

Københavns Kommunes styreform

OPSAMLING PÅ KONFERENCE DEN 7. SEPTEMBER 2009



Københavns Kommunes styreform

Københavns Kommune er med sine 45.000 ansatte og et årligt budget på 27 milliarder kroner ikke blot en af landets største virksomheder. København er også Danmarks – og hele Øresundsregionens – stærkeste vækstcenter. Begge dele stiller store krav til byens styre – og ikke mindst styreform.

OECD peger i sin analyse af hovedstadsområdets konkurrenceevne fra januar 2009 på, at der er behov for at styrke beslutningskraften og skabe større klarhed om den politiske ansvarsfordeling. Samtidig viser nye analyser, at Københavns Kommune har høje administrationsudgifter og at styreformen er en væsentlig årsag hertil.

På den baggrund afholdte Københavns Kommunes Økonomiforvaltning den 7. september 2009 en konference om styreformen i København.

Overborgmester Ritt Bjerregaard indledte konferencen med at byde velkommen og fortælle om baggrunden for konferencens afholdelse.

Konferencen var opbygget som en retssag, og sagen blev afdækket af disse vidner:

- Professor Poul Erik Mouritzen, Syddansk Universitet
- Adm. direktør Tonny Johansen, Rambøll Management
- Underdirektør Hanne Schou, DI
- Adm. direktør Frederik Spanning, Skanska Bolig
- Michael Tetzschner, leder af Oslo Høyre og tidl. byrådsleder og byrådsmedlem
- Morten Kabell, medlem af Borgerrepræsentationen for Enhedslisten
- Kommunalordfører Erling Bonnesen, Venstre
- Kommunalordfører Rasmus Prehn, Socialdemokraterne

Vidnerne blev krydsforhørt af politisk kommentator Hans Engell og adm. direktør Ask Agger, der i rollerne som anklager og forsvarer forsøgte at komme rundt om sagens mange og komplekse aspekter. På de følgende sider kan du læse resuméer af indlæggene.

Efter denne del af konferencen orienterede styrelseschef Thorkil Juul om regeringen og KL's arbejde om kommunale styreformer i Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår.

Økonomiforvaltningens adm. direktør, Claus Juhl, rundede konferencen af med at orientere om det videre arbejde med Københavns Kommunes styreform, herunder udskrivelsen af en prisopgave.

Det samlede konferencemateriale kan findes på:
www.kk.dk/styreform



Demokratisk legitimitet og politisk handlekraft i forskellige typer af kommunale styreformer

PROFESSOR POUL ERIK MOURITZEN, SYDDANSK UNIVERSITET

Poul Erik Mouritzen lagde ud med at sige, at han personligt mener, at Københavns Kommunes nuværende styreform (mellemsformsstyre med delt administrativ ledelse) er utidssvarende og bør ændres.

Han beskrev derefter, hvordan det danske kommunestyre grundlæggende bygger på demokratiforestillinger fra senmiddelalderen med direkte demokrati, konsensus og ingen sondring mellem beslutningstagerne og de der fører beslutningerne ud i livet. Poul Erik Mouritzen mener, at disse styreformer ikke længere passer til det moderne samfund og han sagde, at Danmark stort set er det sidste land i verden, der har opretholdt dem.



Professor Poul Erik Mouritzen og underdirektør Hanne Schou

I debatten om styreformer er der tre vigtige spørgsmål at tage stilling til:

- Hvordan styrker vi demokratiet? Et demokrati er et politisk system, der effektivt er kontrolleret af systemets ligeværdige borgere. Her er en vigtig forudsætning, at vælgerne ved, hvem der skal holdes ansvarlig.
- Hvordan sikrer vi helhed, effektivitet og handlekraft?
- Hvordan binder vi det politiske system (de folkevalgte) sammen med det udførende system (administrationen) på en sådan måde, at de politiske ønsker formidles så friktionsfrit som muligt til det administrative system?

På baggrund af disse spørgsmål diskuterede Poul Erik Mouritzen de tre styreformer: udvalgsmodellen/mellemsformsstyret, borgmestermodellen og kabinetsmodellen.

>>Fortsættes

[fortsat] Demokratisk legitimitet og politisk handlekraft
i forskellige typer af kommunale styreformer

FIG.1: UDVALGSMODELLEN/MELLEMFORSMSSTYRET

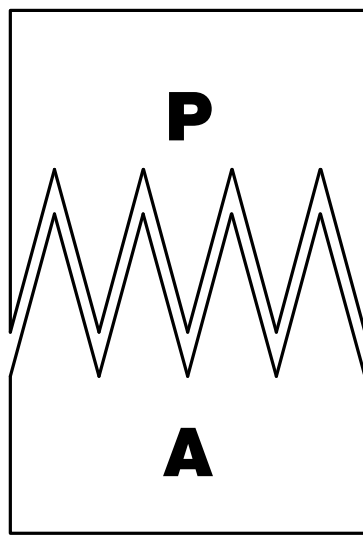
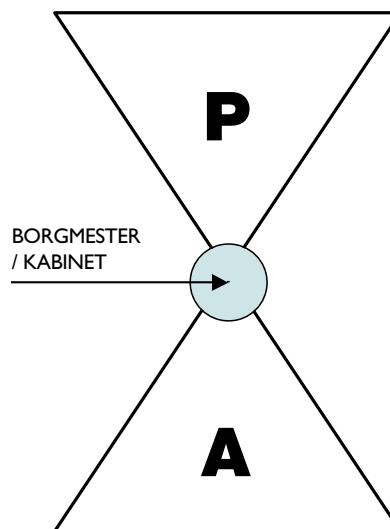


FIG.2: BORGMESTER- OG KABINETSMODELLEN



I udvalgsmodellen og mellemformsstyret er de politiske ansvarsforhold uklare fordi flertallet og mindretallet i udvalgene deler ansvaret for den kommunale opgaveløsning, og de folkevalgte har del i den udførende del (administrationen).

