

Værd at vide om kommunale styreformer

Nedenfor findes en kortfattet beskrivelse af de vigtigste kommunale styreformer. Til sammenligning er til sidst indsat en beskrivelse af Folketingets styreform.

Udvalgsstyre

Den udvalgsstyrede kommune er udgangspunktet i den kommunale styrelseslov, og i praksis er udvalgsstyre den dominerende styreform i langt de fleste kommuner.

I udvalgsstyrede kommuner varetages den umiddelbare forvaltning (dvs. den løbende administration af kommunens anliggender) af et økonomiudvalg og et antal stående udvalg.

Medlemmerne af økonomiudvalget og de stående udvalg vælges ved et forholdstalsvalg i kommunalbestyrelsen. Borgmesteren er født formand for økonomiudvalget. I de stående udvalg vælges formanden af udvalgets medlemmer ved et almindeligt flertalsvalg.

Den øverste daglige ledelse af hele kommunens administration er i udvalgsstyrede kommuner henlagt til borgmesteren. Borgmesteren vælges ved flertalsvalg i kommunalbestyrelsen.

I udvalgsstyrede kommuner er alene borgmesterfunktionen vederlagt som fuldtidshverv.

Mellemformsstyre med delt administrativ ledelse

Mellemformsstyre med delt administrativ ledelse (anvendes i dag af Københavns, Odense og Aalborg Kommuner) indebærer, at økonomiudvalget består af 1) borgmesteren, som er valgt ved flertalsvalg 2) formændene for de stående udvalg, som er valgt ved forholdstalsvalg i kommunalbestyrelsen, og 3) eventuelt et yderligere antal medlemmer af kommunalbestyrelsen, der ligeledes vælges ved forholdstalsvalg. Kommunalbestyrelsen kan vælge, at borgmesteren og formændene for de stående udvalg vælges under ét ved forholdstalsvalg.

Økonomiudvalget og de stående udvalg varetager som i udvalgsstyret den umiddelbare forvaltning.

I modsætning til udvalgsstyrets enhedsforvaltning, hvor borgmesteren varetager den daglige ledelse af hele kommunens administration, varetager formændene for de stående udvalg den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der varetager udvalgets forvaltningsområder (søjleforvaltning).

Borgmesteren og udvalgsformændene modtager vederlæggelse for et fuldtidshverv.

Magistratsstyre

Magistratsstyre (anvendes i dag af Århus Kommune) indebærer, at magistraten og dens medlemmer både har den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender og den øverste daglige ledelse af forvaltningen. Koordinationen af disse opgaver varetages af den samlede magistrat og af de enkelte magistratsmedlemmer. Borgmesteren og de øvrige magistratsmedlemmer er valgt ved forholdstalsvalg.

Udvalgene - de såkaldte faste udvalg - har alene rådgivende funktioner over for magistraten og dens medlemmer. Udvalgene varetager således ikke som i udvalgsstyre den umiddelbare forvaltning af et område.

De nærmere regler for magistratsstyre fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt, som er godkendt af ministeriet.

(Over-)borgmesteren og rådmænd modtager vederlæggelse for et fuldtidshverv.

