faaborg-Midtfyn Kommuner har i dag.

Bestemmelse om, at en kommune skal styres efter reglerne i §§ 64, 64a, 64b, 65 og 65a skal træffes forud for eller i løbet af kommunalbestyrelsens valgperiode. Har kommunalbestyrelsen i løbet af valgperioden truffet bestemmelse om en ændret styreform, er den bindende for den resterende del af valgperioden, jf. KSL § 65 b, stk. 1.

Økonomi- og indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om styrelsen af kommuner, der styres efter reglerne i §§ 64a, 64b, 65 og 65a, herunder regler om vederlag mv., der fraviger reglerne i KSL § 16, jf. KSL § 65b, stk. 2.

### **Økonomi - og indenrigsministerens dispensationsadgang i KSL § 65c.**

Med hjemmel i § 65 c, vil økonomi- og indenrigsministeren bl.a. kunne godkende afvigelser fra styrelseslovens gældende styreformer, jf. ovenfor. Godkendelsen vil kun kunne gives for én valgperiode og skal således i givet fald fornyes forud for eller i løbet af hver valgperiode.

Bestemmelsen har flg. ordlyd:

*” § 65 c. Med indenrigs- og sundhedsministerens (nu økonomi- og indenrigsministerens) godkendelse kan kommunalbestyrelsen i styrelsesvedtægten fastsætte regler gældende for en valgperiode, der fraviger reglerne i denne lovs § 16, § 16 a, § 17, § 18, § 19, § 20, stk. 4 og 5, §§ 21, 22, 27, 28, 37, 38 og § 45, stk. 1 og 2.*

*Stk. 2. En kommunalbestyrelse kan med indenrigs- og sundhedsministerens (nu økonomi- og indenrigsministerens) godkendelse træffe bestemmelse i styrelsesvedtægten om en anden styreform end udvalgsstyre i henhold til kapitel III og de styreformer, der er nævnt i §§ 64, 64a, 64b, 65 og 65a. Bestemmelse herom træffes forud for eller i løbet af kommunalbestyrelsens valgperiode og kan højst gælde for valgperioden eller den resterende del af valgperioden.*

*Stk. 3. Indenrigs- og sundhedsministeren (nu økonomi- og indenrigsministeren) kan fastsætte nærmere regler om en styreform, der godkendes efter stk. 2, herunder om fravigelser af denne lovs indhold, som styreformen nødvendiggør eller gør ønskelig.”*

Baggrunden for indsættelsen af § 65 c i KSL var frikommuneordningens ophør den 31. december 1993.

Godkendelseskravet er begrundet i, dels at der er tale om fravigelse af lovens regler, dels at det må sikres, at der tages de nødvendige hensyn til mindretallene og til en klar opgave- og kompetenceafgrænsning.

Økonomi – og indenrigsministeren skal således ved behandlingen af de enkelte dispensationsansøgninger

- dels vurdere rækkevidden af en given dispensation i forhold til gældende lovgivning (kan den rummes indenfor intentionerne i den gældende lovgivning eller er den så vidtgående, at det må antages at kræve lovændring?),
- dels vurdere konsekvenserne af en given dispensation, herunder hensynet til mindretallet og til en klar opgave – og kompetenceafgrænsning.

De regler, der fraviges med godkendelse efter § 65 c, stk. 1, er især reglerne om udvalgene. Der er eksempelvis givet dispensation til oprettelse af et såkaldt ”temaudvalg” i enkelte kommuner. Der er herved tale om et stående udvalg, der ikke har del i den umiddelbare forvaltning, men som varetager opgaver efter kommunalbestyrelsens bestemmelse. Det er ved dispensationerne forudsat, at udvalgets arbejdsområde fastsættes af kommunalbestyrelsen, og at de ikke indebærer en begrænsning af de øvrige stående udvalgs kompetence. Lyngby-Taarbæk Kommune har eksempelvis nedsat et udviklings- og strategiudvalg med ansvar for udarbejdelse af kommuneplanlægningen samt langsigtede udviklingsstrategier på tværs af forvaltningsområderne efter kommunalbestyrelsens beslutning, jf. § 18 i Styrelsesvedtægt for Lyngby-Taarbæk Kommune.

