



Uddrag fra Strukturudvalgets rapport, kapitel 5.1

5.1 Decentral organisering: sammenhæng, nærhed og indflydelse

Et centralt aspekt af betjeningen af borgere, herunder målsætningen om at skabe sammenhæng, nærhed og effektivitet i indsatsen, er organiseringen af kommunens decentrale opgaveløsning.

Kommunens nuværende decentrale organisering er i dag præget af et manglende helhedsperspektiv på borgernes udfordringer og behov, særligt i tilfælde hvor borgerne efterspørger ydelser eller tilbud, som går på tværs af kommunens forvaltningsområder. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at kommunen fortsat har mange forskellige borgerindgange (borgerrettede tilbud såvel som lokale forvaltningskontorer), at organiseringen primært er baseret på faglige hensyn i stedet for borgernes samlede behov og at byens områdestruktur er forskellig afhængig af hvilken forvaltning de enkelte tilbud og ydelser tilhører.

Derudover er den nuværende decentrale organisering udfordret af manglende nærhed til borgerne i opgaveløsningen. Nogle borgergrupper oplever store fysiske afstande til tilbud. Samtidig kan der være behov for at styrke opgaveløsningen med viden om det lokale hverdagsliv. Endeligt anvendes lokaler og faciliteter ikke altid effektivt på tværs af fagområder, jf. afsnit 4.1.2.

I dette afsnit beskrives to overordnede løsningsretninger, som skal føre til større sammenhæng, nærhed og effektivitet decentralt. Forslagene har særlig fokus på samlokalisering af borgerrettede tilbud og faciliteter samt lokale forvaltningskontorer. De udelukker ikke hinanden og kan gennemføres sideløbende inden for kommunens nuværende struktur. Afslutningsvis beskrives forskellige løsningsretninger til at styrke borgerinddragelse og nærdemokrati. Forslagene understøtter en række hensyn og målsætninger for kommunens decentrale organisering, jf. tabel 6.

Table 6. Hensyn og målsætninger for decentral organisering

Områder	Hensyn
Ledelse og styring	Styrke sammenhængen mellem institutioner, lokale forvaltningsenheder, centralforvaltning og politisk niveau (tillidsdagsorden). Sammenhængende viden om borgernes lokale liv.
Sammenhæng og gennemsigtighed	Tydelighed og gennemsigtighed for borgerne (overskuelige indgange). Helhedsperspektiv på borgernes udfordringer og hverdagsliv på tværs af fagområder i den lokale opgaveløsning. Skabe en sammenhængende servicerejse for borgerne med færrest mulige snitflader. Skabe nærhed for borgerne ved at kommunen møder borgeren hvor de er i byen, hvor det giver mening og størst effekt. Sikre faglig bæredygtighed og ensartethed i ydelser på tværs af bydele. Sikre at borgerne får den rette hjælp på de rette indgange (fysiske, telefoniske og digitale).
Nærdemokrati og civilsamfund	Styrke koblingen mellem civilsamfundet og kommunens politiske niveau og decentrale opgaveløsning.
Effektivitet	Effektiv anvendelse af kommunens kvadratmeter og færre udgifter til fx ejendomsdrift, øvrige overheadudgifter, koordinering m.v. Kanalstrategisk prioritering af borgernes henvendelser på de rette indgange (fysiske, telefoniske og digitale).

5.1.1 Forslag 1: Samlokalisering af borgerrettede tilbud og faciliteter

Det første forslag går ud på at samlokalisere og sammentænke brugen af eksisterende borgerrettede kommunale tilbud og faciliteter, som fx biblioteker, Sundhedshuse, skoler og institutioner, trænings- og idrætstilbud, borgerservice på biblioteker, kulturtilbud. Dette kan give en række gevinster i form af:

- Øget fokus på borgernes behov gennem en bedre udnyttelse af synergier mellem de enkelte tilbud.
- En mere sammenhængende viden om borgernes lokale liv, hvilket giver mulighed for, at de kommunale tilbud og aktører kan arbejde helhedsorienteret omkring borgernes udfordringer og behov.
- Øget synlighed omkring den samlede vifte af kommunale borgerrettede tilbud. Kommunen møder borgerne hvor de er i hverdagen.
- Mere effektiv udnyttelse af kommunale kvadratmeter, deling af udstyr og faciliteter m.v.

I boksen neden for er nævnt en række eksempler på, hvordan man kan samlokalisere og sammentænke brugen af borgerrettede tilbud og faciliteter inden for udvalgte områder. Målgruppen vil typisk være borgere, som benytter de forskellige tilbud og faciliteter.

