



## Notat vedr. kommunernes administrative og politiske organisering

10-08-2012

Som supplement til præsentationen for Strukturudvalget d. 17. august 2012 gives i dette notat en kort introduktion til, hvad der generelt kendetegner den administrative og politiske organisering i det kommunale Danmark.

Sagsnr.  
2012-110531

Vægten vil være på de grundmodeller der opereres med i forbindelse med den administrative organisering og hvilke hensyn der prioriteres ved valg af en given organisationsmodel. Der gives derudover et indblik i kommunernes politiske organisering, herunder hvordan forskellige styreformmodeller kan forordre forskellige politikerroller. Gennemgangen bygger bl.a. på bogen "Den danske kommune-konstruktion" af Kurt Klaudi Klausen og Henrik Christoffersen (2011).

Dokumentnr.  
2012-590273

Sagsbehandler  
Lars Budolfson

Endelig vil den administrative og politiske organisering blive eksemplificeret gennem en række kommunecases. Dels vil en række kommuner, som skiller sig ud via deres organisationsmodel, blive præsenteret og dels vil der være et overblik over de største byers struktur.

### Administrativ organisering i kommunerne

Ved valg af organisationsmodel vægtes en række hensyn mod hinanden. Nogle af de væsentligste er:

- effektivitet
- kvalitet i ydelserne
- decentralisering af beslutningskompetence og ledelsesmæssigt råderum på det administrative område
- borgeren i centrum
- sikker drift
- udviklingskraft
- styrket ressourcestyring
- organisatorisk helhed og sammenhæng
- politisk visionskabelse
- lokal nærhed i administration
- styrket politisk styring
- åbenhed i de administrative processer
- markedsgørelse

Nogle af disse hensyn skal i mere eller mindre grad indeholdes i enhver model, mens andre mål kan være mere modstridende, og skal vægtes mere konkret i forhold til hinanden.

De to langt mest udbredte administrative organisationsmodeller i kommunestyret er forvaltningsmodellen og virksomhedsmodellen. Disse vil blive præsenteret i det følgende. En ting er imidlertid, hvordan modellerne ser ud i rene udgaver. En anden ting er, hvordan de udfolder sig i virkelighedens verden. I praksis vil modellerne på

struktur- og især styringssiden ofte være en blanding mellem disse to grundmodeller, jf. faktaboks p. 3.

*Forvaltningsmodellen:*

Forvaltningsmodellen er den traditionelle organisationsform i det danske udvalgsstyre. Det administrative apparat er organiseret i en række fagforvaltninger, der typisk spejler udvalgsstrukturen. Der ses klassiske bureaukratiske træk som fx linjehierarki og specialisering.

Kommunaldirektøren udgør sammen med forvaltningscheferne den øverste administrative ledelse og organiserer sig enten som chefgruppe eller som direktion med underliggende chefgruppe. Centralisering og elementer af koncerntankegangen understøttes således også i forvaltningsmodellen. Koncerntænkningen har især vundet indpas i de senere år som en reaktion på fravær af samlet beslutningstagning og handlekraft, manglende fælles identitet og loyalitet, begrænsninger i samarbejde og koordination, ineffektivitet og økonomisk suboptimering.

Lederne af de decentrale institutioner refererer på sektorområderne typisk til en chef i den pågældende forvaltning som en del af linjehierarkiet. Forvaltningsmodellen kombineret med koncerntænkning anvendes ofte af kommuner med ønske om at vægte en styrket ressourcestyring, sikker drift og en stærk politisk styring (Klaudi Klausen).

Administrative funktioner som IT, økonomi og HR samt borgerbetjening kan enten være organiseret forvaltningsopdelt eller på tværs. Tværgående funktioner har efterhånden til en vis grad vundet indpas i de fleste kommuner. I den forbindelse kan nævnes, at med lovgivningen om etablering af borgerservicecentre blev der oprettet centre med det specifikke formål at levere en service, der går på tværs af de traditionelle forvaltningsopdelinger.

*Virksomhedsmodellen:*

I virksomhedsmodellen vægtes decentralisering og ansvarliggørelse, dvs. et ønske om at udlægge styringsmæssigt ansvar fra de centrale ledelsesmæssige funktioner til de decentrale, udførende dele af organisationen. Dette understøttes af et fladt hierarki, dvs. to eller tre ledelseslag. Institutionerne, som ofte betegnes virksomheder, styres via en kontrakt, som klart definerer rammerne. Alternativet til kontraktstyring er den lidt blødere aftalestyring.