Københavns Kommune har dispensation efter KSL § 65 c, stk. 2, til

- at overborgmesteren varetager den administrative ledelse vedr. de opgaver, som løses i Københavns Borgerservice, uanset hvilket udvalg, opgaven henhører under,
- at oprette Intern Revision direkte under Borgerrepræsentationen, uafhængig af ØU og de stående udvalg og forvaltningen.

Etableringen af Borgerrådgiveren direkte under Borgerrepræsentationen, uafhængig af ØU og de stående udvalg og forvaltningen var oprindeligt også med dispensation efter § 65c, stk. 2. Denne funktion er nu lovfæstet i KSL § 65 e, der giver hjemmel til at oprette en borgerrådgiverfunktion direkte under kommunalbestyrelsen.

## **Fem alternative modeller for styrelse**

### **1. Mellemsformstyre med delt adm. ledelse, jf. KSL § 64 a, stk. 3**

Styreformen er den styreform Københavns Kommune har valgt i Styrelsesvedtægten for Københavns Kommune af 12. juni 1997 med senere ændringer (KKSTV).

Styreformen indebærer,

- at ØU og de stående udvalg har ansvaret for den umiddelbare forvaltning
- at udvalgsformændene (borgmestrene) er valgt af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg med virkning for hele den kommunale valgperiode
- at udvalgsformændene er fødte medlemmer af Økonomiudvalget
- at overborgmesteren og udvalgsformændene deler ansvaret for den administrative ledelse af forvaltningen, således at de indenfor hver deres udvalgsområde har ansvaret for den administrative ledelse
- at der på grund af den delte administrative ledelse er tvungen parallelitet mellem udvalgs- og forvaltningsstrukturen
- at forvaltningen på grund af den delte administrative ledelse ikke kan indrettes uafhængig af udvalgsstrukturen med én indgang for borgerne og erhvervslivet til hele forvaltningen
- at mindretallet har del i ansvaret for både den umiddelbare forvaltning og ledelsen af den kommunale administration

I vedlagte plancher er vist modellen for KK's gældende udvalgs- og forvaltningsstruktur.

### ***Mulighed for udvidet dispensation til koncerncenterløsninger indenfor KK's gældende styreform?***

Københavns Kommune har i dag følgende tre koncernenheder, som løser opgaver, der berører flere udvalgsområder, og Københavns Erhvervscenter:

- 1. Københavns Kommunes Koncernservice (KS), som er etableret under ØU**

KS løser opgaver, som hører under ØU, men som hver af de 7 borgmestre har det administrative ansvar for indenfor hver deres udvalgsområde. Opgaverne løses derfor efter en bestiller- udfører model, som forudsætter, at der i hver borgmesterforvaltning er ansatte, der i det daglige kan varetage borgmesterens ansvar overfor ØU og som bestiller af opgaven i KS.

I administrationsplanprojektet er der fokus på i det omfang, det er muligt indenfor den gældende styreform, at samle og etablere ensartede løsninger på tværs af forvaltningerne for de administrative støttefunktioner, som relaterer sig til de administrative opgaver, som borgmestrene hver især har ansvar for overfor ØU.

**2. Købehavns Borgerservice (KBS), som er etableret under ØU**

KBS løser opgaver, som hører under ØU og de stående udvalg. Der er med hjemmel i KSL § 65c, stk. 2, givet dispensation til, at overborgmesteren varetager den administrative ledelse af de opgaver, som løses i KBS, jf. KKSTV § 25. KK har således i dag på dette afgrænsede område enhedsforvaltning, idet den administrative ledelse er samlet hos overborgmesteren, uanset hvilket udvalg opgaven henhører under. Endvidere er flere opgaver (eksempelvis boligstøtte og familieydelse m.v. og anden hjælp i særlige tilfælde) med det formål at styrke én indgang til forvaltningen flyttet fra Socialudvalget til Økonomiudvalget /KBS ved en ændring af KKSTV.

**3. Københavns Ejendomme (KEjd), som er etableret under KFU**

KEjd varetager opgaven vedr. administrationen af alle kommunens ejendomme. Alle 7 borgmestre / forvaltninger indgår lejekontrakter med KEjd om de ejendomme og lokaler, som de hver især råder over i forbindelse med varetagelsen af opgaverne indenfor hver deres udvalgsområde. Det forudsætter, at der i hver forvaltning er ansatte, der i det daglige kan varetage borgmesterens ansvar for indgåelse og administration af lejekontrakter med KEjd.