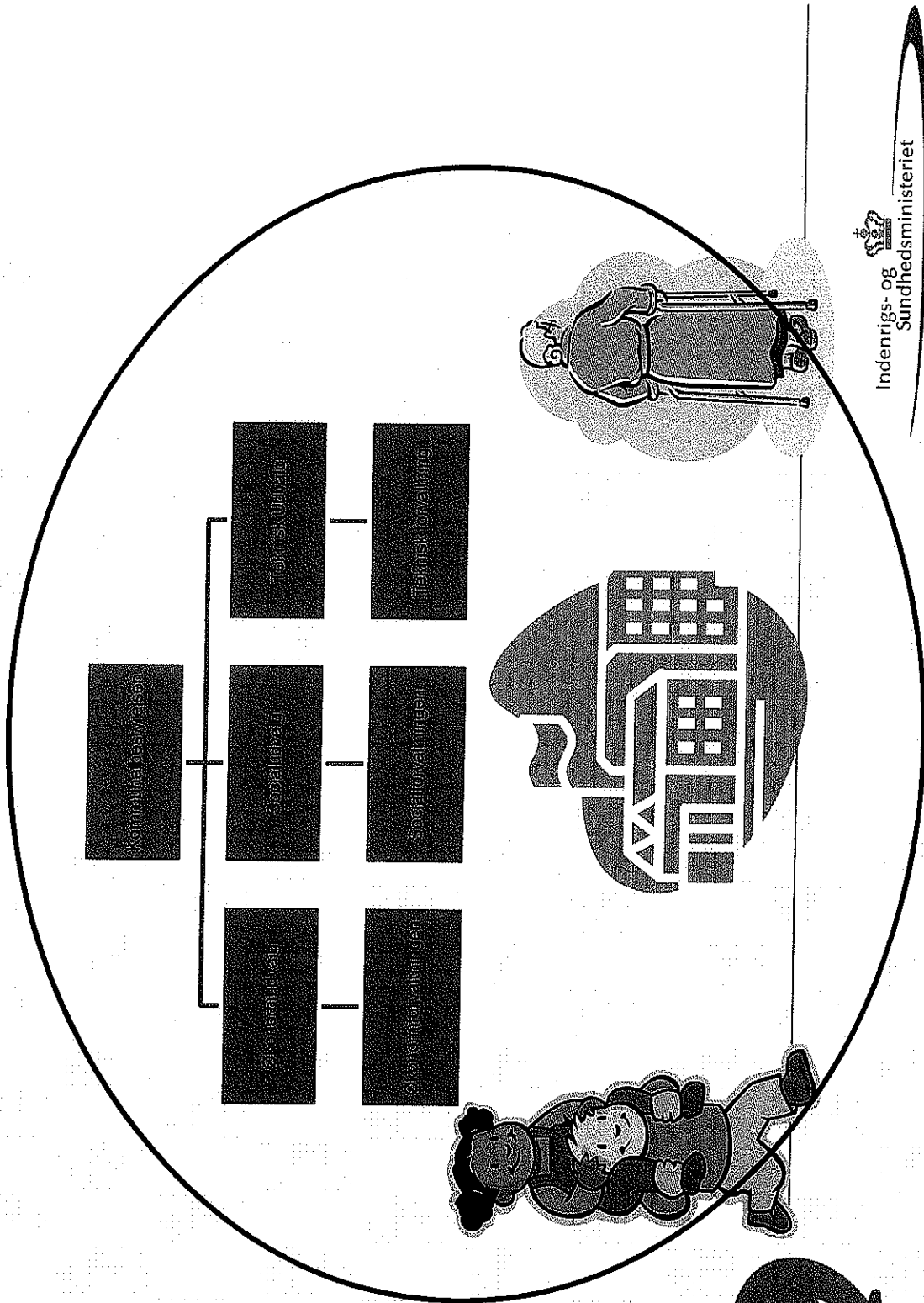
Folketingets styreform

En meget grundlæggende forskel mellem de kommunale styreformer og Folketingets styreform er, at Folketingets styreform bygger på parlamentarisme. I de kommunale styreformer sidder borgmesteren og de forholdstalsvalgte udvalgsformænd som udgangspunkt for hele funktionsperioden, også selvom de måtte komme i eller være en del af mindretal i kommunalbestyrelsen eller udvalget. Dette skyldes hensynet til kontinuitet i kommunens opgavevaretagelse, herunder udmøntning af den af Folketinget vedtagne lovgivning.

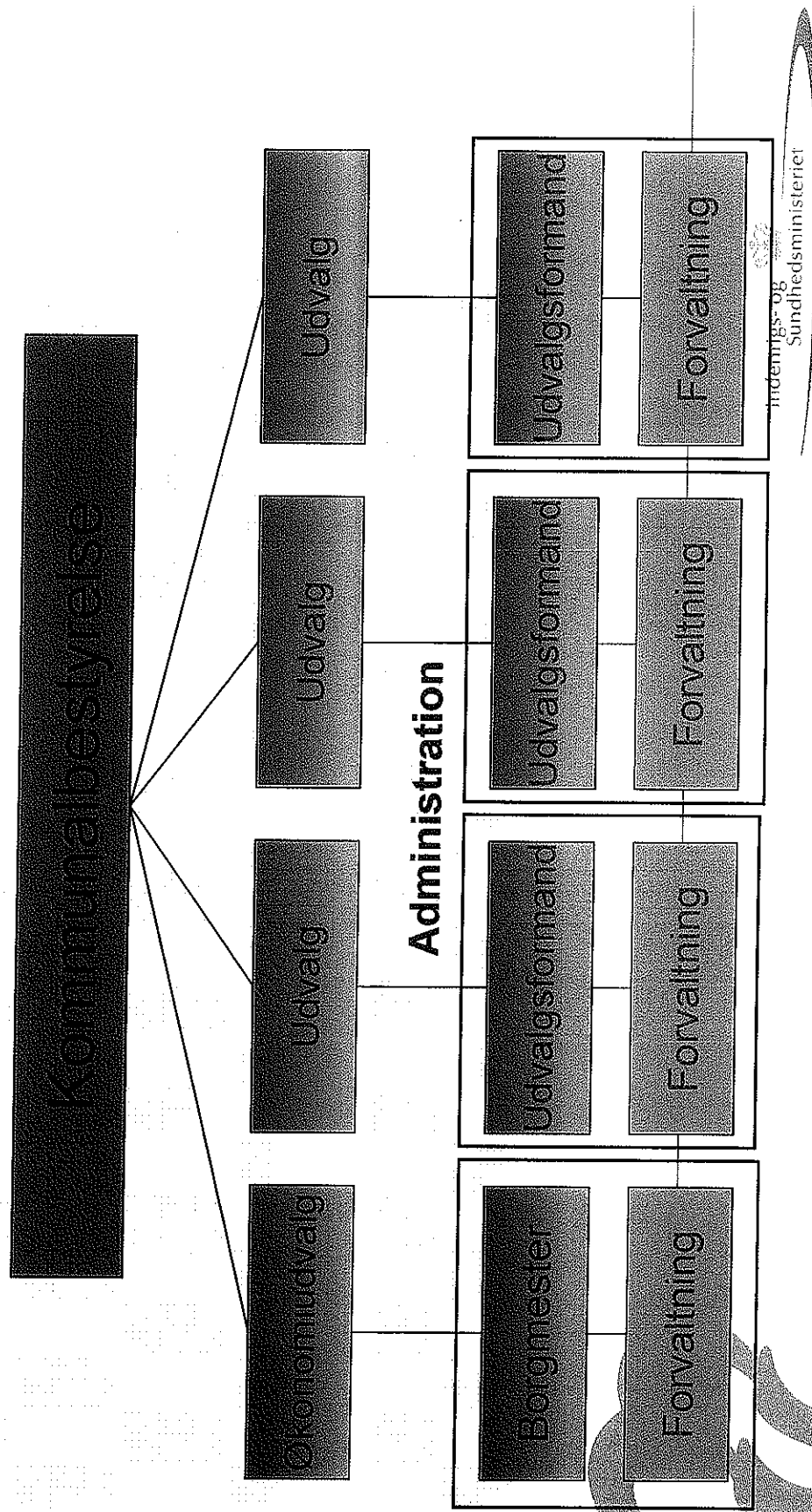
Endvidere deltager udvalgene i Folketinget ikke i den umiddelbare forvaltning, dvs. den løbende administration, af udvalgets ressortområde. Økonomiudvalget og de stående udvalg i udvalgsstyre og mellemformstyre hhv. det enkelte magistratsmedlem varetager derimod den umiddelbare forvaltning af udvalgets/det enkelte medlems ressortområde.