Ideen er, at den kontraktlige relation skaber de rette incitament på institutions/virksomhedsniveau til at skabe effektivitet og produktivitet. Dvs. bedst mulig udnyttelse af ressourcer og indfrielse af de opstillede mål. I denne model ligger der et stort ansvar for koordination i toppen, og et stort ansvar for udvikling i bunden.

I virksomhedsmodellen er der med den autonomi og ofte kontrakt dannelse eller aftale, der skabes omkring det decentrale

råderum, tale om at styrke en vis form for intern konkurrence mellem virksomhederne. Den eksterne konkurrence er også et element i virksomhedsmodellen og kommer i stand ved at kommunen laver udbud og udliciterer til eksterne, der kan give tilbud på kommunale opgaver.

Den administrative organisering, der knytter sig til ”Skanderborgmodellen” har været en kommunal frontløber for virksomhedsmodellen, jf. beskrivelse p. 4.

#### *Fakta om udbredelsen af de forskellige modeller*

Følgende overblik over kommunernes valg af organisationsmodeller er udarbejdet af Christoffersen og Klaudi Klausen:

Administrativ model	Antal	Procent
Forvaltningsmodel	17	17,4
Virksomhedsmodel	17	17,4
Netværk/matrix <sup>1</sup>	2	2
Mix mellem virksomhed- og forvaltningsmodel	29	29,6
Andre blandingsformer	33	33,6
I alt	98	100

Virksomhedsmodellen indgår i 78% og forvaltningsmodellen i 57% af samtlige kommuners administrative organisering.

### **Politisk organisering**

Langt de fleste kommuner organiserer sig efter det almindelige udvalgsstyre og har mellem 4 og 6 stående udvalg. Traditionelt har antallet af forvaltninger modsvaret antallet af udvalg, men med bl.a. virksomhedsmodellens og koncerntankegangens indtog er denne kausalsammenhæng under opløsning. Dette gælder ikke for kommuner med mellemformstyre med delt administrativ ledelse som København, da der er tvungen parallelitet mellem udvalgs- og forvaltningsstrukturen.

I kommunerne er der mange eksempler på udvalgenes ressortsammensætning, men typisk har man et

- Børne- og Ungeudvalg,
- Kulturudvalg (kan høre sammen med fx børn og unge),
- Teknik- og Miljøudvalg,

---

<sup>1</sup> Matrixorganisationen betoner en mere uformel, fleksibel, tværgående og løst koblet organisering, hvor medarbejderne indgår i flere mere eller mindre løst koblede tema- og projektgrupper. De enkelte faggrupper ses som mobile enheder, der tilpasses og sammensættes, så de matcher de enkelte opgaver. Netværks/matrixmodellen lægger i den administrative styringslogik op til udvikling og nytænkning.

- Socialudvalg,
- Ældre- og sundhedsudvalg (kan høre sammen med fx social),
- Beskæftigelses/Arbejdsmarkedsudvalg.

Den umiddelbare forvaltning varetages af de stående udvalg, som har beslutningskompetence over den løbende administration inden for et givent sagområde. Et centralt karakteristika ved udvalgsstyrets politiske organisering er således, at alle folkevalgte både er med til at fastlægge principperne for forvaltningen og tager del i de udførende funktioner på forskellige niveauer i den kommunale organisation.

### ***Skanderborgmodellen***

Den mest skelsættende ændring der er sket i den politiske organisering og de tilhørende politikerroller, vedrører den såkaldte ”Skanderborg-model”. En model, som er indført i Skanderborg og Faaborg-Midtfyn kommuner.

#### *Placering af det umiddelbare forvaltningsansvar*

Et helt centralt karaktertræk ved Skanderborgmodellen er, at ansvaret for den umiddelbare forvaltning flyttes fra de stående udvalg til kommunalbestyrelsen, der delegerer opgaveansvaret til forvaltningen. Den politiske ansvarsfordeling placerer umiddelbart det samlede økonomiske ansvar for driften hos kommunalbestyrelsen og ikke hos udvalgene for de respektive fagområder. Fagudvalgene styrer gennem formulering af mål og kvalitetsstandarder. Det giver samtidig kommunalbestyrelsen en mere central rolle i forhold til den overordnede styring og strategiske udvikling.

#### *Ændrede politikerroller*

Modellen indebærer, at der sker et skift i politikerens rolle i udvalgsstyret. Traditionelt har politikerens rolle været drifts- og enkeltsagsorienteret med en slags løbende kontrolfunktion i forhold til embedsværket (Klaudi Klausen).