**4. Københavns Erhvervscenter, som er etableret under TMU**

Københavns Erhvervscenter skal være hovedindgangen for erhvervs-  
livet til Københavns Kommune. Centret kan dog i dag kun løse de  
myndighedsopgaver, som hører under TMU. For så vidt angår myn-  
dighedsopgaver, som vedr. erhvervslivet, men som hører under de an-  
dre udvalg, herunder bl.a. BIU, er centret begrænset til at yde råd – og  
vejledning til erhvervslivet om, hvor i kommunen de kan få hjælp til  
at få dem løst.

Udvidelse af mulighederne - som i bestemmelsen i KKSTV § 25 - for  
at samle dele af borgmestrenes ansvar for den administrative ledelse  
på tværs af udvalgsområderne for dermed at skabe en mere effektiv  
forvaltning og én indgang for borgerne til forvaltningen, vil forudsætte  
økonomi- og indenrigsministerens godkendelse efter KSL § 65 c, stk.  
2.

Godkendelsen vil i givet fald skulle ske på grundlag af ministerens  
vurdering af

- dels rækkevidden af en given dispensation (godkendelse)  
i forhold til gældende lovgivning (kan den rummes in-  
denfor intentionerne i den gældende lovgivning eller er  
den så vidtgående, at det må antages at kræve lov-  
ændring?),
- dels af konsekvenserne af en given dispensation (god-  
kendelse), herunder hensynet til mindretallet og til en  
klar i opgave – og kompetenceafgrænsning, jf ovenfor.

Godkendelsen af den midlertidige bestemmelse i KKSTV § 25 til  
KBS er givet med henblik på opfyldelse af intentionerne i lov om  
kommunale borgerservicecentre, som var en del af den samlede lov-  
givningsmæssige gennemførelse af kommunalreformen i 2007.

Efter kommunalreformen er det hensigten, at kommunerne skal være  
borgernes indgang til hele den offentlige forvaltning. Borgerservice-  
centerloven har i den forbindelse til formål at fjerne uhensigtsmæssige  
juridiske barrierer, der efter lovgivningen var for, at kommunale bor-  
gerservicecentre kunne varetage administrative borgerbetjeningsopga-  
ver ikke kun for kommunen selv, men også for andre kommuner, for  
regionerne og for staten, jf. bemærkningerne til lovforslaget (LSF  
72/2004). I loven er det forudsat, at henlæggelse af myndighedskom-  
petence vedr. konkrete opgaver (eksempelvis udstedelse af pas og kø-

rekort) fra staten til et borgerservicecenter kræver særskilt lovhjemmel.

## **2. Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og enhedsforvaltning, jf. KSL kap. III**

Styrformen er den model, som stort set alle landets kommuner har valgt.

Styreformen indebærer,

- at ØU og de stående udvalg har ansvaret for den umiddelbare forvaltning
- at borgmesteren er valgt af kommunalbestyrelsen for hele den kommunale valgperiode
- at udvalgsformændene vælges af udvalgene ved flertalsvalg, som ikke er bindende for hele den kommunale valgperiode
- at borgmesteren har ansvaret for den administrative ledelse af forvaltningen (enhedsforvaltning)
- at forvaltningen kan indrettes uafhængig af udvalgsstrukturen med én indgang for borgerne og erhvervslivet til hele forvaltningen
- at mindretallet har del i ansvaret for den umiddelbare forvaltning som medlemmer af ØU og de stående udvalg

Modellen vil for Københavns Kommune – på grund af kommunens størrelse og den dermed øgede arbejdsbyrde for udvalgsformændene, uanset at de ikke har del i den administrative ledelse - forudsætte, at der gives dispensation til fuldtidsvederlæggelse af udvalgsformændene. Det må antages, at økonomi- og indenrigsministeren næppe vil kunne meddele hjemmel hertil ved en ændring af vederlagsbekendtgørelsen, da mindretallet i givet fald ikke er kompenseret for tildelingen af fuldtidslønnede udvalgsposter til flertallet.

I vedlagte plancher er vist forskellig valgte udvalgs- og forvaltningsstrukturer i henholdsvis Gladsaxe, Rudersdal, Guldborgsund, Lyngby-Taarbæk og Odder Kommuner, hvis styreformer alle bygger på det almindelige udvalgsstyre med flertalsvalgte udvalgsformænd og enhedsforvaltning.