Endelig er kommunalbestyrelsen i alle de kommunale styreformer kommunens øverste myndighed. Kommunalbestyrelsen har således det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed, og der er ikke andre kommunale organer, der har kompetence til at efterprøve kommunalbestyrelsens beslutninger. På nationalt niveau varetager Folketinget og regeringen derimod forskellige forfatningsmæssige roller som hhv. lovgivende og udøvende magt.

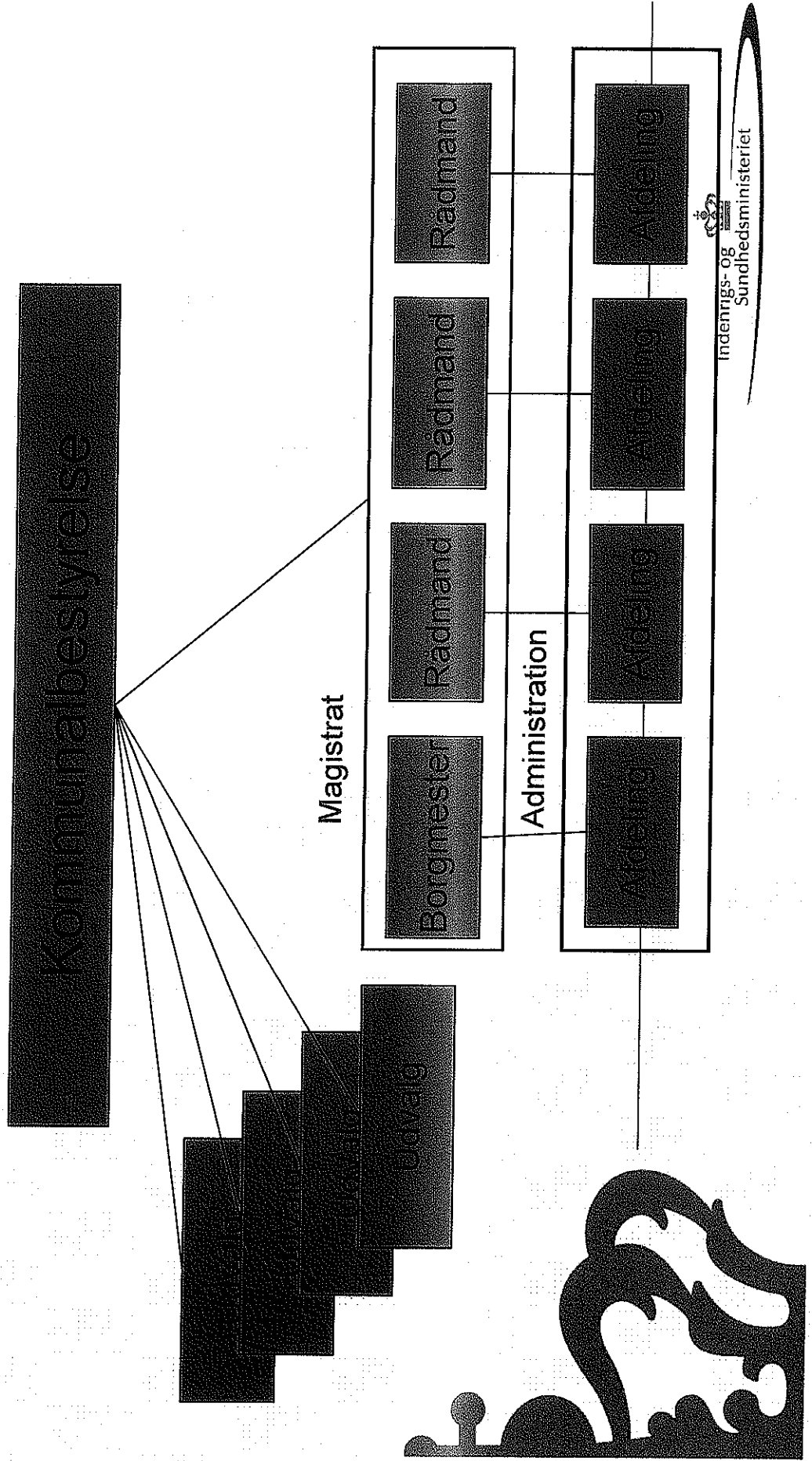
DEN KOMMUNALE ENHEDSFORVALTNING



Mellemsstyre med delt administrativ ledelse, KSL § 65, jf. § 64 a

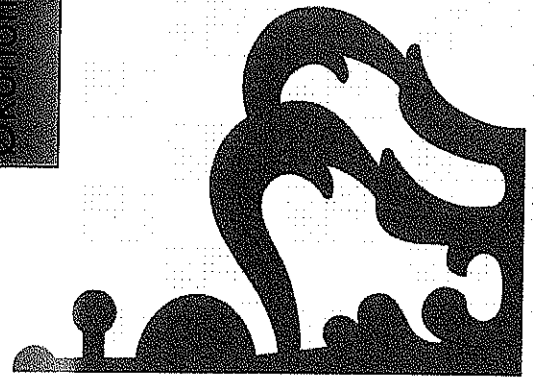
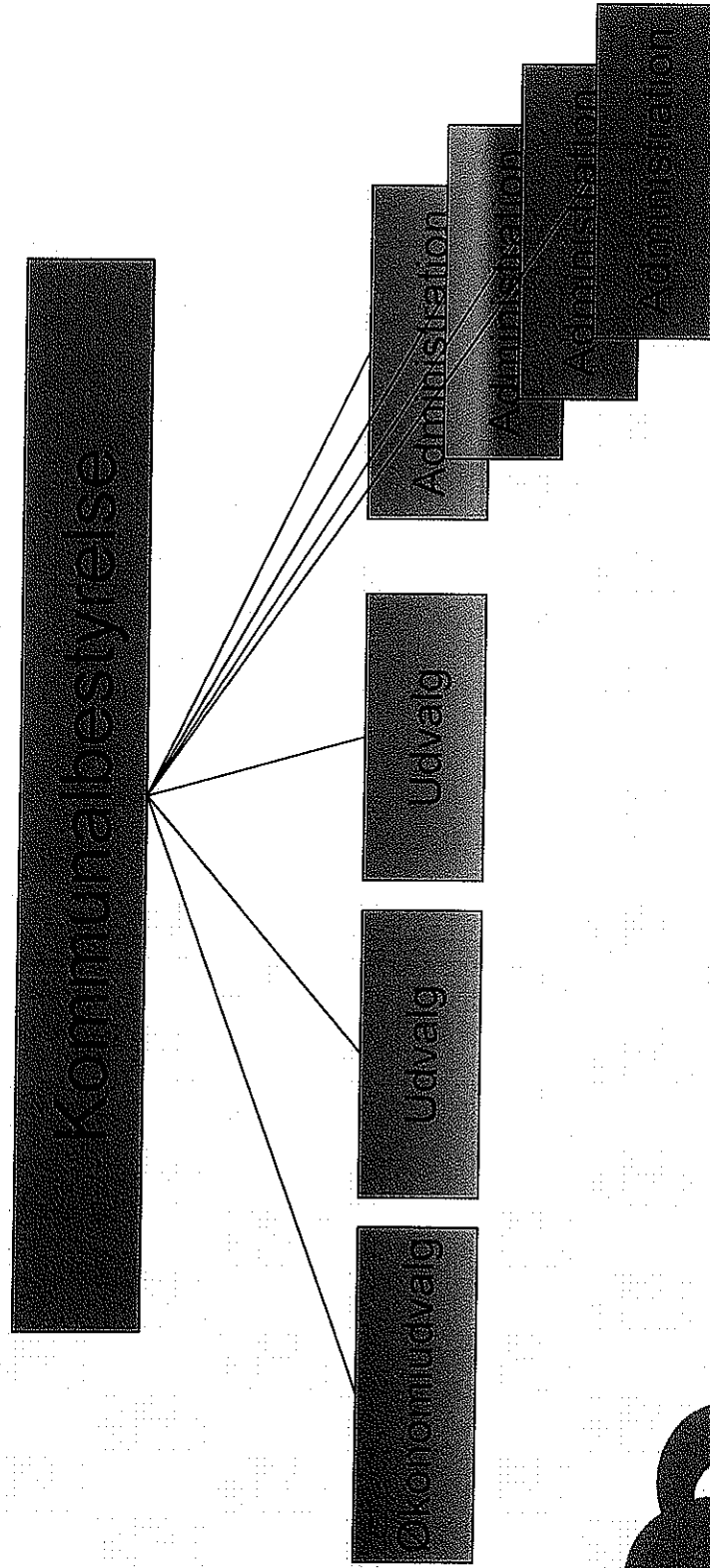


