

# 10 Styling af kommunerne

Danmark består som nævnt af 98 kommuner. Den mindste kommune er Læsø Kommune med knap 2.000 indbyggere, og den største er Københavns Kommune med næsten 600.000 indbyggere.

## 10.1 Hvorfor kommuner?

Det er bestemt i grundloven, at der skal være kommuner i Danmark:

§ 82 *Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.*

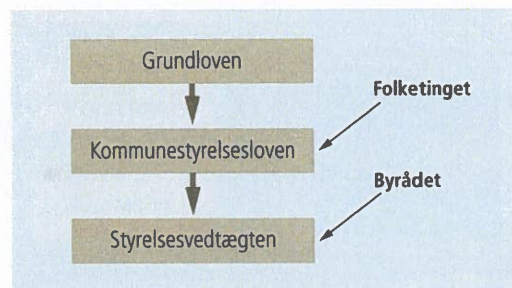
Grundloven siger dog ikke noget om, hvor mange kommuner der skal være, og den siger heller ikke noget om, hvilke opgaver kommunerne skal løse. Det gør derimod *kommunestyrelsesloven*, der vedtages af Folketinget. Den bestemmer de konkrete rammer for kommunerne i Danmark. Loven sætter rammen for blandt andet konstituering, byrådsmøder, medlemmernes opgaver, vederlag og organiseringen af kommunen. Med kommunalreformen fra 2007 vedtog Folketinget for eksempel at gøre kommunerne

større. I de fleste tilfælde skete det ved frivillig sammenlægning, men efter et klart politisk krav fra Folketinget om, at kommunerne skulle være større.

I 2015 vedtog Folketinget, at byrådspolitikerne skulle have mere i vederlag. Dette er eksempler på, at Folketinget bestemmer og ændrer de formelle rammer for kommunerne.

Kommunestyrelsesloven siger ikke ret meget om, præcis hvordan det politiske arbejde i den enkelte kommune skal tilrettelægges. Det er derfor op til den enkelte kommune at beslutte, hvordan rammerne fra kommunestyrelsesloven udfyldes. Det sker i *styrelsesvedtægten*.

Figur 10.1. Grundlaget for kommunerne



i den enkelte kommune. Her beskrives blandt andet, hvor mange byrådsmedlemmer der skal være i byrådet, hvilke udvalg der skal oprettes, samt vederlagets størrelse for de enkelte udvalgsmedlemmer og formænd for udvalgene.

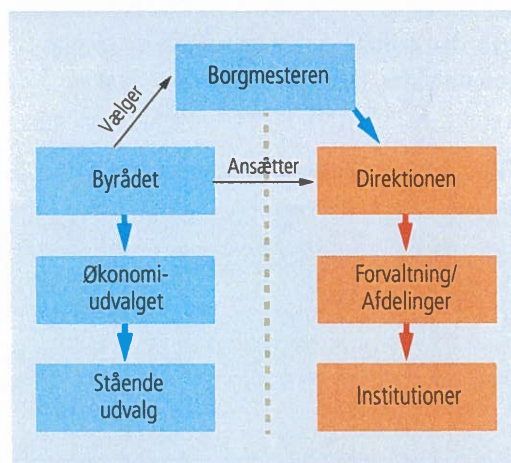
## 10.2 Hvordan styres kommunen?

Overordnet set kan man skelne mellem to lag af styring i kommunen. Den politiske styring og den administrative styring (forvaltningen).

*Den politiske del* styres af fire forskellige instanser – byrådet, borgmesteren, økonomiudvalget og de stående udvalg. Det er således folkevalgte politikere, der leder her.

*Den administrative del*, som også kaldes for forvaltningen eller embedsmændene, styres af kommunaldirektøren og øvrige direktører i kommunen, samlet set *direktionen*. De er alle ansat af byrådet til at klare den daglige ledelse af kommunen. Det er direktionen, der har ansvaret for at ansætte medarbejdere det vil sige embedsmænd til forvaltningen og sikre, at de politiske beslutninger føres ud i livet. Det er vigtigt at notere sig, at borgmesteren også er den

**Figur 10.2.** Den politiske og den administrative del i en kommune



øverste leder af den administrative del af kommunen.