### **3. Mellemsformstyre med forholdstalsvalgte udvalgsformænd og enhedsforvaltning, jf. KSL § 65**

Styrformen er den model, som Esbjerg Kommune har valgt.

Styreformen indebærer,

- at ØU og de stående udvalg har ansvaret for den umiddelbare forvaltning
- at borgmesteren er valgt af kommunalbestyrelsen for hele den kommunale valgperiode
- at udvalgsformændene vælges af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg, som er bindende for hele den kommunale valgperiode
- at udvalgsformændene er fødte medlemmer af Økonomiudvalget
- at borgmesteren har ansvaret for den administrative ledelse af forvaltningen (enhedsforvaltning)
- at forvaltningen kan indrettes uafhængig af udvalgsstrukturen med én indgang for borgerne og erhvervslivet til hele forvaltningen
- at mindretallet har del i ansvaret for den umiddelbare forvaltning som medlemmer af ØU og de stående udvalg

Modellen vil for Københavns Kommune – på grund af kommunens størrelse og den dermed øgede arbejdsbyrde for udvalgsformændene, uanset at de ikke har del i den administrative ledelse - forudsætte, at der gives dispensation til fuldtidsvederlæggelse af udvalgsformændene. Det må antages, at økonomi- og indenrigsministeren vil kunne meddele hjemmel hertil ved en ændring af vederlagsbekendtgørelsen, da mindretallet i givet fald er kompenseret ved tildelingen af fuldtidslønnede udvalgsposter.

### **4. Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og delt adm. ledelse, jf. KSL § 64 a, stk. 1 og 2**

Efter bestemmelsen i KSL § 64a, stk. 1 og 2, har Københavns Kommune mulighed for at vælge en model med almindeligt udvalgsstyre med delt administrativ ledelse. Modellen er en flertalsstyremodel uden enhedsforvaltning og med fuldtidslønnede udvalgsformænd (borgmestre).

Til forskel fra det almindelige udvalgsstyre varetages den øverste daglige administrative ledelse ikke af borgmesteren alene, men deles mellem borgmesteren og udvalgsformændene, der alle er fuldtidspolitikere, og til forskel fra Københavns Kommunes gældende mellemformstyre vælges borgmestrene (udvalgsformændene) af de stående udvalg ved flertalsvalg. Et udvalg kan til enhver tid vælge ny borgmester (udvalgsformand). Borgmesteren vil derfor normalt være i overensstemmelse med Borgerrepræsentationens flertal eller i hvert fald ikke i modstrid med flertallet.

Styreformen indebærer således,

- at ØU og de stående udvalg har ansvaret for den umiddelbare forvaltning
- at udvalgsformændene (borgmestrene) vælges af udvalgene ved flertalsvalg, som ikke er bindende for hele den kommunale valgperiode
- at overborgmesteren og udvalgsformændene deler ansvaret for den administrative ledelse af forvaltningen, således at de indenfor hver deres udvalgsområde har ansvaret for den administrative ledelse
- at der på grund af den delte administrative ledelse er tvungen parallelitet mellem udvalgs- og forvaltningsstrukturen
- at forvaltningen på grund af den delte administrative ledelse ikke kan indrettes uafhængig af udvalgsstrukturen med én indgang for borgerne og erhvervslivet til hele forvaltningen
- at mindretallet har del i ansvaret for den umiddelbare forvaltning som medlemmer af ØU og de stående udvalg

Modellen indebærer en betydelig usikkerhed vedr. varetagelsen af den administrative ledelse i og med, at udvalgsformændene (borgmestrene) ikke er valgt for hele den kommunale valgperiode.

Det er usikkert, om økonomi- og indenrigsministeren i givet fald vil kunne godkende (give dispensation til) en bestemmelse i KKSTV om, at borgmestrene i givet fald vælges for hele den kommunale valgperiode, jf. KSL § 65 b, stk. 2, da der ikke er kompensation til mindretallet for de fuldtidslønnede udvalgsformandsposter.