Magistratsstyre, KSL § 64

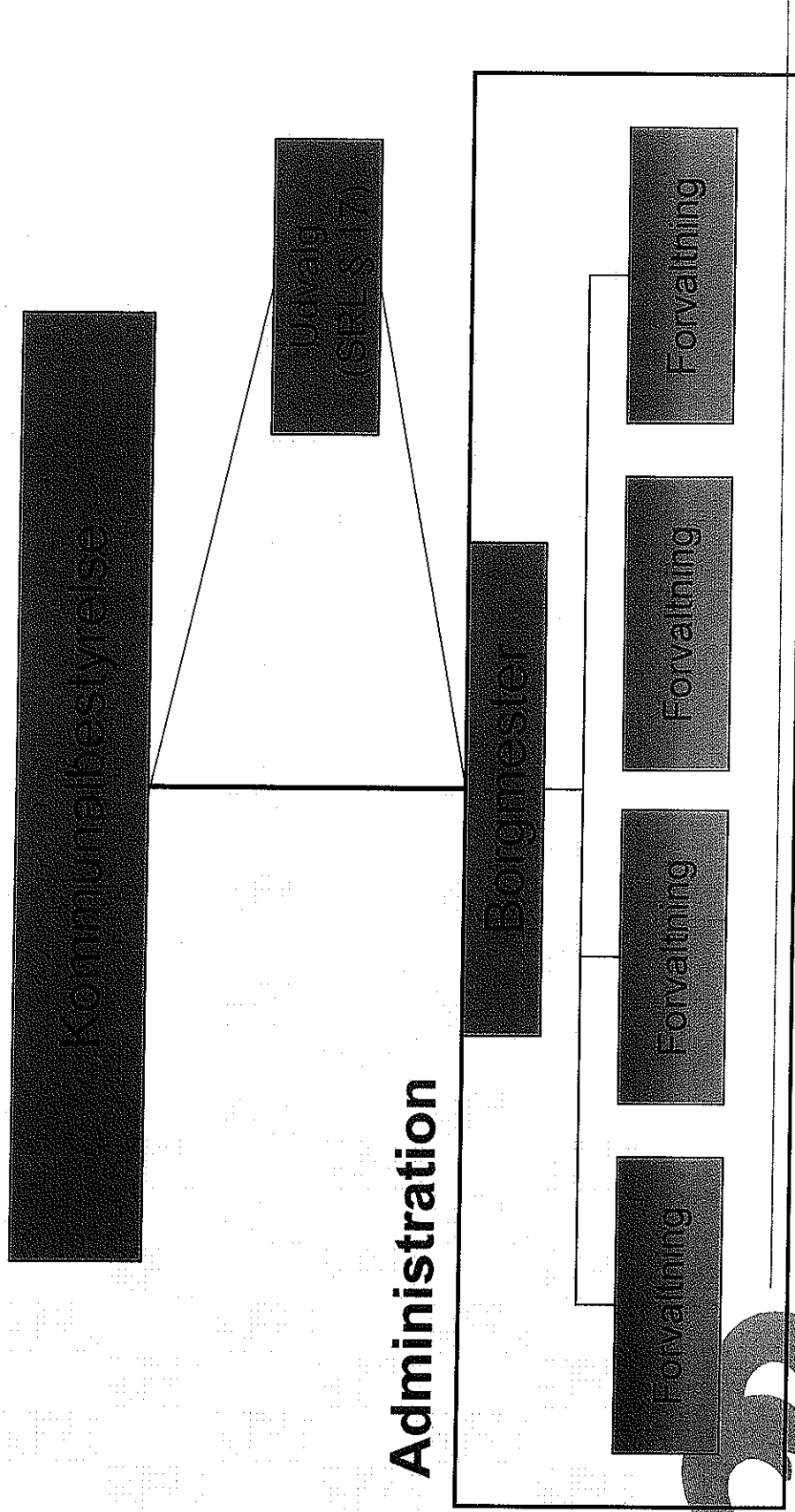


Skanderborgmodel § 64 b

(Lovfæstet pr. 1. juli 2008)