Politikerne tildeles med Skanderborgmodellen nye roller, som er mere politikformulerende og bestyrelsesmedlemsagtige, hvor politikerne udøver sit lederskab gennem klare mål og visioner. Idealet er en adskillelse af politik og administration. Politikerne skal så at sige ikke direkte beskæftige sig med, hvordan administrationen fungerer, fordi man giver afkald på det driftsmæssige forvaltningsansvar (Klaudi Klausen).

#### ***Strategisk, tværgående koordinering mellem udvalg***

Selvom mange kommuner har indført administrative modeller, der i mere eller mindre grad understøtter virksomhedsmodellen og den tværgående koncerntænkning, er en ændring af den politiske organisering og kultur i mange tilfælde ikke fulgt med.

Det er en kendt problemstilling, at det kan være svært at håndtere tværgående opgaver mellem udvalg og forvaltninger, herunder især implementeringsopgaven. Dette gælder fx nye strategier/indsatser som

går på tværs af fagområderne. Dette er en problemstilling, der også gør sig gældende i Københavns Kommune. En måde at mindske disse udfordringer på kunne være at reducere antallet af udvalg/forvaltninger.

En interessant tendens er i denne sammenhæng fremkomsten af tværgående strategiske temaudvalg. Fx har flere kommuner nedsat et temaudvalg for strategi og udvikling. Formålet med et sådan udvalg er uden for den almindelige udvalgsstruktur at drøfte overordnede strategiske emner og temaer, der går på tværs af udvalgene. I de fleste tilfælde har disse karakter af ad hoc udvalg og ikke egentlige stående udvalg med ansvar for den umiddelbare forvaltning.

En undtagelse er dog Lyngby-Taarbæk kommune. Her har man nedsat et stående udvalg, Udviklings- og strategiudvalget, som har en vigtig strategisk rolle på tværs af forvaltningsområderne, jf. gennemgang af Lyngby-Taarbæk nedenfor. En sådan konstruktion kan fx anvendes til at sikre maksimal opmærksomhed på en særlig udviklingsopgave.

### **Kommunale cases:**

Der er udvalgt en række kommuner, som kan eksemplificere ovenstående modelgennemgang. Det skal bemærkes, at alle eksempler er blandingsformer, der rummer elementer af både forvaltnings- og virksomhedsmodellen. Diagrammer over den politiske og administrative organisering i hver kommune, som de fremgår af kommunernes hjemmesider, er vedlagt i bilag 1.

#### *Gladsaxe (Almindeligt udvalgsstyre med enhedsforvaltning):*

Gladsaxe kommune er et eksempel på en kommune, der er opbygget efter den traditionelle forvaltningsmodel. Kommunen har relativt mange ledelseslag, der er struktureret efter et forvaltningshierarki med en forvaltningsdirektør i spidsen, der refererer til kommunaldirektøren. Gladsaxe har dog også et velintegreret ledelsessystem med klare koncernmodeltræk og en styringsmodel, der bygger på mål- og rammestyring. Den centrale styring sker gennem direktørkredsens årsplaner og kontrakter/økonomistyring mellem centralforvaltningen og institutionsniveauet.

Den politiske betjening af de enkelte udvalg tilvejebringes af de respektive forvaltninger.

#### *Rudersdal (Almindeligt udvalgsstyre med enhedsforvaltning):*

Rudersdal kommune har klare træk fra koncerntankegangen og virksomhedsmodellen. Rudersdal opererer med en meget flad centerstruktur og søger at decentralisere med ”delegation af kompetence og ansvar til chef-, afdelings-, institutions- og virksomhedslederniveau i videst muligt omfang”. Organisationsplanen bygger desuden på helhedsforvaltning med tværgående fokus på udvikling og tilpasning. Der opereres desuden med virksomhedsledere og virksomhedsplaner udgør omdrejningspunktet for mål- og

rammestyringen ("Organisation og styring i Rudersdal kommune"). Der anvendes dog ikke egentlig kontraktstyring.

Den politiske udvalgsbetjening varetages af en samlet direktion, der har et fælles ansvar for kommunens udvikling.

*Lyngby Taarbæk (Almindeligt udvalgsstyre med enhedsforvaltning):*  
Lyngby Taarbæk kommune er interessant, fordi kommunen på den administrative bane står overfor at skulle implementere en gennemgribende organisationsændring, hvor 19 afdelinger fordelt på 4 forvaltninger afløses af 11 centre. Målet er at skabe en mere effektiv og helhedsorienteret administration samt én indgang for borgere og virksomheder. Kommunen går, jf. ovenstående gennemgang, fra en traditionel hierarkisk forvaltningsmodel mod mere koncernorientering, fordi der bl.a. ønskes effektivitet, fleksibilitet og helhedstænkning.