BORGMESTER- OG KABINETSMODEL

I borgmestermodellen og kabinetsmodellen er ansvaret for den kommunale opgaveløsning entydigt placeret hos henholdsvis borgmesteren og kabinettet. De giver en klar og synlig rollefordeling mellem det politiske flertal og mindretal. I borgmestermodellen kan borgmesteren enten vælges direkte eller indirekte.

I kabinetsmodellen udgør et kollektivt organ af politikere ”kommuneregeringen”. Kabinettet kan vælges ved flertalsvalg eller forholdstalsvalg. Ansvaret kan fordeles kollektivt på det samlede kabinet eller individuelt på de enkelte kabinetsmedlemmer, som det kendes fra ministerstyret. Kabinetsmodellen kan indføres med eller uden parlamentarisme (adgang til at stille mistillidsvotum). Derudover kan styret kombineres med kontroludvalg eller andre former for udvalg, der sikrer mindretallet indsigt med den kommunale forvaltning.

Poul Erik Mouritzen fortalte om erfaringerne med kabinetsstyre i de engelske kommuner efter en reform i 2000. I den engelske model bliver de kommunale kabinetter valgt ved flertalsvalg og der tilknyttes et kontroludvalg. Erfaringerne tyder bl.a. på et styrket politisk lederskab, mere klar og entydig ansvarsfordeling samt en mere effektiv opgavevaretagelse. På minussiden tæller dog frustrationer blandt de menige politikere, hvis rolle og ansvar er mindsket.

For at sikre en effektiv opposition i et kabinetsstyre er det ifølge Poul Erik Mouritzen nødvendigt med flere fuldtidspolitikere med adgang til administrativ bistand. ■

Københavns Kommunes styreform og udgifter til administration

ADM. DIREKTØR TONNY JOHANSEN, RAMBØLL MANAGEMENT

Rambøll Management har for Københavns Kommune gennemført en række analyser af det administrative område og udgifterne hertil. På baggrund af analyserne finder Rambøll, at en af konsekvenserne af kommunens nuværende styreform er, at det administrative område er unødigt ressourcekrævende. Derudover vurderer Rambøll, at styreformen medvirker til at svække implementeringen af politiske og administrative tiltag.

KØBENHAVN HAR DYR ADMINISTRATION

Tonny Johansen fortalte i sit indlæg om Rambølls analyser og anbefalinger. Rambøll mener, at Københavns Kommune har mulighed for at opnå en mere effektiv administration, en mere ensartet styringsmodel og en stærkere beslutningskraft.

Rambølls analyser viser, at Københavns Kommune har relativt høje administrationsudgifter i sammenligning med de øvrige store kommuner i Danmark. På baggrund af analyserne vurderer Rambøll, at der kan realiseres et effektiviseringspotentiale på ca. 130 mio. kr. og at der er et yderligere potentiale, hvis de administrative funktioner på institutionsniveau tages med.

... OG MANGLER IMPLEMENTERINGSKRAFT

Ifølge Tonny Johansen sikrer den nuværende styreform, at der er en relativt høj grad af ligevægt i beslutningsprocesserne. De enkelte fagudvalg og forvaltninger har således en høj grad af autonomi. Dette betyder imidlertid, at der opretholdes parallelle styrings- og ledelsesmodeller i forvaltningerne, der ikke nødvendigvis spiller godt sammen.

Samtidig udøver de enkelte forvaltninger en omfattende kontrol og validering af materiale fra øvrige forvaltninger, og mange elementer i den daglige drift af kommunen politiseres unødigt. Resultatet af dette er en relativt svag samlet implementeringskraft, der bl.a. viser sig i træghed i implementering af politikker og projekter på tværs af forvaltningerne.

BEHOV FOR MERE FORPLIGTENDE SAMARBEJDE PÅ TVÆRS

For at styrke samarbejdet og implementeringskraften, anbefaler Rambøll, at der igangsættes centrale, politisk bindende projekter med budgetter og resultatmål, der går på tværs af forvaltningerne, som forudsætter fælles løsninger og gerne spænder over mere end et budgetår. På det administrative område anbefalede Tonny Johansen en øget harmonisering og standardisering.

Rambøll foreslår bl.a., at den påbegyndte koncerndannelse på tværs af forvaltningerne styrkes, at der skabes større sammenhæng mellem forvaltningernes styringsmodeller med et mål om at opnå én fælles styringsmodel, samt at der etableres en tydeligere afgrænsning mellem politik og administration for at undgå den unødige politisering af administrationen.

Rambøll finder, at implementeringen af disse anbefalinger kan påbegyndes uanset styreform. ■

Erhvervslivets ønsker til Københavns organisering

UNDERDIREKTØR HANNE SCHOU, DI

DI finder, at den nuværende styreform i København – set fra en virksomhedsvinkel – er præget af tung administration og ineffektivitet, og lægger op til politiske og administrative territoriekrige imellem de forskellige forvaltninger.