## 10.3 Den politiske del

### Byrådet

Kommunes øverste instans er byrådet. Det er her, de afgørende beslutninger om kommunen træffes. Det kan for eksempel være om kommunens budget eller skolelukninger.

Byrådet består af folkevalgte politikere, der vælges ved byrådsvalgene hvert fjerde år (se mere herom i kapitel 2). Hvor mange medlemmer byrådet består af, afgøres dels af antallet af indbyggere i kommunen, dels af byrådet selv i styrelsesvedtægten. Hvis kommunen har 20.000 indbyggere eller derunder, skal der være mellem 9 og 31 medlemmer, mens der i kommuner med over 20.000 indbyggere skal være mellem 19 og 31 medlemmer af byrådet. I Københavns Kommune kan der dog være op til 55 medlemmer af Borgerrepræsentationen (navnet for byrådet i Københavns Kommune).

Byrådsmedlemmerne er typisk valgt for politiske partier og er derfor organiseret i forskellige partipolitiske grupper ligesom i Folketinget. Der kan også være politikere valgt på ikke-partipolitiske lokallister.

Byrådsmøderne er åbne, hvilket betyder, at du frit kan gå til byrådsmøderne og lytte til debatterne der. Det er dog ikke tilladt for andre end byrådsmedlemmerne at sige noget på møderne. Byrådet behandler også *lukkede sager*, hvor borgere og pressen ikke må være til stede. Det kan for eksempel være sager med salg af kommunal ejendom eller personsager, eksempelvis ansættelse eller fyring af en direktør.

### Borgmesteren

Der er kun én fuldtidspolitiker i kommunen, og det er borgmesteren. (Se dog afsnit 10.5 om styreformen i de fire store kommuner.) Det er byrådet, der vælger borgmesteren kort tid efter

## Boks 1

En lokallist til byrådsbenævnelse eller upolitisk partier, er en misforstået fordi de ikke. Det er nok tværpolitiskninger på have fokus på de problemer.

**Figur 10**



byrådsvalgning. Se i valg, kan modsætning medmindret. End at man ikke kan vedk således ikke det melle

Borgmesterhuset, og Borgmester den adm

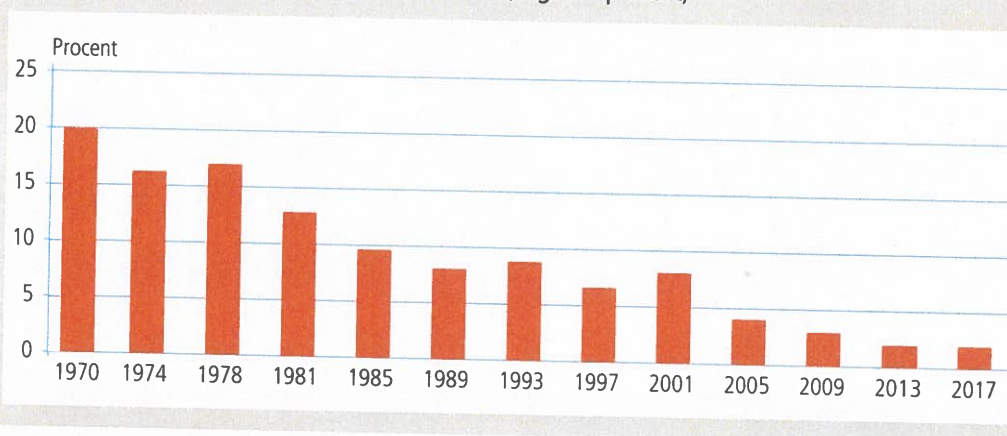
## Boks 10.1. Lokallister

En lokalliste er en liste, som lokale borgere opstiller til byråds- eller regionsvalg. De kan have forskellige benævnelser, eksempelvis borgerliste, upartisk liste eller upolitisk liste. De er ikke tilknyttet de etablerede partier, men er fokuseret på lokale forhold. Det er en misforståelse at kalde lokallister for upolitiske, fordi de ikke er en del af det etablerede partisystem. Det er nok mere nærliggende at kalde dem for tværpolitiske. Lokallister kan have generelle holdninger på alle kommunens områder, eller de kan have fokus på enkeltsager eller geografisk afgrænsede problemstillinger.