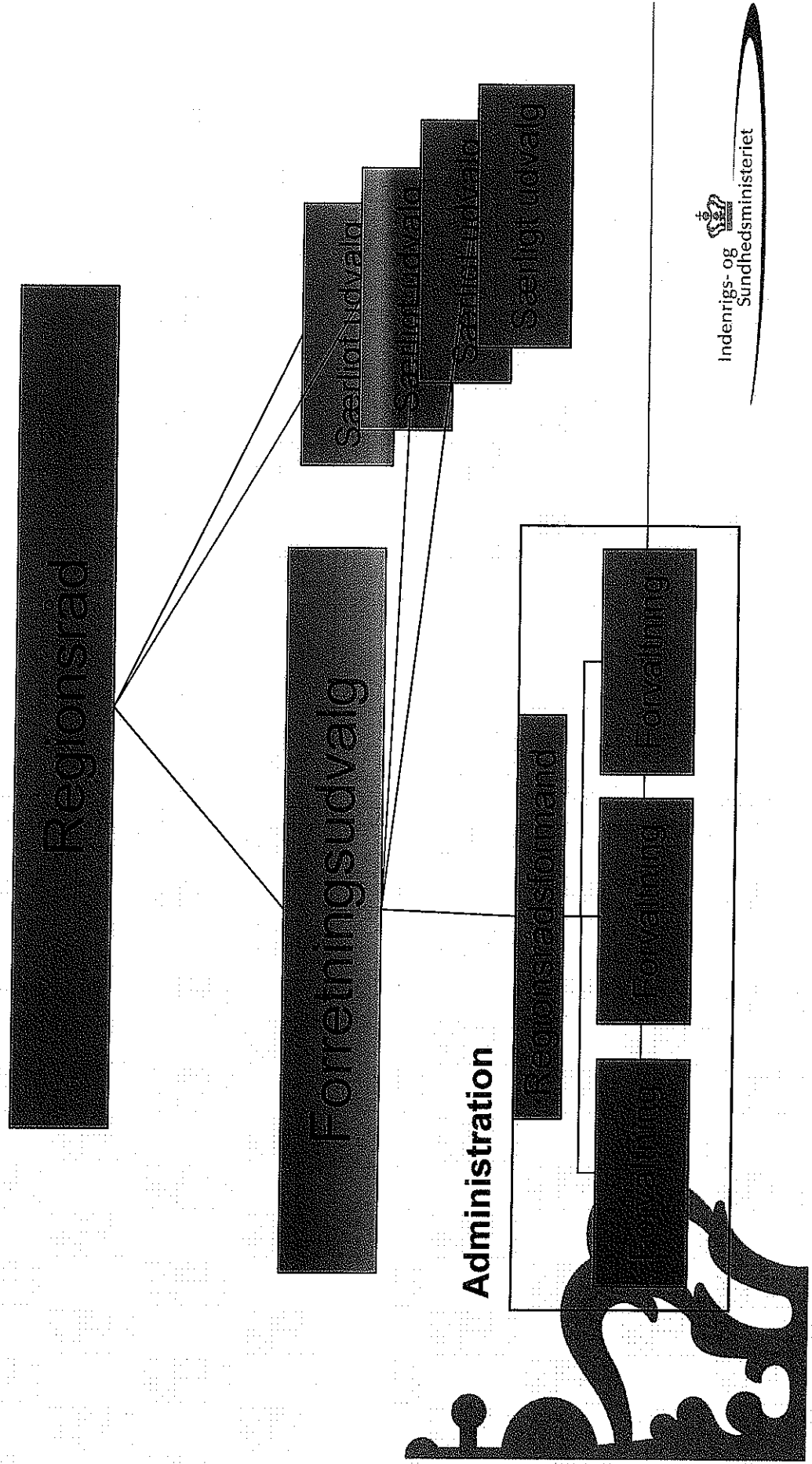


Udvalgsløst styre, KSL § 65 a



Regionernes styreform

Fleksibelt forretningsudvalgsstyre



Værd at vide om kommunaltilsynet

Tilsynet med kommuner og regioner varetages af *statsforvaltningen* i vedkommende region.

Der er tale om et legalitetstilsyn, dvs. alene et tilsyn med lovligheden af kommunens/regionens virksomhed. Det gælder både skrevne og uskrevne regler. Der er alene tale om et tilsyn med lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, dvs. ikke privatret eller lovgivning, der både gælder for offentlige og private (f.eks. ansættelsesretlige regler). Tilsynet viger i det omfang, en særlig rekurs- eller tilsynsmyndighed kan tage stilling til sagen, f.eks. det sociale ankesystem.

Tilsynet bestemmer selv, om tilsynet tager en sag op til behandling. En borger har ikke klageadgang til tilsynet over kommunens afgørelser.

Tilsynet nøjes i almindelighed med at afgive en vejledende udtalelse. Men tilsynet har sanktionsbeføjelser, tilsynet kan bringe i anvendelse, hvis dette er påkrævet:

- Annullation (normalt kun, hvis beslutningen ikke er udført),
- suspension,
- tvangsbøder mod de ansvarlige medlemmer af kommunalbestyrelsen/regionsrådet,
- anlæg af erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, der er ansvarligt for kommunens tab, og
- tilbud om erstatningsretlig bod mod, at tilsynet frafalder anlæg af erstatningssag.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er den overordnede kommunale og regionale tilsynsmyndighed. Heri ligger, at ministeriet af egen drift kan tage en sag op til behandling, statsforvaltningen har behandlet eller har afvist at behandle, hvis sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Det grundlæggende kriterium for, hvornår ministeriet tager en sag op, er, om sagen må forventes at få særlig betydning for tilsynspraksis, således at ministeriets udtalelse i væsentlig grad bidrager til styring eller koordinering heraf.

Ministeriet har i forhold til *kommuner og regioner* de samme beføjelser som statsforvaltningen, dvs. der er alene tale om et legalitetstilsyn. Ministeriet har fuld efterprøvelse af *statsforvaltningens* udtalelser og kan foretage stadfæstelse, ophævelse eller hjemvisning samt pålægge statsforvaltningen at behandle en sag. Ministeriet kan ikke give instruktioner i, hvorledes statsforvaltningen skal behandle en sag. Statsforvaltningen er nemlig i sin udøvelse af tilsynet (men ikke i sin virksomhed i øvrigt) uafhængigt af ministeriet.

Hvis en sag om påstået ulovlighed i en kommune eller region verserer i pressen, eller nogen retter henvendelse herom til ministeriet, eller der bliver stillet folketings spørgsmål, vil ministeriet gøre følgende:

- Hvis sagen endnu ikke har været behandlet af statsforvaltningen, vil ministeriet, forudsat at tilsynet er kompetent, jf. ovenfor 2. afsnit, sende sagen til statsforvaltningen, evt. i alvorlige tilfælde med anmodning om, at statsforvaltningen tager sagen op til behandling, og at ministeriet underrettes om sagens udfald.
- Hvis sagen er under behandling af statsforvaltningen, vil ministeriet ikke kunne reagere, før statsforvaltningens behandling er afsluttet. Evt. kan ministeriet anmode om underretning om sagens udfald.
- Hvis statsforvaltningen har udtalt sig om sagen eller afvist at udtale sig, vil ministeriet vurdere, om sagen er principiel m.v., og der er anledning til at tage sagen op.

Kort om styring af kommuner og regioner

Den kommunale og regionale økonomi udgør en væsentlig andel af samfundsøkonomien. Statens udgifter til bloktilskud mv. til kommuner og regioner udgør ca. 30 pct. af statens samlede udgifter og kommuner og regioner står for ca. 70 pct. af det samlede offentlige forbrug.