ADMINISTRATIVT OVERFORBRUG SVÆKKER VIRKSOMHEDERNE

Baseret på Rambølls analyser påpegede Hanne Schou, at København har et administrativt overforbrug i sammenligning med Danmarks andre store byer. DI mener, at dette forhold stiller de københavnske virksomheder dårligere i konkurrencen både nationalt og internationalt, fordi virksomhederne og deres medarbejdere skal betale mere i skat end de skulle, hvis kommunen blev drevet mere effektivt. Dette kan også gøre det sværere at tiltrække nye virksomheder fra udlandet.

Samtidig betyder det administrative overforbrug, at kommunen lægger beslag på en relativt stor del af arbejdskraften. Det er særligt problematisk i en tid, hvor arbejdsstyrken mindskes og de private virksomheder dermed får sværere ved at rekruttere kvalificeret arbejdskraft.

VIRKSOMHEDERNE ØNSKER ET GENNEMSKUELIGT STYRESYSTEM

DI mener, at målet med at ændre styreformen skal være at sikre København som en konkurrencedygtig by i forhold til andre storbyer som Berlin, Stockholm og London. Det gælder bl.a. om at tiltrække udenlandske virksomheder, og det kræver et effektivt og kompetent styre.

Hanne Schou slog fast, at virksomhederne foretrækker rene linjer med hensyn til administration og politik. De vil have mulighed for at kunne planlægge langsigtede investeringer i f.eks. bygninger eller udstyr. Derfor foretrækker virksomhedernes et enstrengt og gennemskueligt styresystem, hvor det er tydeligt, hvem der er ansvarlig for byens styre, og hvad man vil med det.

DI FORESLÅR EN HOVEDSTADSKOMMISSION

På denne baggrund foreslår DI, at der nedsættes en hovedstadskommission, der skal se på de samlede udfordringer for hovedstadsområdet. Kommissionen skal ifølge DI indvarsle en ny tid for København, hvor der igen samarbejdes mellem regering, kommune og erhvervsliv om at løse problemerne i hovedstadsområdet.

Udover Københavns Kommunes styreform skal kommissionen bl.a. se på infrastrukturen i hovedstadsområdet. DI ønsker at hovedstadskommissionen skal se på, hvordan samspillet mellem kollektiv transport, privatbilisme og byudvikling kan optimeres. Hanne Schou problematiserede i den forbindelse, at S-tog, metro og busser styres af tre forskellige selskaber og at der mangler koordinering mellem disse.

I forhold til ændringer af Københavns Kommunes styreform finder DI det væsentligt, at oppositionen sikres fornuftige muligheder for at præge den politiske debat så den er levende og reel. ■



Underdirektør Hanne Schou

Københavns Kommune som samarbejdspartner

ADM. DIREKTØR FREDERIK SPANNING, SKANSKA BOLIG

Frederik Spanning tog i sit indlæg udgangspunkt i Skanskas samarbejde med Københavns Kommune om udvikling af en ny bydel på Kløvermarken – et projekt, der et godt stykke henne i processen, blev skrinlagt.

Skanska har arbejdet sammen med Københavns Kommune i mange byudviklingsprojekter og Frederik Spanning var uforstående over for, hvordan Københavns Kommunes politiske styre – på trods af store ambitioner og visioner – fra den ene dag til den anden kunne skifte kurs i sagen om Kløvermarken.

RISIKABELT AF INVESTERE I KØBENHAVN

Frederik Spanning slog fast, at byudviklere som Skanska altid påtager sig en kalkuleret risiko når de går ind i projekter. Nogle projekter bliver til noget, andre gør ikke. Men han finder, at den kalkulerede risiko er markant større i København end andre steder.

Som byudvikler tager man uforholdsmæssigt store risici, hvis selve gennemførelsen af et projekt undervejs i processen bliver sat til debat, fordi der er enkelte problemstillinger der skal løses, eller projektet har ændret retning undervejs.

Som udgangspunkt må det enten være et ja eller et nej til projektet. Hvis der ikke på et tidligt tidspunkt kan indgås gyldige og bindende aftaler, er det vanskeligt for byudviklere som Skanska at navigere i det kommunale landskab. Frederik Spanning forudså, at konsekvensen i modsat fald ville blive færre penge til byudvikling i København.

I samme moment påpegede han, at sager som den om Kløvermarken slider på Skanska tillid til et professionelt samarbejde med en kommune som København.

STYREFORMEN ER SKURK

Frederik Spanning mener, at styreformen i Københavns Kommune er ”en af de helt store skurke” i forhold til at hæve den kalkulerede risiko for byudviklere som Skanska. Styreformen gør arbejdet med at udvikle byen, herunder udfolde Københavns Kommunes vision om at være byen ned til vandet, særdeles vanskelig. Risikokalkulen bliver for stor og investeringen for risikabel.

