



## Nøglen til at få Københavns Kommunes styreform til at fungere

*I december 2016 skiftede Peter Stensgaard Mørch sin stilling som departementschef i Beskæftigelsesministeriet ud med stillingen som administrerende direktør for Københavns Kommunes økonomiforvaltning. Administrativ Debat mødtes med Peter, der efter et år i sin nye stilling fortæller om forskellen på at være øverste chef i henholdsvis et centralt ministerium og i landets største kommune, om sine erfaringer med den politiske styreform i København og en lille smule om fodbold.*

**AF CLAES NILAS OG KASPER TOLLESTRUP,  
ADMINISTRATIV DEBAT.**

**Der er ganske få topchefer i staten, der skifter til en stilling som topchef i den kommunale sektor. Hvad var din motivation for at skifte?**

Det var en velovervejet, men også stor beslutning for mig. På mange måder havde jeg det virkelig godt i mit tidligere job. Det er fantastisk privilegeret og spændende at være departementschef, beskæftigelsesområdet er enormt spændende, og jeg havde fået indrettet Beskæftigelsesministeriet præcis, som jeg ønskede det.

Min situation var dog den, at jeg var blevet departementschef allerede som 37-årig, og det stod derfor fra starten klart for mig, at jeg også skulle prøve noget andet. Og da jeg havde arbejdet i flere forskellige ministerier, men aldrig været uden for Slotsholmen og i øvrigt ikke følte mig færdig med den offentlige sektor, så var det her den mest interessante stilling, jeg overhovedet kunne få øje på.

Jeg synes, det er interessant at få mulighed for at arbejde med den offentlige sektor i den anden ende af styringskæden og forsøge at gøre alt det, der kommer fra Slotsholmen og Folketinget til virkelighed. Ikke mindst er

det interessant at få det til at ske i en meget stor organisation som Københavns Kommune, der er landets største arbejdsplads med 45.000 ansatte.

Det var desuden en stilling, som gav mig mulighed for både at bruge mine erfaringer fra Slotsholmen og samtidig lære en masse nyt og arbejde med sagerne fra en anden vinkel. Når man bliver chef for en gigantisk driftsmaskine som Københavns Kommune, bliver de lidt abstrakte begreber som effektivisering, omstilling og digitalisering, som jeg fx på et tidspunkt arbejdede med som effektiviseringschef i Finansministeriet, langt mere konkrete og reelle.

*Om forskellen på at være departementschef og administrerende direktør*

#### **Hvordan adskiller din hverdag som administrerende direktør sig fra din hverdag som departementschef?**

Meget ligner ganske meget, og så er der noget, der ikke gør. Efter nogle uger i jobbet brugte jeg det billede, at jeg spillede med i et spil, der lignede fodbold. Efterhånden opdager man, at banen er sat op på en lidt anden måde, reglerne er nogle andre, og tacklingerne falder på en anden måde. Men det ligner fodbold, og er man god til fodbold, kan man også blive god til det her spil. Men der er altså nogle ting, man skal starte med at lære.

Én forskel er, at man som departementschef refererer til ministeren – og kun ministeren – som så står til ansvar over for Folketinget. Som administrerende direktør for Økonomiforvaltningen refererer jeg til hele Økonomiudvalget og til hele Borgerrepræsentationen. Jeg har selvfølgelig en særlig relation til overborgmesteren, der er formand for både Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen. Men jeg skal betjene hele udvalget og nyde hele udvalgets tillid.

En anden forskel er, at jeg ikke har det politiske niveau så tæt inde på livet i hverdagen, som jeg havde det i ministeriet. Som departementschef fokuserede jeg op imod 90 pct. af min tid på ministeren og på relationen til Folketinget. Det vil sige de sager, der forelægges ministeren, politiske forhandlinger, møder med ordførere, svar til Folketinget osv. Ind imellem det kunne jeg så som en del af de resterende 10 pct. vende mig mod organisationen og fx nøglerekrutteringer.