Det ses også ofte, at en lokalliste opstår, fordi nogle eksisterende lokalpolitikere enten forlader eller bliver ekskluderet fra deres parti. Så etablerer de en lokalliste, som måske er tæt på deres gamle parti. Her er det i højere grad personen, der er i centrum.

Som det fremgår af figur 10.3, er antallet af borgmestre valgt for en lokalliste faldet. I 2013 var blot to borgmestre valgt for en lokalliste, og kort tid efter valget meldte Læsøs lokallistevalgte borgmester sig ind i Venstre, således at der kun var én borgmester, nemlig i Guldborgsund, valgt for en lokalliste. Dette vidner om lokallisternes vigende indflydelse, om end de i enkelte kommuner fortsat står stærkt.

Figur 10.3. Antal borgmestre valgt for lokalliste (angivet i procent)



byrådsvalget ved den efterfølgende konstituering. Se i øvrigt kapitel 6. Når en borgmester er valgt, kan vedkommende ikke afsættes igen (i modsætning til eksempelvis statsministeren), medmindre vedkommende begår noget kriminelt. End ikke hvis et flertal i byrådet beslutter, at man ikke længere har tillid til borgmesteren, kan vedkommende tvinges til at gå af. Der er således ikke negativ parlamentarisme i forholdet mellem byråd og borgmester.

Borgmesteren har sin daglige gang på rådhuset, og er den øverste leder af kommunen. Borgmesteren er således også øverste leder af den administrative del af kommunen. I praksis

er det dog kommunaldirektøren, der i langt de fleste tilfælde står for den daglige ledelse (se kapitel 9).

Øvrige byrådsmedlemmer har som regel arbejde ved siden af deres hverv i byrådet og kommer typisk kun på rådhuset, når der afholdes møder.

Borgmesteren har formelt set ikke mere magt i byrådet end de øvrige byrådsmedlemmer, da det kræver et flertal i byrådet eller i udvalget at træffe beslutning om sager. Men borgmesterposten giver et stort indblik i kommunens arbejde og giver derved en unik platform for at sætte dagsordenen i kommunen.

Borgmesteren er desuden kommunens ansigt udadtil og vil ofte deltage i mange aktiviteter, for eksempel indvielser, møder med borgere og erhvervsliv, kontakt til Folketinget og dialog med andre kommuner.

I hver kommune er der også en 1. viceborgmester og en 2. viceborgmester, som kan være stedfortræder for borgmesteren, hvis vedkommende er syg eller fraværende.

### Økonomiudvalget

Kommunestyrelsesloven siger, at der skal være et økonomiudvalg i hver kommune.

Borgmesteren er formand for økonomiudvalget, og derudover vælges et antal byrådsmedlemmer til udvalget. Økonomiudvalget har ansvaret for at styre kommunens samlede økonomi, og udvalget er også personaleudvalg.

Alle sager, der har indflydelse på kommunens økonomi, skal drøftes i økonomiudvalget,

før det kommer på byrådets dagsorden. Endvidere fungerer økonomiudvalget også som et stående udvalg, der har sager inden for eget område, hvor de træffer beslutning ligesom stående udvalg.

Økonomiudvalget holder typisk møde én gang om måneden og betjenes administrativt af kommunaldirektøren.