Inspireret af et Churchill-citat sagde Frederik Spanning, at Københavns Kommune, set fra erhvervslivet, kan være ”en gåde pakket ind i et mysterium”. Han ønsker, at kommunen lever op til sin egen målsætning om bedre og mere gennemsikkelige processer i planarbejdet – for både københavnernes og investorernes, og mener, at en ændring af styreformen kunne være et stort skridt på vejen. ■



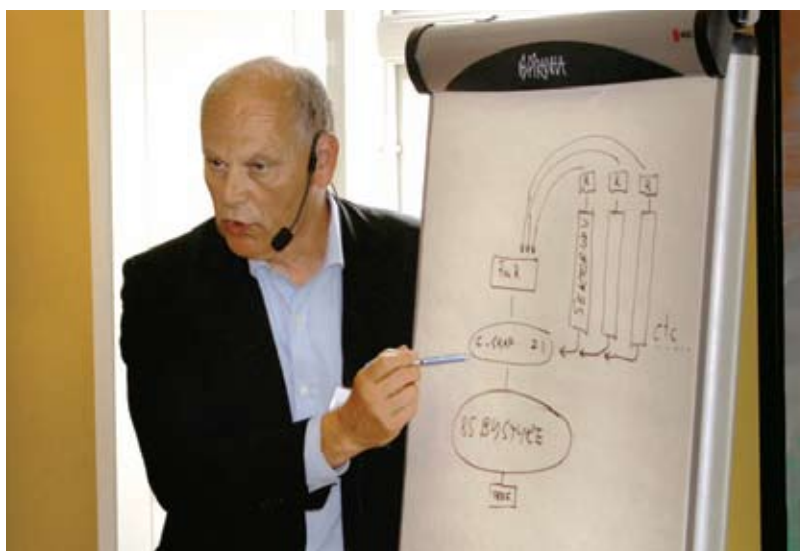
Adm. direktør Frederik Spanning

Erfaring med ændring af styreformen i Oslo Kommune

MICHAEL TETZSCHNER, LEDER AF OSLO HØYRE OG TIDL. BYRÅDSLEDER OG BYRÅDSMEDLEM

Oslo Kommune har siden 1986 haft en parlamentarisk styreform – i begyndelsen som en forsøgsordning. Den norske kommunelov gav i 1992 kommunerne fri adgang til at vælge imellem en parlamentarisk styreform og en formandskabsstyremodel, der i hovedtræk svarer til det danske udvalgsstyre, men med det øverste administrative ledelsesansvar placeret hos kommunaldirektøren.

Michael Tetzschner fortalte i sit indlæg om hovedlinjerne i Oslo Kommunes styreform før og nu og om erfaringerne med ændringen af styreformen fra en formandskabsmodel til en parlamentarisk model.



Leder af Oslo Høyre og tidl. byrådsleder og byrådsmedlem
Michael Tetzschner

BYSTYRET – DET KOMMUNALE PARLAMENT

Oslo Kommunes bystyre (kommunalbestyrelse) har 59 medlemmer. Den parlamentariske styreform indeholder – på samme måde som for Stortinget i Norge – ikke en opløsningsret. Det vil sige, at der er kommunalvalg hvert fjerde år, og der kan ikke indenfor denne valgperiode udskrives nyvalg. Bystyret fastlægger hovedlinjerne i kommunens politik, fører overordnet tilsyn med kommunens virksomhed og vedtager budget, kommuneplan m.v.

Bystyret har mulighed for at stille mistillidsvotum til det siddende byråd (den kommunale regering) eller enkelte medlemmer heraf. Sker det, skal der udpeges et nyt byråd/nyt medlem, som ikke har et flertal i bystyret imod sig.

[fortsat] Erfaring med ændring af styreformen i Oslo Kommune

BYRÅDET – DEN KOMMUNALE REGERING

Byrådet, der er et af bystyrets flertal valgt kollegialt politisk organ, fungerer som kommunens regering med ansvar overfor bystyret (kommunalbestyrelsen). Byrådslederen er ansvarlig for at sammensætte byrådet og har mulighed for at vælge personer, der ikke er medlemmer af bystyret, som byrådsmedlemmer. Vælges et bystyremedlem til byrådet, skal personen udtræde af bystyret. Byrådet kan bestå af op til otte medlemmer, der alle er fuldtidspolitikere. Byrådets medlemmer har møderet og mødepligt i bystyrets møder, hvor de kan tage ordet, men hvor de ikke har stemmeret.

Hvert byrådsmedlem er politisk leder af en byrådsafdeling (forvaltning). De enkelte byrådsafdelinger har derudover en administrativ leder kaldet kommunaldirektør. Byrådet har ansvaret for kommunens opgaveløsning, leder kommunens administration, indstiller til bystyret og er ansvarlig for gennemførelse af bystyrets beslutninger.

De mindretal i bystyret, der ikke er repræsenteret i byrådet, har krav på sekretariatsbistand og den kommunale administration skal stå til rådighed i forhold til at svare på spørgsmål m.v., så der kan føres en kvalificeret oppositionspolitik.

Bystyret nedsætter en række komiteer (fagudvalg), der forbereder den politiske behandling af sager som byrådet indstiller til bystyret. Komiteernes formænd og næstformænd er fuldtidspolitikere. Medlemmerne af byrådet har taleret, men ikke stemmeret, i komiteerne. Udover komiteerne har kommunen et kontroludvalg og en særlig klageinstans.

ERFARINGER

Michael Tetzschner nævnte, at overgangen fra formandskabsmodellen til den parlamentariske styreform, efter hans opfattelse, havde ført til en stigende grad af politisering af mindre sager, hvor oppositionen forsøger at markere sig. Det skyldes ændringen af opgavefordelingen i kommunestyret, hvor komiteernes ansvar for opgaveløsningen og kommunaldirektørens ansvar for den administrative ledelse i formandskabsstyret, under den parlamentariske model varetages af byrådet, bestående af politisk valgte byrådsmedlemmer.