Kommunen har derudover, som nævnt ovenfor, nedsat et Udviklings- og strategiudvalg, der på tværs af de øvrige stående udvalg har ansvaret for udarbejdelsen af strategi for kommuneplanlægningen samt langsigtede udviklingsstrategier på tværs af forvaltningsområderne i henhold til kommunalbestyrelsens beslutning. Udvalget tilvejebringer i samarbejde med ØU og respektive stående udvalg det nødvendige grundlag for udvalgets strategi- og udviklingsopgaver.

*Skanderborg (Skanderborgmodellen):*  
Skanderborg Kommune eller Skanderborgmodellen er et eksempel på, hvordan virksomhedsmodellen kan implementeres mere eller mindre fuldt ud i en kommunal kontekst. Skanderborg har ændret både den politiske og administrative struktur samt ikke mindst styrings- og kulturdelen.

Byrådet er den besluttende myndighed, mens ØU og de stående udvalg er politikformulerende og politikkontrollerende. Det er således udvalgenes rolle at formulere forslag til politikker, kvalitetsstandarder, principper og udviklingsmål til åben drøftelse i byrådet, og løbende følge op på om politik og mål er tidssvarende. Ansvar for den umiddelbare forvaltning er delegeret fra kommunalbestyrelsen til forvaltningen for at give plads til den politikformulerende del. Dette har dannet grundlag for en udstrakt grad af decentralisering til institutionsniveauet gennem kontraktstyring under mottoet "decentral ledelse – central styring" (Skanderborg kommunes hjemmeside).

Inden strukturreformen, hvor Skanderborg fusionerede med tre mindre kommuner, havde man kun tre udvalg (inkl. ØU) og to ledelsesniveauer (direktions- og institutionsniveau). Som det fremgår af organisationsdiagrammet er der nu centralt placerede aftalestyrede fagsekretariater, som institutionerne refererer til, dvs. der er skudt et ekstra ledelsesniveau ind. En af forklaringerne har været, at det var vanskeligt for direktionen at følge med i, hvad der foregik decentralt,

og derfor mistede overblikket. Dette gjorde det svært at træffe de rigtige beslutninger og sikre den nødvendige koordination.

*Guldborgsund (Almindeligt udvalgsstyre med enhedsforvaltning):*  
Guldborgsund kommune er et eksempel på matrix/netværksmodellen. I Guldborgsunds matrixorganisation er der en massiv vægtning af de tværgående opgaver og projekter, som i organisationsdiagrammet ses horisontalt, mens de tre store fagområder, der har karakter af faste tilbagevendende driftsopgaver, organiseres vertikalt. Nogle af de centrale karakteristika ved Guldborgsund er fleksibilitet og udviklings-orientering. Tværgående stabe, som er samlet fordi de har beslægtede kompetencer, er her af afgørende betydning. Beslutningskraft om detaljer, koordination, sagsbehandling og udviklingsarbejde lægges ”ned” i organisationen. I dagligdagens opgaveløsning skal den hierarkiske grundstruktur således kunne overskrides. En af hovedudfordringerne ved denne model er at sikre ansvarliggørelse i forhold til matrixen og at skabe en incitamentsstruktur, der understøtter matrixorganisationen.

Kommunens anfører selv, at den administrative organisation ikke forudsætter nogen parallelitet i forhold til det politiske niveau.

*Esbjerg: Melleformstyre med enhedsforvaltning*  
Esbjerg Kommune er interessant, fordi den er den eneste kommune, som i dag har mellemformstyre. Styreformen er en almindelig udvalgsstyremodel med enhedsforvaltning, men adskiller sig ved, at udvalgsformændene er valgt af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg for hele den kommunale funktionsperiode og som alle er fødte medlemmer af Økonomiudvalget. Dermed er mindretallet sikret del i udvalgsformandsposterne.

Administrativt er Esbjerg opbygget efter en traditionel forvaltningsmodel.

