



Notat vedr. modeller for ny styrelse (styreform)

01-10-2012

Baggrund

I kommissoriet for Strukturudvalget fremgår det, at udvalgets arbejde tager udgangspunkt i den gældende kommunale styrelseslov.

På udvalgets første møde efter sommerferien d. 17. august var der en første drøftelse af rammerne for modeller for ny styrelse indenfor den gældende styrelseslov. I forlængelse heraf har udvalget på møderne i september 2012 haft en række drøftelser af kommunens opgaveløsning. Udvalgets drøftelser af kommunens opgaveløsning rundes indholdsmæssigt af på mødet d. 5. oktober 2012 med en anden drøftelse af modeller for ny styrelse, herunder behandling af indstilling vedr. principper for organisering og konkrete løsningsmodeller.

Sagsnr.
2012-143972

Dokumentnr.
2012-775904

Sagsbehandler
Lars Budolfson

Styreformer indeholdt i styrelsesloven

Den kommunale styrelseslov rummer i dag følgende styreformer, som Københavns Kommune har mulighed for at vælge uden lovændringer:

1. *Det almindelige udvalgsstyre*, KSL kap. 3, som stort set alle kommuner 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.

Bilag 1 beskriver de enkelte styreformer. Plancherne blev præsenteret for udvalget på mødet den 17. august 2012.

Ud af disse syv styreformer vurderer Struktursekretariatet med udgangspunkt i Strukturudvalgets drøftelser og retningsanvisninger fra tidligere møder, at særligt to alternative styreformer til kommunens nuværende styreform (Mellemformstyre med delt administrativ ledelse) er relevante at drøfte:

- Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og delt adm. ledelse
- Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og enhedsforvaltning

De øvrige styreformer vurderes ikke at have forudsætningerne for at håndtere de i kommissoriet formulerede udfordringer.

”Magistratsstyreform” er en styreform, som København gik væk fra i 1998, ”Melleformstyret med enhedsforvaltning” praktiseres i Esbjerg og vurderes i en københavnerkontekst at indeholde en række udfordringer i forhold til samarbejdet mellem det politiske og administrative niveau, ”Det udvalgsløse styre” anvendes ikke i nogen kommuner og ”Skanderborgmodellen” vurderes ikke at kunne fungere i en kommune af Københavns skala.

Organisationsmodeller baseret på alternative styreformer

De foreslåede bud på principper for organisering og løsningsmodeller bygger på kommunens nuværende styreform.

Strukturudvalget har på sine møder den 5. og 12. oktober drøftet en organisationsmodel (model A+B), der sætter fokus på at skabe entydig administrativ sammenhæng på tre hovedområder: 1) sammenhængende velfærdsindsats, 2) sammenhængende planlægning og drift af byen og 3) stærkt fokus på vækst og beskæftigelse.

De nærmere fordele og ulemper i modellen er beskrevet i bilag 1 – model A og B.

Henset til forvaltningsområdernes volumen har udvalget drøftet muligheden for nedsættelsen af flere udvalg til hvert af forvaltningsområderne.

Se bilag 1 – model A og B.

Drøftelserne har taget udgangspunkt i to alternative styreformer henholdsvis ”Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og enhedsforvaltning” og ”Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og delt administrativ ledelse”.

Organisationsmodellen kan rummes indenfor ”Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og enhedsforvaltning”

Det vil imidlertid kræve en lovændring, hvis organisationsmodellen baseres på ”Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og delt administrativ ledelse”.

Som det er beskrevet nedenfor forudsætter en styreform med delt administrativ ledelse indenfor den gældende styrelseslov tvungen parallelitet mellem udvalgs- og forvaltningsstrukturen. Forvaltningen kan på grund af den delte administrative ledelse ikke indrettes uafhængig af udvalgsstrukturen.

Det vil således kræve en lovændring at gennemføre en model med flertalsstyre og delt administrativ ledelse, hvor der ikke er tvungen parallelitet mellem udvalg og forvaltninger.

Organisationsmodellen forudsætter endvidere, at borgmesteren kan være formand for flere udvalg, hvilket vil kræve en lovændring.

I det borgmesteren er formand for flere udvalg, skal der i det fremadrettede arbejde tages stilling til, hvorledes borgmesteren vælges.

Struktursekretariatet arbejder videre med de to organisationsmodeller tilpasset en anden styreform. Dette arbejde vil blive præsenteret for Strukturudvalget på møderne i november (d. 8. og/eller 23. november) efter Økonomiudvalgets første behandling af modeller for ny styrelse d. 30. oktober.

Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og delt adm. ledelse

Københavns Kommune har 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 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.

Ellers indebærer styreformen i lighed med kommunens nuværende styreform følgende:

- at ØU og de stående udvalg har ansvaret for den umiddelbare forvaltning
- 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
- 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.

Vederlag samt politisk betjening

Det bør ved denne model overvejes om, der er behov for fuldtidsvederlæggelse af eksempelvis mindretallets politiske ordfører og/eller gruppeformænd for derigennem at sikre mindretallet et fundament for at bedrive politik ud fra.

Det bør endvidere overvejes om modellen giver anledning til at styrke den politiske betjening eksempelvis igennem en styrkelse af medlemssekretærordningen.

Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og enhedsforvaltning

Denne styreform er den, som stort set alle landets kommuner har valgt.

Styreformen indebærer en række forskelle og ligheder i sammenligning med kommunens nuværende styreform:

Ligheder:

- at ØU og de stående udvalg har ansvaret for den umiddelbare forvaltning
- at borgmesteren er valgt af kommunalbestyrelsen for hele den kommunale valgperiode
- at mindretallet har del i ansvaret for den umiddelbare forvaltning som medlemmer af ØU og de stående udvalg

Forskelle:

- 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

Udvalget har på studieturen d. 17. august 2012 besøgt to kommuner, Gladsaxe og Lyngby-Taarbæk, der begge praktiserer denne styreform.

Vederlag samt politisk betjening

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

Det bør derudover overvejes, om der er behov for fuldtidsvederlæggelse af eksempelvis mindretallets politiske ordfører og/eller gruppeformænd for derigennem at sikre mindretallet mulighed for at bedrive politik.

Det bør endvidere overvejes om modellen giver anledning til at styrke den politiske betjening eksempelvis igennem en styrkelse af medlemssekretærordningen.

Status på regeringens arbejde

Statsministeriet har d. 2. oktober offentliggjort lovprogrammet for folketingsåret 2012/2013. Ændring af lov om kommunernes styrelse (Styreformen i de største kommuner) er sat til januar II 2013.

Der står følgende i lovprogrammet: ”Forslaget vedrører en reform af styreformen for de store byer. Forslaget skal effektivisere styreformen i de største kommuner og gøre det nemmere at se, hvem der har det politiske ansvar for kommunale beslutninger. Forslaget følger op på regeringsgrundlaget ”Et Danmark, der står sammen” fra oktober 2011.”

Der er således på nuværende tidspunkt ikke behov for at revidere udvalgets kommissorium.

Arbejdet i Strukturudvalget vil således indtil videre pågå uafhængigt af regeringens arbejde.