Skolen kan i højere grad udvikles som lokalt kultur- og læringscenter. Det er her mange borgere og brugere af fritids- og kulturtilbud har deres daglige møde med "kommunen". Fx bliver den kommende nye skolegård på Amager Fælled Skole ikke kun 'skolens ejendom', men også et offentligt byrum, som inviterer til at folk i nærmiljøet kan bruge det.

Samlokalisere **sundheds- og idrætsfaciliteter**, således at kommunen møder borgerne med sundhedstilbud hvor de er – fx i forbindelse med idrætsfaciliteter.

Samorganisere **biblioteker og skolebiblioteker** (se afsnit 5.2.7).

Konkrete løsninger for samlokalisering bør baseres på lokale forhold samt behovene hos de relevante enheder. Samlokalisering kan være med til at understøtte at brugere, foreninger og frivillige i højere grad får mulighed for at anvende de kommunale tilbud og faciliteter, som fx skolen eller idrætshallen. Dette kan være med til at knytte civilsamfundet tættere til kommunens opgaveløsning nedefra og med udgangspunkt i konkrete behov og ønsker fra foreninger, frivillige m.fl. Løsningerne kan derfor variere fra område til område, og behøver ikke tage udgangspunkt i én samlet model for alle.

Ydermere kan der med fordel arbejdes med at styrke incitamenterne for, at de lokale tilbud samlokaliserer og sammentænker tilbud på tværs. Kommunens nuværende organisering skaber incitament for forvaltningerne til at anvende de tilgængelige kvadratmeter effektivt inden for eget forvaltningsområde. Organiseringen understøtter dog ikke til fulde en mere intelligent udnyttelse af kvadratmeter eller samlokalisering med andre forvaltninger. Det kan medføre, at potentialet for samlokalisering af tilbud og faciliteter på tværs ofte ikke undersøges nærmere, samt at der oftest ikke planlægges større investeringer til ombygninger af kommunale lejemaal, som kan rumme tilbud og faciliteter fra flere forvaltningsområder. I nogle tilfælde vælges der i stedet dyrere private lejemaal i stedet for udnytte kommunale faciliteter.

Der bør således arbejdes med at tydeliggøre, at samlokalisering på tværs kan indebære færre udgifter til husleje, ejendomsdrift, tomgangsleje m.v. Se også forslag 5.4.3. Samtidig kan der ses på mulighederne for at forvaltningerne inden for egne midler i højere grad kan foretage fælles investeringer ved etablering af nye samlokaliserede enheder.

Endeligt kan der ses på, hvordan fælles incitament kan styrke de faglige synergier på tværs af de samlokaliserede fagområder, fx ved at etablere fælles prioriterings- og indsatsområder. Det skal dog bemærkes, at en samlokalisering og et eventuelt styrket fagligt samarbejde ikke ændrer på, at de involverede udvalg og forvaltninger fortsat har myndighedsansvaret inden for eget fagområde.

5.1.2 Forslag 2: Samlokalisering af sags- og myndighedsbehandlingen

Det andet forslag går ud på at samlokalisere de forskellige sagsbehandlings- og myndighedsopgaver, som i dag er placeret i forvaltningernes forskellige lokale forvaltningskontorer. Det drejer sig fx om børnefamilieenheder, voksenenheder, lokalområdekantorer, jobcentre, borgerservicecentre m.v. Disse enheder har særlig faglig ekspertise og varetager typisk

konkrete myndighedsopgaver og rådgivning, samt i nogle tilfælde opgaver i forhold til styring af institutioner og tilbud i et område.

En øget samlokalisering kan give en række gevinster:

- Mulighed for en mere sammenhængende, gennemsigtig og koordineret servicerejse for borgerne gennem det kommunale system. Borgeren skal ikke være koordinerende tovholder for sin egen sag.
- Øge kvaliteten i kommunens afgørelser, idet samarbejdet på tværs af fagligheder styrkes.
- Mere effektiv drift ved bedre udnyttelse af fællesfunktioner, større fleksibilitet ved ændrede lokalebehov m.v.

Forslaget kan opdeles i to:

- 1) For det første kan de forskellige lokale forvaltningskontorer samlokaliseres fysisk inden for afgrænsede områder bl.a. med henblik på at opnå en bedre anvendelse af eksisterende lokaler.
- 2) For det andet kan de forskellige lokale kontorer i de nye samlokaliserede enheder udbygge og styrke det faglige samarbejde, bl.a. med udgangspunkt i at reducere snitflader og gøre borgernes servicerejse mere sammenhængende.