### Stående udvalg

Ud over økonomiudvalget beslutter byrådet selv i styrelsesvedtægten, hvilke og hvor mange såkaldte stående udvalg der skal være. Udvalgene består af byrådsmedlemmer og ledes af en udvalgsformand, som udvalget selv vælger. Typisk er der fem til syv stående udvalg i en kommune. De varetager hver et eller flere områder, for eksempel skoleområdet, ældreområdet eller kulturområdet. Antallet af udvalg er dels bestemt af praktiske forhold, dels af politiske magtforhold, når formandsposterne skal forde-

## Boks 10.2. Skal man have stående udvalg?

Et byråd kan godt vælge at arbejde uden stående udvalg. Det gjorde for eksempel Læsø Kommune i en periode, dvs. at alle punkter blev behandlet i byrådet eller økonomiudvalget. På Læsø er der ni byrådsmedlemmer.

Figur 10.4. Stående udvalg i Frederikshavn Kommune 2018-2021



■ Møde i Aa

les imellem om konstit

Der er typi stående udvalgene trærer deres or direktør, so området. D forvaltning manden.

Fælles f udvalg er, a flertal i udv afgøres ude merne ente til enighed. der stemme

Udvalgs dvs. du kan udvalgs møc hedspligt, dv

sorden. Endvi-  
også som et  
len for eget  
ng ligesom

isk møde én  
administrativt

ter byrådet  
og hvor mange  
være. Udvalge-  
g ledes af en  
elv vælger. Ty-  
valg i en kom-  
lere områder,  
området eller  
er dels be-  
politiske  
ne skal forde-



■ Møde i Aarhus Byråd.

les imellem partierne. Se nærmere i kapitel 6 om konstituering efter valget.

Der er typisk møde i økonomiudvalget og de stående udvalg én gang om måneden, hvor udvalgene træffer beslutning om sager, der vedrører deres område. Hvert udvalg betjenes af en direktør, som har det administrative ansvar for området. Dagsordenen til mødet udarbejdes af forvaltningen i samarbejde med udvalgsformanden.

Fælles for økonomiudvalget og de stående udvalg er, at de træffer *beslutning ved simpelt flertal* i udvalget, men langt de fleste punkter afgøres uden afstemning, da udvalgsmedlemmerne enten er enige eller forhandler sig frem til enighed. Det er således yderst sjældent, at der stemmes til et udvalgs møde.

Udvalgs møder er *lukkede for offentligheden*, dvs. du kan ikke komme ind og overvære et udvalgs møde. Udvalgsmedlemmerne har *tavs-hedspligt*, dvs. de må ikke fortælle, hvad der er

### Boks 10.3. Moria-flygtninge til behandling i byrådet

I november 2020 stillede SF og Enhedslisten i Odsher Byråd forslag om, at byrådet skulle henvende sig til udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye for at stille boliger og hjælp til rådighed for børn og forældre fra flygtningelejren Moria på den græske ø Lesbos. Et klassisk eksempel på en lempelig værdipolitisk sag. Socialdemokratiet, Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti stemte forslaget ned, og de argumenterede blandt andet for, at det er et nationalt anliggende, som byrådet ikke kan træffe beslutning om. Dette er et eksempel på, at byrådene også behandler sager, der i højere grad er ideologisk præget, og som ikke direkte har noget med byrådets formelle virke at gøre, jævnfør den kommunale styrelseslov.

blevet sagt på mødet, dog må de selvfølgelig gerne fortælle, hvad de selv mener om en sag.

### Udvalgsformændene

For hvert af de stående udvalg er der en formand. Efter borgmesterposten er udvalgsformandsposterne i praksis de mest indflydelsesrige poster i byrådet. Hver udvalgsformand får et vederlag for sit hverv, og vedkommende har så det politiske ansvar på udvalgets område, leder udvalgmøderne og har tæt kontakt til forvaltningen på området. Udvalgsformanden kan også holde møder med interessenter på området, for eksempel forældre i folkeskolen, og på den måde få input til det politiske arbejde. Det er også udvalgsformanden, der er udvalgets ansigt udadtil. Hvis der er en politisk sag i medierne fra udvalget, vil det ofte være formanden, der udtaler sig.

På baggrund af ovennævnte har formanden en ret god platform for at sætte dagsordenen på sit udvalgsområde.