Derudover sagde han, at delingen af bystyrets medlemmer i fuldtids- og fritidspolitikere kan være problematisk, fordi det skaber en form for A- og B-hold i bystyret. Endelig mente han, at kommunernes begrænsede politiske råderum, som følge af stram statslig styring, mindsker relevansen af et parlamentarisk system med to kamre. ■

Enhedslistens forslag til ændring af Københavns Kommunes styreform

MORTEN KABELL, MEDLEM AF BORGERREPRÆSENTATIONEN FOR ENHEDSLISTEN

Under overskriften ”Flertalsstyre? Ja tak - hvis!” fortalte Morten Kabell om Enhedslistens forslag til en ny styreform i Københavns Kommune.

I debatten om styreform nævnes behovet for at styrke den politiske handlekraft. Det argument køber Enhedslisten ikke. Morten Kabell sagde, at en borgmester til hver en tid kan gennemføre sin politik, hvis vedkommende vil sætte sig igennem og er dygtig nok til at få et flertal bag til at holde sammen.

GENNEMSIGTIGHED OG MINDRETALSBESKYTTELSE

For Enhedslisten er det største problem ved den nuværende styreform, at det er uklart for borgerne, hvem der har magten og dermed hvem, der skal have skylden, hvis tingene ikke fungerer. Morten Kabell pegede på, at utilfredse borgere ikke ved, om de skal kritisere borgmesteren på det pågældende område eller det politiske flertal, der er ansvarlige for budgettet for området.

Enhedslisten mener, at en ændring af styreformen skal bygge på to hensyn. Styreformen skal på den ene side sikre, at et flertal kan gennemføre sin politik og at københavnernes kan gennemskue hvem der gennemfører hvad. På den anden side, skal styreformen sikre, at mindretallet har ordentlige vilkår for at føre en aktiv oppositionspolitik.

Med de to hensyn in mente, har Enhedslisten udarbejdet et forslag til ny styreform for Københavns Kommune.

FLERTALSVALGTE BORGESTRE

I Enhedslistens model vælges borgestrene af det politiske flertal, modsat i dag, hvor borgmesterposterne fordeles efter forholdstalsvalg, hvormed både flertallet og mindretallet får borgmesterposter. Det vil betyde, at et flertal på 28 ud af Borgerrepræsentationens 55 mandater kan sætte sig på alle borgmesterposterne. Der skal til gengæld kun være fem borgmestre. Hvis flertallet ryger, skal der foretages en nykonstituering.

ØKONOMIUDVALG MED 13 FULDTIDSPOLITIKERE

Omdrejningspunktet i styreformen vil være et Økonomiudvalg med 13 medlemmer, der alle er fuldtidspolitikere. De fem borgmestre er automatisk medlem af Økonomiudvalget og overborgmesteren er, som i dag, formand. Derudover udpeger mindretallet fem medlemmer. De tre sidste medlemmer fordeles proportionalt, således at et 28-27-flertal vil have syv ud af 13 pladser i udvalget, mens fx et 35-20-flertal vil have otte ud af 13 pladser.

FORMANDSKAB FOR BORGERREPRÆSENTATIONEN

Enhedslisten vil indføre et formandskab for Borgerrepræsentationen, hvor flertallet udpeger formanden og mindretallet udpeger to næstformænd. De tre politikere skal samtidig være medlem af Økonomiudvalget, men må ikke være borgmestre.

[fortsat] Enhedslistens forslag til ændring af Københavns Kommunes styreform

FLERE UDVALG

Derudover ønsker Enhedslisten, at antallet af udvalg øges til ni, så medlemmerne af Borgerrepræsentationen får en mere overskuelig sagsmængde at forholde sig til. Hver borgmester, på nær overborgmesteren, vil være formand for to udvalg.



Morten Kabell, medlem af Borgerrepræsentationen for Enhedslisten

OPPOSITIONEN SKAL HAVE BEDRE VILKÅR

Bistanden til mindretallet skal styrkes, så politikerne derfra har bedre mulighed for at føre oppositionspolitik. Enhedslisten mener derfor, at der skal tilknyttes to medarbejdere til de otte medlemmer af Økonomiudvalget, som ikke er borgmestre. Derudover skal antallet af medlemssekretærer øges, så der er én sekretær per tre medlemmer af Borgerrepræsentationen. Det vil sikre bedre vilkår for de mindste og mellemstore partigrupper. ■

Politiske refleksioner

ERLING BONNESEN, KOMMUNALORDFØRER FOR VENSTRE

Erling Bonnesen mener ikke, at man kan give Københavns Kommunes nuværende styreform skylden for de problemer, kommunen oplever. Han mener det i stedet er et spørgsmål om samarbejde og beslutningskraft.

Erling Bonnesen pointerede, at Københavns Kommune bør se på de eksisterende lovgivningsmæssige rammer og indenfor dem finde en løsning på behovene og ønskerne til styreformen. Samtidig sagde han, at det efter hans opfattelse vil kræve en henvendelse fra et politisk flertal i Borgerrepræsentationen før Venstre på Christiansborg vil se på mulige ændringer af de lovgivningsmæssige rammer for styreformen i København.

I forhold til styreformer med flertalsvalgte borgmestre, der risikerer at komme i mindretal og dermed må træde tilbage, fremhævede Erling Bonnesen det positive ved de danske styreformer, hvor borgmestrene er sikret en periode på fire år, fordi det giver borgmestrene bedre mulighed for at realisere deres politik og projekter.