I min nuværende hverdag er fordelingen mere fifty-fifty, og det betyder, at jeg har

bedre mulighed for at lede organisationen, end jeg havde som departementschef. Det er både rigtigt spændende, men også helt nødvendigt i en så stor driftsbutik som København. Samtidig bruger jeg også meget tid på relationen til de store selskaber, som kommunen er medejer af, og som har rigtig stor betydning for kommunens økonomi. Det gælder fx forsyningsselskaberne, By- og Havn og Metroselskabet.

København er jo ikke en helt almindelig kommune. Det kommer fx til udtryk ved, at nogle sager bliver hvirvlet op i de nationale medier, som kan lægge et helt andet tryk end de lokaler medier og sprede sig på flere platforme. Det seneste år har der været to-tre af den type sager, og de har haft det samme medietryk, som jeg oplevede i ministerierne. Og når de sager opstår, så forrykkes balancen, og jeg bruger mere tid på håndteringen heraf.

#### **Hvad er dine erfaringer med embedsværket i Københavns Kommune?**

Vi har formentlig et stærkere rekrutteringsgrundlag i København end i kommuner længere væk fra universitetsbyerne. Jeg har i hvert fald oplevet, at embedsværket fuldstændigt ligner det, jeg kender fra ministerierne - lige så dygtige generalister, lige så arbejdsomme og lige så fagligt dygtige på særlige ekspertiseområder.

Det har været en fornøjelse at opleve, og det betyder også, at vi fx har kompetencer til at indgå i dialog med ministerierne. Af den grund og i kraft af vores størrelse og geografiske placering har vi en relativt tæt kontakt til ministerierne og Slotsholmen.

#### **Er din kontakt med overborgmesteren lige så tæt som med ministeren?**

Nej, jeg sidder fx ikke og taler en time med overborgmesteren hver dag, som jeg ofte gjorde med ministeren, ligesom der heller ikke dagligt er møder med ordførere, politiske forhandlinger mv. Nu oplever jeg askillige dage, hvor jeg kun tager mig af organisationen og ledelsen heraf. Det hænger formentlig også tæt sammen med, at overborgmesteren er meget rutineret i rollen, og en mindre erfarne overborgmester ville derfor nok kunne forudsætte min tilstedeværelse ved flere møder mv. i det daglige. Men det er simpelthen også en nødvendighed at kunne holde et mere fast og løbende fokus på en så stor driftsorganisation, både for at holde den overordnet på sporet, men også for at løse de konkrete problemstillinger, der hele tiden opstår.

» Efter nogle uger i jobbet brugte jeg det billede, at jeg spillede med i et spil, der lignede fodbold. Efterhånden opdager man, at banen er sat op på en lidt anden måde, reglerne er nogle andre, og tacklingerne falder på en anden måde. Men det ligner fodbold, og er man god til fodbold, kan man også blive god til det her spil.

» Som departementschef fokuserede jeg op imod 90 pct. af min tid på ministeren og på relationen til Folketinget.

» I min nuværende hverdag er fordelingen mere fifty-fifty, og det betyder, at jeg har bedre mulighed for at lede organisationen, end jeg havde som departementschef.

Til gengæld er politikerne tættere på nogle af de beslutninger, som man betragter som rent administrative i ministerierne. Ministeren har formelt ledelsesansvaret for ministeriet, men det er praksis, at alle administrative forhold er uddelegeret til departementschefen. Det er anderledes her, og jeg skulle vænne mig til, at Økonomiudvalget interesserer sig for interne forhold i forvaltningen, som fx sygefraværet, og det på en måde, hvor de drøfter og tager stilling til indsatser og tilgange til det.

#### **Hvad er din rolle på udvalgsmøder, budgetforhandlinger mv?**

Politiske møder foregår meget skemasat i de respektive udvalg og herudover i budgetforhandlingerne. Det er overborgmesteren, der leder forhandlingerne, og jeg bistår ham i at lede dem. Men jeg skal huske på, at jeg som leder af forvaltningen skal betjene hele Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen. På den måde er min rolle bredere end som departementschef, hvor man er 100 pct. ministerens mand eller kvinde.