## 5. ”Skanderborgmodellen” , jf. KSL § 65 b

Med hjemmel i KSL § 64 b kan kommunalbestyrelsen i styrelsesvedtægten bestemme, at de stående udvalg og økonomiudvalget ikke eller kun indenfor visse områder skal varetage den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Økonomiudvalget skal dog varetage de opgaver, som udvalget er tillagt i KSL § 18, stk. 2-4 (de økonomiske og administrative anliggender, kommunens kasse- og regnskabsvæsen samt løn - og personaleforhold), § 37 (kommunens budget) og § 45, stk. 1 og 2 (kommunens årsregnskab). Det indebærer, at udgangspunktet om, at kommunalbestyrelsens beslutninger skal forberedes af ØU og de stående udvalg ikke gælder.

Styreformen indebærer:

- at ØU som minimum varetager de opgaver, som udvalget er tillagt i KSL § 18, stk. 2-4 (de økonomiske og administrative anliggender, kommunens kasse- og regnskabsvæsen samt løn - og personaleforhold), § 37 (kommunens budget) og § 45, stk. 1 og 2 (kommunens årsregnskab).
- at de stående udvalg ikke eller kun indenfor visse områder har ansvaret for den umiddelbare forvaltning
- at de stående udvalg fastlægger mål og serviceniveau indenfor udvalgets område
- at kommunalbestyrelsen har ansvaret for den umiddelbare forvaltning i det omfang, ansvaret herfor ikke ligger i ØU eller de stående udvalg
- at borgmesteren er valgt af kommunalbestyrelsen for hele den kommunale valgperiode
- at udvalgsformændene vælges af udvalgene ved flertalsvalg, som ikke er bindende for hele den kommunale valgperiode
- at borgmesteren har ansvaret for den administrative ledelse af forvaltningen (enhedsforvaltning)
- at forvaltningen kan indrettes uafhængig af udvalgsstrukturen med én indgang for borgerne til hele forvaltningen
- at mindretallet har del i ansvaret for den umiddelbare forvaltning som medlemmer af ØU og de stående udvalg for visse områder.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget (L19/2007) vedr. § 64b har nogle kommuner set modellen som en god basis for at indføre en øget

grad af mål - og rammestyling internt i kommunen og dermed synliggøre det politiske ledelsesansvar for serviceniveauet og den enkelte institutionsleders ansvar for driften af institutionen.

Modellen omhandler alene fordelingen af det umiddelbare ansvar for kommunens opgaver mellem udvalgene og kommunalbestyrelsen, som fastlægges i styrelsesvedtægten.

Når kommunalbestyrelsen træffer beslutning efter § 64b om, at økonomiudvalget og de stående udvalg ikke varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender inden for visse af eller alle udvalgenes områder, henhører den umiddelbare forvaltning af de områder, som beslutningen omfatter, under kommunalbestyrelsen. Udvalgene vil herefter ikke være den kommunale myndighed, der som udgangspunkt afgør alle sædvanlige sager inden for udvalgets sagsområder. Denne myndighed vil være kommunalbestyrelsen.

Opgaverne vil være omfattet af den frie ret til delegation, der som udgangspunkt gælder indenfor kommunestyret. Kommunalbestyrelsen vil således – med mindre noget andet følger af lovgivningen eller af en sags beskaffenhed – kunne overlade opgaverne bl.a. til forvaltningen. Sådant en beslutning om delegation kan kommunalbestyrelsen til enhver tid tilbagekalde og beslutningen vil derfor ikke kunne fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt.

Modellen giver umiddelbart – ved udnyttelse af delegationsadgangen fra kommunalbestyrelsen til forvaltningen - mulighed for organisering af den samlede kommunale opgaveløsning i en struktur, der minder om opgave- og ansvarsfordelingen mellem departementet i et ministerium og ministeriets styrelser.

Modellen kan således danne grundlag for indførelse af en kontraktstyringsmodel i kommunen, men er ingen forudsætning herfor.

Modellen kan kombineres med styreformer med delt adm. ledelse. Det vil indebære, at udvalgsformændene har den øverste daglige ledelse af den del af administrationen, der varetager de områder, som efter styrelsesvedtægten henhører under udvalget, selv om udvalget ikke varetager den umiddelbare forvaltning af (alle) disse områder.

Modellen er i dag lagt til grund for styrelsen af Skanderborg og Fåborg – Midtfyn Kommuner.

I vedlagte plancher er vist udvalgs- og forvaltningsstrukturen i Skanderborg Kommune, hvis styreform i øvrigt bygger på det almindelige udvalgsstyre med flertalsvalgte udvalgsformænd.