Direkte adspurgt kunne Erling Bonnesen ikke støtte DI's forslag om nedsættelse af en hovedstadskommission, der bl.a. skulle se på spørgsmålet om styreformer. ■

RASMUS PREHN,
KOMMUNALORDFØRER FOR SOCIALDEMOKRATERNE

Rasmus Prehn pegede på problemer som manglende beslutningskraft og gennemsigtighed ved den eksisterende styreform i Københavns Kommune.

En løsning på disse forhold kunne være at indføre en parlamentarisk model. Han fandt det derfor problematisk, at det - med begrænsningerne i den nuværende lovgivning - ikke er muligt for Københavns Kommune at vælge en parlamentarisk styringsmodel.

Rasmus Prehn mente, at der i København og i de andre store kommuner er et særligt behov for en kritisk opposition. Det er vanskeligt at opfylde med de styringsmodeller, der rent lovgivningsmæssigt er mulighed for at vælge i dag. Han oplyste, at han derfor arbejder på at fremlægge et beslutningsforslag i Folketinget, der skal give de store kommuner mulighed for at vælge en parlamentarisk styreform.

I forhold til styreformer med flere fuldtidspolitikere, pegede Rasmus Prehn på, at det måske ville få flere kvinder til at stille op til kommunalvalg, hvilket han anså som en positiv sidegevinst.

Rasmus Prehn udtrykte støtte til DI's forslag om en hovedstadskommission. Han nævnte, at OECD's analyse af København og hovedstadsområdet fra januar 2009 pegede på mange relevante områder som en hovedstadskommission kunne se nærmere på. ■



Kommunalordfører for Socialdemokraterne
Rasmus Prehn

Bemærkninger fra anklager og forsvarer

Konferencen var bygget op som en retssag, hvor indlægsholderne fungerede som vidner, der blev udspurgt af en anklager og en forsvarer. Herunder resumeres deres hovedpointer.

HANS ENGELL, ANKLAGER

Hans Engells udgangspunkt var, at Københavns Kommunes styreform er utidssvarende i forhold til de udfordringer, hovedstaden står overfor. Han havde tre anklagepunkter.

For det første, at styreformen ikke lever op til normerne om et velfungerende folkestyre med gennemsigtighed og klare linjer i forhold til ansvaret for kommunens opgaveløsning. På rådhuset er alle en del af magten og alle er en del af oppositionen og det udgør et demokratisk problem.

For det andet, at styreformen bevirker administrative merudgifter, senest dokumenteret af Rambølls analyse.

For det tredje, at styreformen reducerer kommunens handlekraft og dermed fører til en perlerække af spildte muligheder i forhold til blandt andet erhvervsinvesteringer og tiltrækning af arbejdspladser.



Anklager Hans Engell

INTERN OG EKSTERN MODVILJE MOD FORANDRING

Hans Engell pegede derudover på tre mulige forhindringer for, at styreformen bliver ændret i retning af en flertalsbaseret, effektiv og handlekraftig model.

I Borgerrepræsentationen vil der være modvilje mod at ændre styreformen, fordi det siddende mindretal ikke vil afgive magt og borgmesterposter.

I Folketinget og i regeringen vil det også være svært at få opbakning til en reform, fordi landspolitikerne ikke ønsker et alt for stærk modspil fra en stærk hovedstad og overborgmester.

Endelig kan det, ifølge Hans Engell, tænkes, at KL og landets øvrige kommuner vil modarbejde Københavns Kommunes muligheder for at ændre styreform, fordi de ikke ønsker at København bliver en alt for stor magtfaktor, der vil skævvride Danmark. ■

[fortsat] Bemærkninger fra anklager og forsvarer

ASK AGGER, FORSVARER

I rollen som forsvarer slog Ask Agger på, at Københavns Kommunes problemer ikke bunder i styreformen, men i manglende samarbejde og en usund politisk kultur på rådhuset. Problemerne løses ikke ved at ændre nogle regler og paragraffer, så længe politikerne fortsætter med at agere som de gør.

Skanskas eksempel med udvikling af Kløvermarken viser, ifølge Ask Agger, at kommunestyret virker, og at demokratiet fungerer. Overborgmesteren kan ikke bare gennemtrumfe sine egne ideer uden at have et flertal bag sig.



Forsvarer Ask Agger

BEHOV FOR SAMARBEJDE OG KONSENSUS

Ask Agger sagde, at den nuværende styreform bygger på en fornuftig konsensusmodel, der ligger helt i tråd med dansk politisk kultur. Den kommunale styreform skal understøtte samarbejde og konsensus, så politikerne kan skabe holdbare og langsigtede løsninger. En styreform med flertalsstyre vil føre til en politisk zigzag-kurs til skade for København. Ask Agger henviste i den forbindelse til erfaringerne fra Oslo, hvor den parlamentariske styreform, ifølge tidligere byrådsleder Michael Tetzschner, har ført til politisering af selv mindre sager.

Hvis der endelig skal ændres på styreformen, bør der i første omgang ses på de muligheder, der ligger i den eksisterende lovgivning.