### **Udvalgte store byers organisering**

Til orientering er i bilag 1 vedlagt organisationsdiagrammer for de største byers organisering:

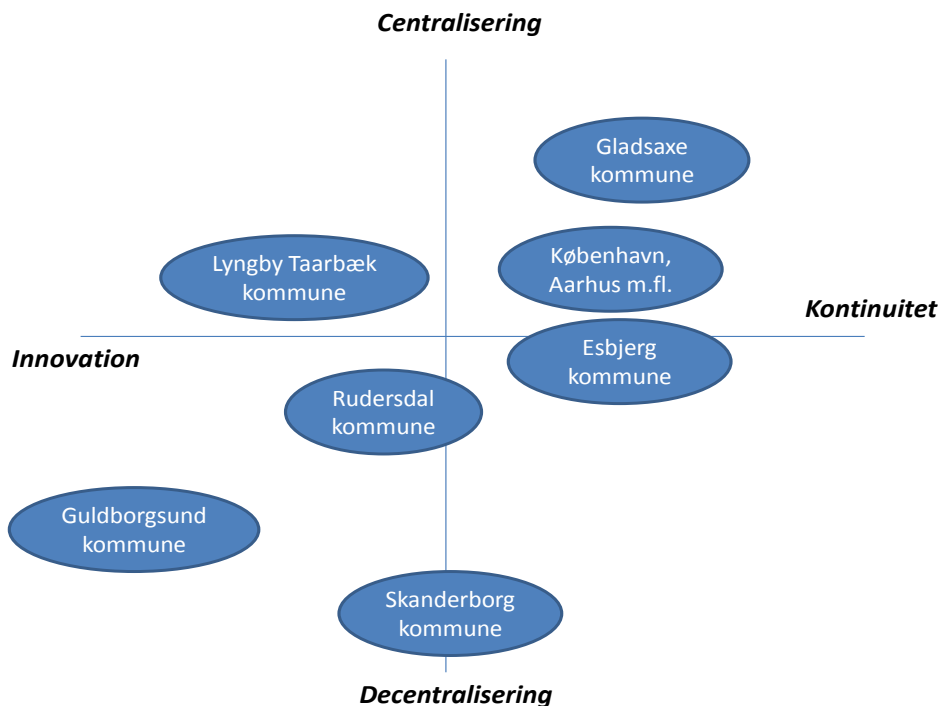
- København (Melleformstyre med delt administrativ ledelse)
- Aarhus (Magistratsstyre)
- Odense (Melleformstyre med delt administrativ ledelse)
- Aalborg (Melleformstyre med delt administrativ ledelse)

Magistratsstyret adskiller sig fra de andre styreformer ved at de stående udvalg her kun har rådgivende beføjelser. Til gengæld har Magistraten, bestående af borgmesteren og (i Aarhus) 5 rådmænd, ansvar for at forberede byrådets møder og har dermed ansvaret for indstillinger til byrådet. Det er den enkelte rådmand – i praksis, magistratsafdeling – der har ansvaret for at udføre byrådets beslutninger. Aarhus har ligesom København nedsat et struktur- og styreformsudvalg.

I Aalborg kommune opereres, på trods af styreformen, med en Magistrat, som er et andet ord for Økonomiudvalget.

### Visualisering af styringsperspektiv i valg af organisering

I nedenstående skema er vist eksempel på, hvordan de beskrevne kommunecases kan indplaceres på to styringsakser: centralisering vs. decentralisering samt innovation vs. kontinuitet.



Udgangspunktet for placeringen af den enkelte kommune er en vurdering af hvilket styringsperspektiv, som særligt kendetegner den overordnede *administrative* organisering. Alle kommuner rummer i større eller mindre grad alle fire styringsperspektiver. Placeringen er derfor udtryk for hvilke aspekter der er mest fremtrædende i den valgte organisationsmodel set fra en administrativ synsvinkel.

Centralisering vs. decentralisering beskriver hvorvidt den enkelte model er præget af et linjehierarki med flere ledelseslag og en udpræget specialisering (centralisering) eller en flad organisation med få ledelseslag og en høj grad af uddelegering af det styringsmæssige ledelsesansvar (decentralisering).

Innovation vs. kontinuitet udtrykker hvorvidt nyudvikling af kommunens opgaveløsning, herunder fokus på borgernes behov m.v., vægtes højest, eller om der i den valgte organisationsmodel er lagt særlig vægt på at skabe kontinuitet i opgaveløsningen med fokus på fx ensartethed i sagsbehandling, objektivitet og faglighed. Hvor kontinuitet typisk afspejles i en organisationsform opbygget ud fra de kommunale ydelser vil en vægtning af innovation typisk indebære en opbygning baseret på borgernes behov og indgang til kommunen.