Det er fx mig og ikke overborgmesteren, der underskriver indstillinger til Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen, hvorimod det er ministeren, der underskriver alt, der går fra ministeriet til Folketinget.

I kommunen er det forvaltningen, der lægger indstillingerne til beslutninger frem, og det behøver borgmesteren ikke nødvendigvis være enig i. I vores styreform, hvor borgmestrene kommer fra hele det politiske spektrum, er det i nogle udvalg ikke usædvanligt, at borgmesteren ikke kan støtte forvaltningens indstillinger, fordi borgmesteren ikke er en del af det faste flertal. Forvaltningen lægger det frem, den fagligt kan stå inde for, og som der forventes at kunne opnås flertal for i udvalget, og det kan borgmesteren sagtens vælge at stemme imod.

#### **Det betyder vel så også, at det er embedsmænd, der skal forklare og forsvare indstillingerne?**

Ja, i udvalgene er det helt sædvanligt, at embedsmænd skal uddybe og begrunde indstillingerne, idet borgmesteren ikke har godkendt dem. I et ministerium er det til gengæld utænkeligt, at der fx sendes noget til en forligskreds eller som grundlag for forhandlinger, hvor ministeren lægger luft til indstillingerne.

Her vil jeg igen sige, at det ligner det fodboldspil, jeg kender. Kunsten at lægge sager frem, som er underbygget af faglige argu-

menter, og som samtidig tager pejling efter, hvor man kan forestille sig et flertal. Det ligner ret meget, det jeg kender, og det er et håndværk, der kan overføres direkte.

#### **Har du særlige erfaringer fra ministerierne, som du har kunnet tage med ind i kommunen?**

Jeg synes hele bevidstheden om embedsmandsrollen, de værdier, vi har knyttet hertil, og i et lidt bredere perspektiv koblingen mellem politik og faglighed står meget skarpt i Slotsholmen. Det at arbejde troværdigt med at få faglighed ind i de politiske beslutninger er et håndværk, som jeg har kunnet tage direkte med herover. Samtidig har det at indtage lederrollen i et professionelt embedsmandssystem også været ganske overførbart, fordi medarbejdere og chefer i høj grad ligner dem, jeg kender fra ministerierne.

#### *Om styreformen i Københavns Kommune*

#### **Hvilke erfaringer har du gjort dig med styreformen i Københavns Kommune?**

Det har været interessant at skifte fra ministerierne, der ligner hinanden ganske meget, til en noget anderledes struktur. Men jeg oplever et meget velordnet politisk system og en meget veldreven og professionel administration. Det er klart, at styreformen bidrager med en ekstra kompleksitet til ledelsen af kommunen. Det kan utvivlsomt gøres enklere. Men nu er det den styreform, vi har, og den kan jeg godt arbejde med at få til at fungere.

Det medfører helt klart en kompleksitet, at man har syv forvaltninger med en politisk ledelse fra hele det politiske spektrum. Og det er jo det politiske spektrum, der er specielt. Hvis man sammenligner med ministerierne, er situationen jo også den, at hvert ministerium er selvstændigt sit eget og ikke hierarkisk underlagt fx Statsministeriet eller Finansministeriet. Men der er så en række koordinationsmekanismer i form af fx faste embedsmands- og regeringsudvalg, som sikrer, at det fungerer i det daglige. Vi har sådan set de samme koordinationsmekanismer i København med ugentlige møder mellem forvaltningsdirektørerne og et økonomiudvalg, hvor alle borgmestere er fødte medlemmer. Forskellen er så, at "regeringen" her i kommunen omfatter både flertallet og mindretallet. Og at den politiske ledelse, herunder borgmestrene, er valgt for fire år og uden mulighed for nyvalg inden for den funktionsperiode.