Med hensyn til de dokumenterede merudgifter til administration som følge af styreformen, mente Ask Agger, at problemerne pustes unødigt op. De besparelser, der potentielt kan hentes, er minimale i den store sammenhæng. Han pointerede, at der er tale om få promiller af det samlede budget og derfor kan de administrative merudgifter ikke selvstændigt begrunde en ændring af styreformen. ■

København har behov for politisk handlekraft

AF OVERBORGMESTER RITT BJERREGAARD

Karakteristisk for den måde, vi i Danmark har valgt at styre kommuner på, er, at vi generelt lægger mere vægt på, at systemet sikrer, at både flertals- og mindretalspolitikere har indflydelse på den daglige opgaveløsning end på, om systemet også er beslutningsdygtigt og styrbart. Vi har valgt hensynet til konsensus frem for handlekraft. Spørgsmålet er, om det i dag er forsvarligt og klogt, eller om der ikke under hensyn til samfundsudviklingen og tidens udfordringer er behov for nytænkning, der lægger mere vægt på kommunalpolitisk handlekraft?

HVORFOR ER DET SÅ SVÆRT AT STYRE KØBENHAVN?

I København, der ud over at være landets hovedstad også er en af landets største virksomheder med ca. 45.0000 ansatte og et budget på 27 mia. kr., har vi gjort os mange og desværre også dyrekøbte erfaringer med en styreform, som bygger på det traditionelle danske udvalgsstyre og med ansvaret for den daglige politiske ledelse delt mellem flertals- og mindretalsborgmestre. En styreform, som på papiret ser ud som en god og meget demokratisk organisering af indflydelse og ansvar, men som viser sig, når den rammer den politiske virkelighed med fokus ikke kun på opgaveløsningen, men også på politisk magt og indflydelse, får andre væsentlige konsekvenser.

En af de væsentligste konsekvenser er, at Økonomiudvalgets og Økonomiforvaltningens gennemslagskraft og rolle som ansvarlig for den tværgående koordinering og organisering af kommunens administration i realiteten er svækket, og at kommunens forvaltninger er platform for borgmestrenes egne politiske initiativer.

Borgmestrene, der er formænd for hver deres udvalg, har alle, hvad enten de tilhører flertallet eller mindretallet, også plads i Økonomiudvalget. De har det daglige ansvar for økonomistyringen i forvaltningerne og for at føre flertallets beslutninger ud i livet. Det har i virkelighedens verden vist sig at være en vanskelig opgave fuldt og helt at forene med en profileret politisk dagsorden. Mange kræfter og ressourcer bliver i borgmesterkontorerne brugt på politiske konflikter og profilering frem for på at skabe grundlag for en forsvarlig og effektiv opgaveløsning til gavn for borgerne. I Københavns Borgerrepræsentation har vi med en landspolitisk kultur og den daglige massive mediedækning ikke kun kommunal valgkamp hvert 4. år.

De enkelte forvaltninger bliver uundgåeligt med borgmesteren som daglig ansvarlig leder inddraget i konflikterne og bliver ofte både genstand for og en del af den politiske kamp. Det bliver ikke bedre af, at kommunen ikke har enhedsforvaltning med én kommunaldirektør, men syv sideordnede administrerende direktører – en for hvert udvalgsområde.

Konsensustanken nytter ikke meget, når den politiske kamp er flyttet fra udvalgsværelserne til borgmester- og administrationskontorerne. Konsekvensen er, at der ikke er tilstrækkelig fokus på og vilje til at gennemføre større administrative reformer som det nødvendige grundlag for en ansvarlig økonomistyring og en effektiv opgaveløsning på tværs af udvalgsområderne. Dertil kommer, at når det i konkrete tilfælde er lykket at skabe flertal for tværgående organiseringer som f.eks. af opgaveløsningen i kommunens borgerservicecentre, forudsætter det indenrigsministerens dispensation hertil fra den kommunale styrelseslov.



Overborgmester Ritt Bjerregaard og professor Poul Erik Mouritzen

[fortsat] København har behov for politisk handlekraft

KAN BORGERNE OG ERHVERVSLIVET I KØBENHAVN

VÆRE TJENT MED, AT KOMMUNEN IKKE KAN STYRES FORSVARLIGT OG EFFEKTIVT?

Nye analyser fra Rambøll Management viser, at Københavns Kommune har meget høje administrationsudgifter og at styreformen med syv selvstændige forvaltningsområder er en væsentlig årsag hertil. Undersøgelser gennemført af kommunens nye eksterne revisor Deloitte lige før sommerferien viser, at der også er væsentlige problemer med økonomistyringen i flere af forvaltningerne. Økonomiudvalget har fundet det påkrævet, at Børne- og Ungdomsforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen, der især har demonstreret store problemer med økonomistyringen, månedligt rapporterer om økonomien til Økonomiudvalget, så der kan holdes et skarpt øje med udviklingen.

Det giver sig selv, at en styreform med delt administrativ ledelse og dermed delt ansvar mellem de enkelte forvaltninger og borgmestre skaber dårlige rammer for en gennemskuelig, ensartet og effektiv økonomistyring og opgaveløsning til gavn for borgerne. Styreformen skaber en sløvhed i forvaltningerne med hensyn til at holde styr på sin forretning – og det koster skattepenge, rigtig mange skattepenge, som københavnere kunne få meget mere nytte af.

Ja, men kan borgerne så ikke bare ved kommunalvalget til november vælge et andet politisk flertal til at styre kommunen? Det ville være en nærliggende tanke, men de store økonomiske underskud og dårlig økonomistyring i Københavns Kommune gennem årene er sket på områder, som både flertals- og mindretalsborgmestre har haft ansvaret for. Og de samme politiske partier vil fortsætte med at skulle dele ansvaret også efter kommunalvalget. Det er det demokratiske problem i styreformen.