1. Budgetsamarbejdet med de kommunale organisationer

En høj grad af økonomisk decentralisering udgør en udfordring i forhold til den overordnede makroøkonomiske styring. Denne udfordring søges løst via det såkaldte budgetsamarbejde mellem stat og kommuner/regioner, hvor omdrejningspunktet er de årlige økonomiaftaler, der sætter rammerne for hhv. den kommunale og regionale økonomi.

Finansministeriet har hovedansvaret for at fastlægge (og sikre overholdelse af) de økonomiske rammer under hensynstagen til finanspolitikken og de makroøkonomiske udfordringer. Dette arbejde sker i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet, hvor styringsopgaven bliver håndteret i praksis.

Bloktilskudsaktstykket

Når aftalen er indgået (primus juni) udarbejdes et aktstykke (bloktilskudsaktstykket), der fastsætter størrelsen på hhv. det kommunale og regionale bloktilskud, og giver hjemmel til, at staten kan udbetale dette beløb. Derudover kan der via aktstykket gives hjemmel til en række andre forhold, afhængig af den indgåede aftale.

Udmelding af bloktilskud til kommunerne og regionerne

Når Finansudvalget har vedtaget aktstykket (medios juni), kan ministeriet opgøre og udmelde bloktilskudsbeløbet for den enkelte kommune og region for det kommende år, som ifølge loven skal udmeldes til kommuner og regioner inden 1. juli i året forud for budgetåret.

2. Den årlige budgetcyklus

Med afsæt i den indgåede aftale og det udmeldte bloktilskudsbeløb vedtager regionerne deres budget primo oktober måned og kommunerne deres budget medio oktober måned.

Økonomi- og Indenrigsministeriet indsamler i samarbejde med KL de vedtagne kommunale skattesatser. Formålet med indsamlingen er bl.a. at følge udviklingen i den kommunale skatteudskrivning, herunder at opgøre aftaleoverholdelse og dermed mulige sanktioner.

Ministeriet indsamler ligeledes i samarbejde med KL en foreløbig opgørelse af hovedtallene i de kommunale budgetter. En endelig opgørelse af de kommunale budgetter offentliggøres efterfølgende af Danmarks Statistik i januar i budgetåret.

Kommunerne indberetter deres regnskaber Danmarks Statistik med offentliggørelse maj måned i året efter regnskabsåret.

Foruden budget- og regnskabsaflæggelserne følger ministeriet ligeledes den løbende udvikling i kommunernes økonomi på baggrund af en række forskellige indberetninger samt nøgletal.

3. Initiativer til at sikre aftaleoverholdelse

Styrets dagsordenen i forhold til kommunernes og regionernes økonomi har været særlig aktuell i lyset af de seneste års udvikling i dansk økonomi.

Siden 2009 er der via lov indført en række styringsmekanismer med sanktioner, der løbende er blevet strammet. Princippet er, at bloktilskuddet bliver nedsat, hvis kommunerne forhøjer skatten ud over et aftalt niveau, eller hvis de overskrider de aftalte udgiftsrammer.

Sanktioner ved skatteforhøjelser

Med virkning fra 2009 blev der indført en ordning, som betyder, at hvis kommunerne under ét forhøjer skatten, vil forhøjelsen blive modregnet i bloktilskuddet gennem en kombination af individuelle og kollektive nedsættelser af bloktilskuddet.

Sanktioner ved overskridelse af udgiftsrammerne

Fra og med tilskudsåret 2009 blev 1 mia. kr. af bloktilskuddet gjort betinget af, at kommunernes budgetterede udgifter i tilskudsåret svarer til de aftalte forudsætninger i økonomiaftalen.

Fra og med tilskudsåret 2011 blev det betingede bloktilskud forhøjet fra 1 til 3 mia. kr., og samtidig blev der indført en ordning, som betyder, at hvis kommunerne i regnskabet overskrider de budgetterede serviceudgifter, nedsættes bloktilskuddet tilsvarende inden for en ramme på 3 mia. kr.

Kort om finansiering af kommuner og regioner

Økonomi- og Indenrigsministeriet har det overordnede ansvar for den kommunale finansiering, herunder de kommunale skatter og det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Ministeriet har ligeledes det overordnede ansvar for regionernes finansiering.

1. De kommunale skatter

Den kommunale indkomstskat

Kommuneskatten opkræves som en proportional skat, hvor kommunalbestyrelsen fastsætter den kommunale skatteprocent. Kommunerne indbudgetterer skatteindtægterne enten efter eget skøn (selvbudgettering) eller efter en statsgaranti.

Ejendomsskat

Kommunerne opkræver – med visse undtagelser - grundskyld af grundværdierne af ejendomme beliggende i kommunen. Kommunalbestyrelsen fastsætter grundskyldspromillen, der udgør mindst 16 promille og højst 34 promille. For landbrugsejendomme, skovbrug m.fl. reduceres den fastsatte promille med 14,8 promille og med et loft så den landbrugsejendomme højst opkræves 7,2 promille.

Endvidere opkræver kommunerne dækningsafgift af visse offentlige bygninger og erhvervsjendomme. Oprindeligt opkrævet mhp. at dække nogle af de udgifter, som disse ejendomme medfører for kommunen, men giver i dag også et reelt skatteprovenu.