### Byrådsmedlemmernes rolle

Et byrådsmedlem er typisk medlem af et til to stående udvalg. Derudover repræsenterer de fleste også byrådet i flere bestyrelser, råd eller nævn, for eksempel er der ofte et byrådsmedlem udpeget til det lokale gymnasiums bestyrelse.

Ethvert byrådsmedlem har ret til at få en sag på byrådets dagsorden, dette kaldes *initiativret*.

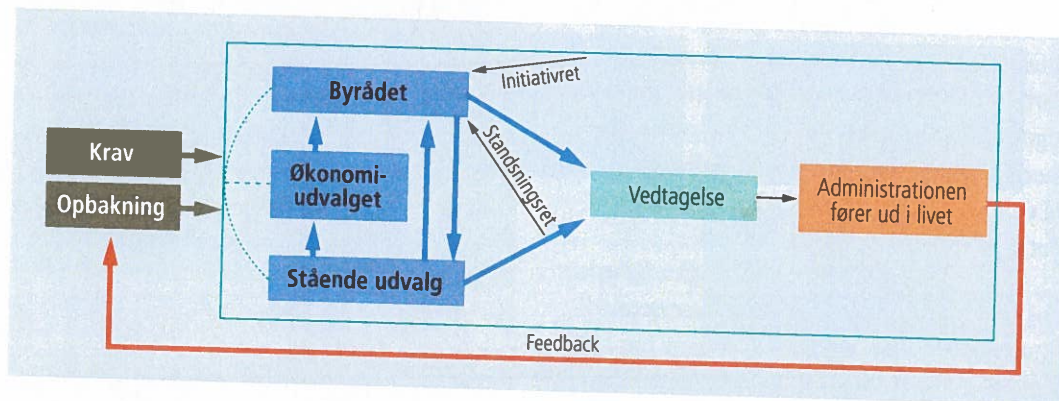
ten. Hvis medlemmet ønsker at stille et forslag, anmoder han/hun borgmesteren om at få en sag på byrådets dagsorden. Byrådet kan så beslutte at sende sagen til afgørelse i et udvalg eller afgøre sagen på byrådsmødet med afstemning.

Endvidere har udvalgsmedlemmer ret til at indbringe en sag fra et udvalg, hvor vedkommende sidder, for byrådet. Det kan være, at udvalgsmedlemmet mener, at det samlede byråd har en anden holdning til sagen end udvalget, eller at vedkommende ønsker mere fokus på sagen ved at kunne drøfte det på det åbne byrådsmøde. Dette kaldes *standsingsret*, fordi behandlingen af sagen standser, så snart et udvalgsmedlem begærer sagen i byrådet.

Sager til byrådets dagsorden kan også komme andre steder fra end fra byrådsmedlemmerne. Det kan være fra ministerierne, for eksempel ved ændret lovgivning eller fra forvaltningen, såfremt der er problemer, byrådet skal tage stilling til. Langt de fleste sager kommer fra forvaltningen.

Kommunerne kan dels ses som en del af det overordnede politiske system i Danmark, dels som et selvstændigt politisk system. *David Eastons model over det politiske system* har vist, hvordan der træffes beslutninger på baggrund af input, som kan være krav og opbakning. Herefter er der feedback til det politiske system

Figur 10.5. Beslutningsprocessen i en kommune



i form og ny kommune syngt, som F dig ka stænd slutni det ko også e nen. C man ti slutni med s agere i komm valg ve vælge

Komm syn fra der stå til hene lovgivr kommu grænse Tilsyne vender holder komme kunne t ner at h også sel om kon kunne v erne, at Mar klageins sin sag, sikre, at ste ende byrådet sjælden

stille et forslag, om at få en sag kan så beslutte dvalg eller afgø- stemning.