KAN DANMARK VÆRE TJENT MED, AT POTENTIALET FOR VÆKST

IKKE UDNYTTES OPTIMALT BL.A. PÅ GRUND AF PROBLEMER MED STYREFORMEN I KØBENHAVN?

OECD offentliggjorde i januar 2009 rapporten ”OECD Territorial Reviews, Copenhagen, Denmark”. Rapporten dokumenterer hovedstadens betydning for Danmarks vækst og velstand. Hovedstadsområdet står ifølge rapporten for ca. halvdelen af Danmarks BNP og for 75% af de nye jobs, som er skabt i Danmark gennem de sidste 10 år. Hver gang der skabes 100 arbejdspladser i hovedstadsområdet, skabes der 20 arbejdspladser i resten af landet. Men OECD’s analyse viser desværre også, at hovedstaden på en række områder klarer sig dårligere end andre storbyområder i resten af verden.

OECD kommer i rapporten med en række konkrete anbefalinger til, hvordan hovedstadens særlige udfordringer og muligheder bedst kan håndteres, hvis væksten og konkurrenceevnen skal styrkes. OECD peger blandt andet på, at der er behov for at styrke den politiske handlekraft. I den forbindelse vil det efter OECD’s opfattelse være en fordel at styrke Københavns Kommunes styreform, så kommunen kan spille en mere afgørende rolle i hovedstadsområdet. Det anføres, at det Københavns Kommune har brug for, er en flertalsstyreform, hvor ledelsesmæssige og kontrollerende opgaver er adskilt samt en model, der understøtter sammenhængen mellem politikudformning og implementering på tværs af forvaltningerne. Et muligt alternativ er ifølge rapporten styreformen i Oslo Kommune.

Med baggrund i OECD rapportens analyser og anbefalinger har repræsentanter for kommuner, regioner, erhvervsliv og uddannelsesinstitutioner i et fælles brev rettet henvendelse til statsminister Lars Løkke Rasmussen og tilkendegivet, at de gerne bidrager til arbejdet, så hovedstaden styrkes i en tid, hvor arbejdsløsheden vokser og væksten er under pres.

[fortsat] København har behov for politisk handlekraft

ER ET KOMMUNALT FLERTALSSTYRE I KØBENHAVN MED ENHEDSFORVALTNING OG FLERE FULDTIDSPOLITIKERE UREALISTISK ELLER FARLIGT?

Kommunalt udvalgsstyre er internationalt set ved at være en saga blot. I dag er det kun Danmark og Sverige, der fastholder denne styreform. Alle andre steder er man gået over til mere moderne styreformer.

I 1986 indførte Oslo som den første kommune i Norge en parlamentarisk styreform. Styreformen blev først etableret som en forsøgsordning, inden en ny kommunelov i 1992 åbnede op for, at norske kommuner kan vælge mellem 'formannskabsmodellen' eller den parlamentariske model.

Baggrunden for at Oslo Kommune fik parlamentarisk styreform var en alvorlig økonomisk krise og manglende helhedsstyring af kommunen. Målene med den nye styreform var blandt andet at skabe klarere politiske ansvarsforhold og at forbedre servicen overfor borgerne.

I januar i år havde jeg i forbindelse med et besøg i Oslo Kommune lejlighed til at tale med repræsentanter for bystyret og kommunale forskere med kendskab til erfaringerne med styreformen. Fra alle sider, herunder fra begge sider i bystyret og fra embedsapparatet, var der stor tilfredshed med styreformen og ingen planer om at ændre det.

Den parlamentariske styreform adskiller sig på væsentlige punkter fra den danske udvalgsstyremodel, blandt andet ved at byrådet (borgmestrene) er byens flertalsregering med det fulde ansvar for den daglige ledelse og opgaveløsning, og som kan afsættes af bystyret (kommunalbestyrelsen) ved et mistillidsvotum. Det medfører ikke udskrivning af kommunalvalg, men at der i bystyret skal findes en anden konstellation, der ikke har et flertal imod sig. Styreformen styrker grundlaget for en ansvarlig, effektiv og handlekraftig daglig politisk ledelse og en aktiv og kontrollerende opposition.

I København ville en styreform med flertalsstyre, enhedsforvaltning og fuldtidspolitikere dels til varetagelse af kommunens daglige ledelse og opgaveløsning (flertalsborgmestre), dels til varetagelse af den daglige kontrol med økonomistyringen og administrationen (repræsentanter for mindretallet) skabe grundlag for et effektivt og handlekraftigt kommunestyre med en klar rolle- og ansvarsfordeling mellem flertallet og mindretallet og med frihed til indretning af den kommunale forvaltning uafhængig af en udvalgsstruktur.

Selv en så anderledes kommunal styreform som Oslos parlamentariske styreform har i et land, som vi normalt sammenligner os med, når vi taler om organisering af den offentlige forvaltning, vist sig helt ufarlig. Så hvad er begrundelsen for, at vi i Danmark tøver med at se på behovet for nye kommunale styreformer?

Hvorfor skal Københavns Kommune alene på grund af en historisk respekt for konsensusideologien i udvalgsstyret tvinges til at sætte overliggeren lavere, end et handlekraftigt flertalsstyre ville give mulighed for til gavn for byens borgere og udvikling af velfærdsamfundet i hele landet? ■

Artiklen var overborgmesterens oplæg til konferencen.