Selskabsskat

Kommunerne opkræver ikke selskabsskat, men modtager godt 13 pct. af statens provenu. Hvis et selskab opererer i flere kommuner, er hovedprincippet, at provenuet fordeles efter den andel af et selskabs lønninger, der er udbetalt i de enkelte kommuner. Ansvar for at fordele ligger i den kommune, hvor selskabets hovedsæde er beliggende.

2. Det kommunale tilskuds- og udligningssystem

Formål

Formålet med det kommunale udligningssystem er at sikre kommunerne mere ensartede vilkår. Hvis eksempelvis en kommune, som er dårligt stillet mht. indkomster og/eller udgiftsbehov ønsker at tilbyde et vist serviceniveau, skal den kunne gøre det til nogenlunde samme skatteprocent som en bedre stillet kommune

Opbygning

Tilskuds- og udligningssystemet består af et bloktilskud samt en landsudligning, en hovedstadsudligning og en tilskudsordning for kommuner med højt strukturelt underskud. Herudover udmeldes separat et beskæftigelsestilskud samt en række særlige tilskuds- og udligningsordninger af mindre omfang.

Nettoudligningsmetode

Udligningen er baseret på den såkaldte nettoudligningsmetode, hvor udligningen beregnes ud fra den enkelte kommunes beregnede strukturelle overskud eller underskud. Det strukturelle overskud eller underskud opgøres som forskellen mellem en kommunes beregnede udgiftsbehov og kommunens skatteindtægter beregnet fra en gennemsnitlig skatteprocent.

En kommunes udgiftsbehov opgøres ud fra befolkningens alderssammensætning og den socioøkonomiske struktur i kommunen. En kommunes beregnede skatteindtægter opgøres ud fra kommunens indtægtsgrundlag fra indkomstskat og grundskyld.

Landsudligningen og tilskudsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud finansieres af det samlede bloktilskud til kommunerne, mens hovedstadsudligningen er en mellemkommunal udligningsordning. Det samlede bloktilskud efter fradrag for udligningstilskud fordeles efter indbyggertal til den enkelte kommune.

3. Det regionale tilskudssystem

For regionerne gælder tilsvarende, at bloktilskuddene fordeles efter en række objektive fordelingskriterierne, der skal afspejle udgiftsbehovet på sundheds- og udviklingsområdet med henblik på at give regionerne lige muligheder for at løse de regionale opgaver.

Regionernes opgaver på sundhedsområdet finansieres af et bloktilskud fra staten, et aktivitetsbestemt bidrag fra kommunerne og et aktivitetsbestemt tilskud fra staten.

Regionernes opgaver på udviklingsområdet finansieres af et bloktilskud fra staten og et udviklingsbidrag fra kommunerne.

Bloktilskuddene på sundhedsområdet og udviklingsområdet fordeles efter hvert sit sæt af kriterier for befolkningens alder samt socioøkonomiske og, helbredsmæssige forhold *henholdsvis* befolkningens størrelse og de strukturelle forhold i regionen.

4. Finansieringsudvalget

Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg har til opgave at vurdere indretningen af finansieringssystemerne for kommunerne og regionerne. Udvalgets arbejde er gennem årene anvendt som grundlag for den siddende regerings fremsættelse af forslag til justeringer i det kommunale udligningssystem og fordelingen af bloktilskud til regionerne. Udvalget er sammensat af repræsentanter fra KL, Danske Regioner og en række ministerier.

Kort om frikommuner og udfordringsret

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ansvaret for at gennemføre og koordinere tværgående statslige afbureaukratiseringsinitiativer vedrørende kommuner og regioner. Det omfatter bl.a. frikommuneforsøget og udfordringsretten.

1. Frikommuneforsøget

Frikommuneforsøget skal give inspiration til såvel nytænkning af den statslige regulering af kommunerne som til nye interne organiserings- og ledelsesformer i kommunerne. Forsøget skal desuden give øget handlerum for politisk ledelse og prioritering i kommunen med fokus på borgernes behov, ligesom den enkelte medarbejder skal have øget handlerum i mødet med borgeren.

I april 2011 blev ni kommuner efter ansøgning udvalgt til frikommuner: Fredensborg, Gentofte og Gladsaxe i samarbejde, Odsherred, Odense, Fredericia, Vejle, Viborg samt Vesthimmerland. Frikommunerne har efterfølgende indsendt i alt 174 konkrete forsøgsansøgninger.

Hjemmelsgrundlaget for forsøget fastlægges i en samlet frikommunelov. Herudover vil hjemlen for en række af de konkret forsøgt være allerede eksisterende forsøghjemler i de enkelte sektorlove. Forslag til lov om frikommuner forventes fremsat i marts 2012.

Frikommuneforsøgets igangsættelse skal nærmere besluttes i regeringen, herunder mht. det tidsmæssige forløb,

2. Udfordringsretten

Siden 2008 har kommuner, regioner og deres institutioner haft mulighed for at udfordre såvel statslige som lokale regler ved på forsøgsbasis at få dispensation til at løse opgaverne på nye og mindre bureaukratiske måder.

Udfordringsretten gennemføres i samarbejde med KL og Danske Regioner og er reelt et fælles initiativ, der sigter på at få flere ansøgninger om forsøg fra kommuner og regioner.

Primo september 2011 har 93 kommuner og 4 regioner tilsammen indsendt knap 800 forsøgsansøgninger vedrørende statslige regler. Knap halvdelen er helt eller delvist imødekommet.

Udfordringsrettens videre forløb skal besluttes.