er ret til at vor vedkom- tan være, at ud- samlede byråd end udvalget, ere fokus på det åbne by- ingsret, fordi så snart et ud- rådet. kan også kom- dsmedlemmer- ne, for eksem- ra forvaltnin- yrådet skal tage ommer fra

en del af det Danmark, dels em. David ystem har vist, på baggrund pbakning. olitiske system

i form af opbakning (eller mangel på samme) og nye krav. Det er vigtigt at gøre sig klart, at kommunerne i det overordnede danske politi- ske system er en væsentlig del af den udøvende magt, dvs. kommunerne fører den lovgivning, som Folketinget har vedtaget, ud i livet. Samti- dig kan kommunen også betragtes som et selv- stændigt politisk system. Figur 10.5 med be- slutningsprocessen i en kommune er således det kommunale politiske system, mens der også er feedback hertil fra borgerne i kommunen. Gør borgmesteren det godt eller skidt? Er man tilfreds eller utilfreds med den måde, be- slutningerne træffes på? Er borgerne tilfredse med serviceniveauet? Dette kan vælgerne så re- agere på løbende via den offentlige debat i kommunerne eller ved det kommende byråds- valg ved enten at stemme på de samme eller vælge nogle nye politikere.

Kommunerne (og regionerne) er underlagt *til- syn* fra staten. Det er den såkaldte Ankestyrelse, der står for det. Tilsynet via Ankestyrelsen har til hensigt at sikre, at kommunerne overholder lovgivningen. Som tidligere nævnt er der via kommunestyrelseslov og kommunalfuldmagt grænser for kommunernes handlemuligheder. Tilsynet kan tage en sag op, hvis en borger hen- vender sig og mener, at kommunen ikke over- holder loven, og borgeren måske mener, at ved- kommende er blevet forkert behandlet. Det kunne for eksempel være, at borgeren ikke men- ner at have fået tilstrækkelig hjælp. Tilsynet kan også selv tage sager op, hvor det vil undersøge, om kommunen overholder lovgivningen. Det kunne være, fordi en sag har været oppe i medi- erne, at tilsynet går ind i den.

Man kan på den måde sige, at tilsynet er en *klageinstans*, hvor man som borger kan appellere sin sag, men også en instans, der selv søger at sikre, at kommunerne ikke bryder loven. I sid- ste ende kan en sag ende for domstolene, hvis byrådet har overtrådt loven. Det er dog relativt sjældent, at det når så vidt.

## De politiske partier

Byrådets medlemmer er organiseret i politiske grupperinger. Langt de fleste efter de kendte politiske partier, som også sidder i Folketinget. Enkelte er valgt for lokallister.

De politiske partier organiserer sig typisk med en gruppeformand og en næstformand, der leder gruppen. Hvis partiet har borgme- sterposten, er borgmesteren den øverste leder af partiet. For de øvrige partier er gruppefor- manden ofte den politiske leder af partiet.

Det er gruppeformanden, der sammen med et par andre betroede medlemmer fra gruppen forhandler med de øvrige partier og forsøger at lave aftaler om eksempelvis budget.

## 10.4 Vederlag

Byrådsmedlemmerne modtager ikke „løn“ – betalingen for hvervet kaldes for *vederlag*.

Borgmesterens vederlag bestemmes af Folke- tinget. Vederlagets størrelse afhænger af kom- munens størrelse, således at jo større kommu- ne, jo større vederlag. Pr. 1. april 2016 fik borg- mesteren i de mindste kommuner 705.178 kro- ner, og overborgmesteren i København fik 1.236.489 kroner.

Byrådets grundvederlag bestemmes også af Folketinget. Vederlaget udgør 98.687 kroner årligt. I kommuner med et indbyggertal på over 80.000 indbyggere udgør vederlaget dog 118.426 kroner, og i Københavns Kommune ud- gør vederlaget 138.161 kroner.

Byrådspolitikere får i øvrigt godt 15.000 kro- ner pr. hjemmeboende barn under ti år.

Byrådsmedlemmet kan også vælge at blive af- lønnet efter *tabt arbejdsfortjeneste*. I så fald vil han modtage et mindre grundbeløb og i stedet blive kompenseret for sin løn i de timer, han del- tager i byrådsarbejdet på baggrund af en indi- viduel opgørelse.