» **Jeg har i hvert fald oplevet, at embedsværket fuldstændigt ligner det, jeg kender fra ministerierne – lige så dygtige generalister, lige så arbejdsomme og lige så fagligt dygtige på særlige ekspertiseområder.**

**Hvordan håndterer du styreformen i praksis?**

Jeg tror, at mine erfaringer fra fx både Finansministeriet og ressortministerier er et godt afsæt for at træde ind i rollen. Det handler på den ene side om en grundlæggende forståelse af betydningen af, at Finansministeriet skal koordinere regeringsarbejdet og sikre styr på økonomien med værdier om, at det er godt for Danmark, at der er et stærkt Finansministerium. Men det handler også om stærke værdier om, at man fra Finansministeriets side skal passe på med at styre fagministerierne for hårdt og i stedet sikre mu-

lighed for, at ministerierne kan udfolde deres faglighed, skabe udvikling og tænke nyt. Der skal være en reel plads til at føle ansvar for at kunne tage ansvar for sit ressortområde.

De værdier har jeg taget med mig som grundlag for at balancere de ambitioner, man kan have, når man sidder i min rolle og skal holde sammen på økonomien og samtidig anerkende, at de, der driver fx skoler og sociale tilbud, skal mærke, at der er tillid til, at de har bolden og tager et ansvar. Det er et meget sundt udgangspunkt, når man skal få det til at fungere under den her styreform.

## » I vores styreform, hvor borgmestrene kommer fra hele det politiske spektrum, er det i nogle udvalg ikke usædvanligt, at borgmesteren ikke kan støtte forvaltningens indstillinger, fordi borgmesteren ikke er en del af det faste flertal.



Min oplevelse er, at det er muligt at sikre den nødvendige koordination og sammenhæng, hvis man går til det med den rette forståelse af, hvordan styreformen er bygget op, og hvordan rollefordelingen mellem de enkelte forvaltninger er. Og det indebærer bl.a. at anerkende, hvordan verden ser ud fra de enkelte forvaltnings perspektiv, og at der i hver forvaltning er flere tusinde medarbejdere, der hver dag skal løse opgaver.

Man kan utvivlsomt opfinde en enklere styreform, men det er ikke det, jeg bruger min tid på at overveje. Jeg fokuserer på at forstå mekanismerne i styreformen og på, hvordan man kan få den opdeltede forvaltning til at fungere som en sammenhængende administration. Og min konklusion er, at det kan man godt, hvis man gør det på den rigtige måde. Og det er jeg ved at finde nøglen til.

### **Styreformen har I jo til dels til fælles med andre store byer – er det noget, I drøfter?**

Vi mødes jævnligt i 6-by-samarbejdet, men drøftelserne er mere knyttet til vores fælles interesser som store byer. Drøftelserne handler fx om befolkningstilvæksten i de store byer og det, der følger med af byudvikling, udvikling af offentlig infrastruktur mv.

Men der er også stor interesse for et emne som digitalisering i store byer. Det tror jeg også, der er i de øvrige kommuner. Men det er klart, at de store byer har nogle organisationer, der er bedre rustet til at rykke på den dagsorden. Jeg er meget optaget af, at København går forrest på den dagsorden, fordi vi netop har volumen, økonomi og kompetencer til det. Vi har fx afsat 450 mio. kr. til at investere os til smartere løsninger på vores effektiviseringsbehov. Pengene er ikke øremærket til digitalisering, men det er helt klart et område, jeg forventer, vi kommer til at satse på skal drive fornyelsen, effektiviseringen og forbedringen af services i de kommende år.

### *Om styring, ledelse og implementering*

#### **Hvilke tanker gjorde du dig om ledelse i en så stor organisation som Københavns Kommune?**

Der er bedre muligheder for at arbejde med ledelse i kommunen, fordi der ikke er så meget fokus på at betjene minister og Folketing. Og samtidig er man i kommunen tættere på kernen i det, vi arbejder med.

I et ministerium tænker man meget i styringsmodeller i form af fx lovgivning, incitamenter og den type mere abstrakte greb til at skabe forandringer. I kommunen skal vi tænke mere i ledelse for at få tingene til at ske i yderste led. Jeg ser ledelse som et bredere værktøj, hvor der skal arbejdes med at finde rummene mellem de hårde styringsgreb, så der bliver plads til kultur, motivation og ideer. Man skal ikke bare tro, at det er tilstrækkeligt, at man har skrevet et notat og truffet en beslutning, der skal virkelig trænges igennem og arbejdes med at få tingene til at ske. Eksekvering står virkelig højt på dagsordenen.