Derudover har byrådet mulighed for at til- dele vederlag til udvalgsformandsposter, ud- valgsmember og andre tillidshverv i kom-

munen. Rammen for, hvor meget byrådet må anvende på disse vederlag, udregnes i procent af borgmesterlønnen og er også reguleret alt efter kommunens størrelse.

I 2017 opstod i mange kommuner en stor debat om byrådsmedlemmernes vederlag. Det skyldtes, at Folketinget havde vedtaget en stigning i borgmestrenes vederlag på godt 30 procent. Der var ifølge Folketinget tale om en vederlagsregulering, fordi vederlagene ikke var fulgt med lønudviklingen på det øvrige arbejdsmarked de seneste mange år. Eftersom udvalgsformændene og -medlemmerne vederlægges med en procentdel af borgmesterens løn, førte det til en diskussion om rimeligheden af, at disse også steg i vederlag. Nogle kommuner valgte at lave styrelsesvedtægten om og nedskrive den procentdel, udvalgsformændene og -medlemmerne får, således at de i kroner og ører modtager det samme som før. Andre lod styrelsesvedtægten forblive, som den var, og derved steg udvalgsformændene også i løn.

Det åbnede for et klassisk dilemma: Er det rimeligt, at byrådsmedlemmerne til dels selv kan fastlægge deres aflønning? Hvor meget bør et byrådsmedlem modtage for sit hverv? Et argument for reguleringen var en stigende kompleksitet i opgaverne og flere opgaver efter Strukturreformen i 2007. Et argument imod var, at det ville være urimeligt at lade vederlaget stige, når man samtidig skærer ned i budgetterne på velfærdsområderne.

Det har efterfølgende vist sig, at staten kompenserede kommunerne for stigningen i vederlag, således at det ikke blev den enkelte kommune, der betalte.

## 10.5 Styreformen i de fire store byer

Fire kommuner har en lidt anden styreform end de øvrige 94 kommuner. København, Odense og Aalborg har det såkaldte *mellemformstyre*

*med delt administrativ ledelse*, mens Aarhus har *magistratstyre*.

København skiller sig, som landets hovedstadskommune, mest ud. Her kaldes byrådet for „Borgerrepræsentationen“ og har som det eneste byråd over 31 medlemmer, nemlig hele 55 medlemmer. I København ledes efter det såkaldte *mellemformstyre med delt administrativ ledelse*. Der er syv borgmestre – én overborgmester (der svarer til borgmesteren i de øvrige kommuner) og seks fagborgmestre. Fagborgmestrene kan til dels sammenlignes med udvalgsformændene i de øvrige kommuner, bortset fra at de er fuldtidspolitikere, og at de er øverste leder af den forvaltning, de står i spidsen for. Hvor den øverste administrative ledelse i de øvrige kommuner er samlet hos borgmesteren, er den således delt mellem syv personer i København.

Såvel overborgmesteren som fagborgmestrene er fødte medlemmer af økonomiudvalget. I de øvrige kommuner er udvalgsformændene typisk ikke medlem af økonomiudvalget. Aalborg og Odense kommuner har også mellemformstyre med delt administrativ ledelse. Titlerne er dog lidt anderledes. Aalborg har én borgmester og seks rådmænd, mens Odense har én borgmester og fire rådmænd.

Som den eneste kommune i landet har Aarhus et såkaldt *magistratstyre*. Kommunen ledes af en magistrat, der består af én borgmester, fem rådmænd samt tre magistratsmedlemmer. Der er også faste udvalg, men disse har en noget mere rådgivende funktion end de stående udvalg i de øvrige kommuner. Læs mere om den særlige styreform i Aarhus på [www.aarhus.dk/politik](http://www.aarhus.dk/politik)

Disse to øvrige styreformer deler ansvaret for den øverste administrative ledelse af kommunen ud på flere politikere. Naturligvis spiller embedsmændene også en central rolle her. Behovet for flere fuldtidspolitikere skal også ses i lyset af de langt flere indbyggere, der er i landets fire største kommuner.