Jeg vil ikke fremstille en karikatur af, hvordan det foregår i staten. Men der er altså steder, hvor vi tror, at hvis vi bare ændrer på en regel eller skruer på et incitament, så skal der nok ske forandringer derude. Der er i de senere år arbejdet en del i ministerierne på at blive skarpere på implementeringsdagsordenen og på at følge beslutningerne til dørs. Det har jeg også selv arbejdet for i Beskæftigelsesministeriet. Men der er altså et niveauspring ud til kommunerne og til de yderste led.

#### **Hvordan kan man styrke implementeringen fra statens side?**

Man skal have mere fokus på, hvad man rent faktisk kan lykkes med at implementere med de greb, man har til rådighed, i stedet for at forfine yderligere på implementeringskapaciteten i ministerierne. Nogle af de beslutninger, man prøver at træffe centralt, vil kræve en voldsom indsats at implementere hele vejen ud.

Det kan måske lyde som et klassisk kommunalt synspunkt, men man må stille sig selv spørgsmålet, om man på nogle områder skal indstille sine implementeringsambitioner en smule. Selvfølgelig skal man på nogle områder kunne træffe detaljerede beslutninger om, hvordan fx beskæftigelsesindsatsen skal være i forhold til bestemte målgrupper. Men man skal være realistisk om, hvor detaljeret man er i stand til at implementere.

Det samme gælder her i kommunen, hvor det heller ikke er tilstrækkeligt bare at træffe beslutningen. Der skal virkelig holdes fast. Og man kommer til kort, hvis man tror, man kan gøre det alene med instrukser, incitamenter og bevillinger. Det kræver et ledelsesmæssigt fokus, som er svært at have fra Slotsholmen og hele vejen ud i alle landets kommuner.

#### **Så I skal også arbejde hårdt med implementering af beslutninger i kommunen?**

Jeg har været med til at lave effektiviseringer i Finansministeriet. Og der er det altså et helt andet perspektiv at effektivisere via fx indkøb i en kommune, hvor man er nødt til at komme helt tæt på de reelle barrierer for compliance, altså sikre, at der bliver indkøbt over de indgående indkøbsaftaler. Hvis man bare lægger et givet niveau for compliance ind i budgettet, skal man ikke tro, at besparelserne bare sker, hvis man bagefter vender ryggen til.

Der er brug for et skarpt fokus på, at styringen hele tiden skal have blik for, at der også

skal være plads til at fylde faglighed, ledelse og motivation ind imellem. Det hører jeg også i de foreløbige toner fra regeringens Ledelseskommision. Og det er vigtigt. Den rene styring må ikke dræbe den public service-motivation, som udgør en særlig drivkraft og ressource i den offentlige sektor. Ellers risikerer vi en situation, hvor vi kun får lige præcis det, reguleringen beder om. Men med god ledelse i kommunerne og i de enkelte driftsenheder kan man fylde rammerne ud med faglighed og fylde den ekstra motivation og energi ind i opgaveløsningen.

#### **Kan du afslutningsvis pege noget som ministerierne og kommunen kan lære af hinanden?**

Der er et skarpere fokus på drift i kommunerne. Det vil sige et skarpere fokus på at tilrettelægge arbejdsprocesserne, så de beslutninger, vi træffer, faktisk virker i driften og er tænkt hele vejen ud i praksis. Herudover er der en bredere tænkning om ledelse i kommunerne, end jeg ser i staten. Jeg oplever, at man i staten med fordel kan indtænke et bredere fokus på ledelse end på ren styring. ■

**» Man kan utvivlsomt opfinde en enklere styreform, men det er ikke det, jeg bruger min tid på at overveje. Jeg fokuserer på at forstå mekanismerne i styreformen og på, hvordan man kan få den til at fungere. Og min konklusion er, at det kan man godt, hvis man gør det på den rigtige måde. Og det er jeg ved at finde nøglen til.**