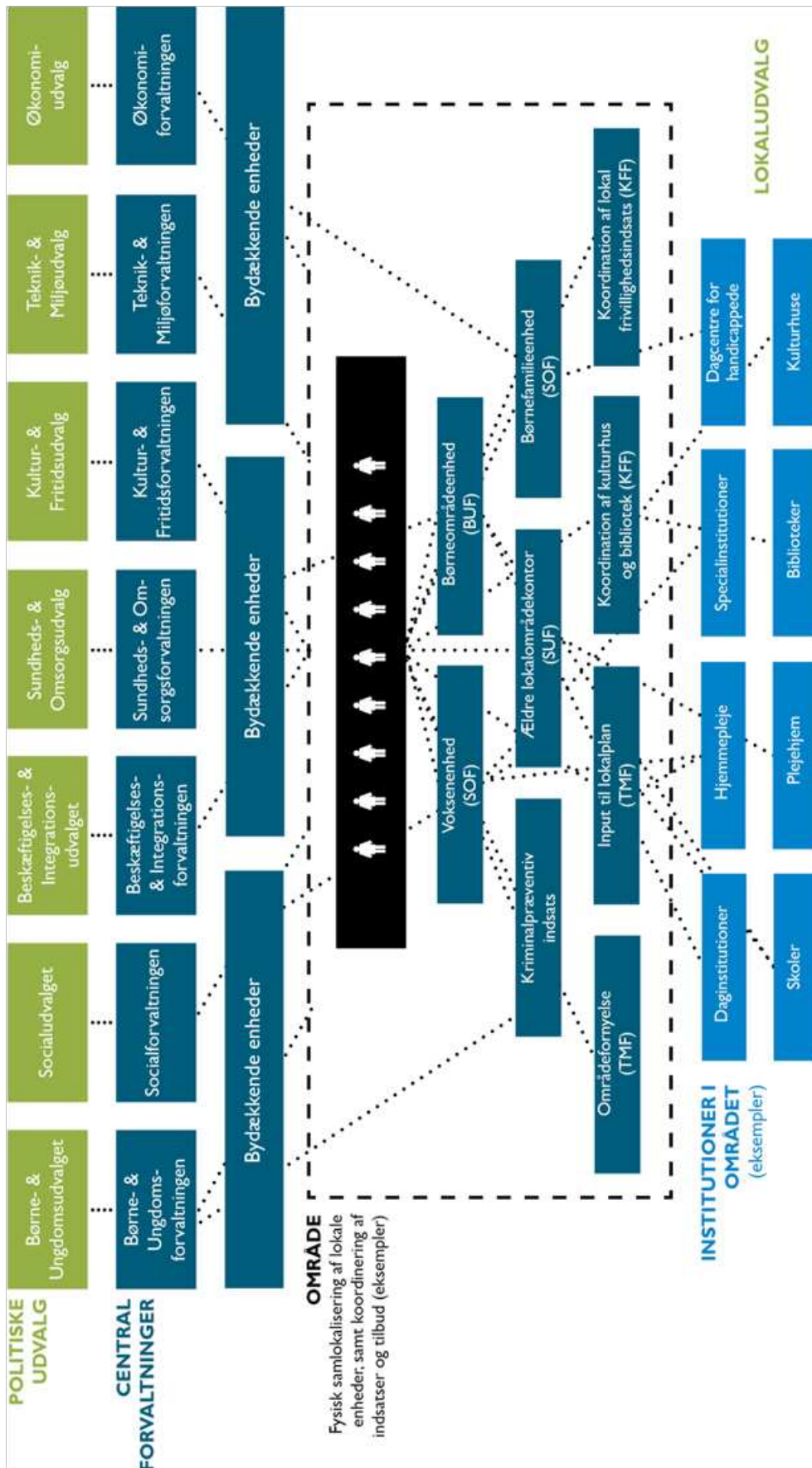
I tilknytning til samlokalisering og øget fagligt samarbejde kan der arbejdes med forskellige ordninger, hvor kommunen i højere grad møder borgerne, hvor de er i hverdagen. Det kan fx bestå i særlige kontaktpersonordninger, socialrådgivere på skoler og daginstitutioner eller andre former for udgående myndighedsarbejde der går på tværs af fagligheder og forvaltningskel.

De konkrete løsninger kan baseres på lokale forhold og behov, og kan variere fra område til område. Der kan således arbejdes med at sammenlægge strukturen for udvalgte opgaveområder, som fx indsatsen for børn og unge med særlige behov og deres familier (se afsnit 5.2.3). Der er også mulighed for at beslutte én fælles geografisk lokalområdeinddeling af byen på tværs af alle forvaltningsområder. De nye lokalområder bør dog have en størrelse således, at de fortsat kan understøtte et højt fagligt niveau, særligt ift. specialområdet. Derudover kan der fortsat være behov for at placere nogle funktioner og opgaver i bydækkende enheder.

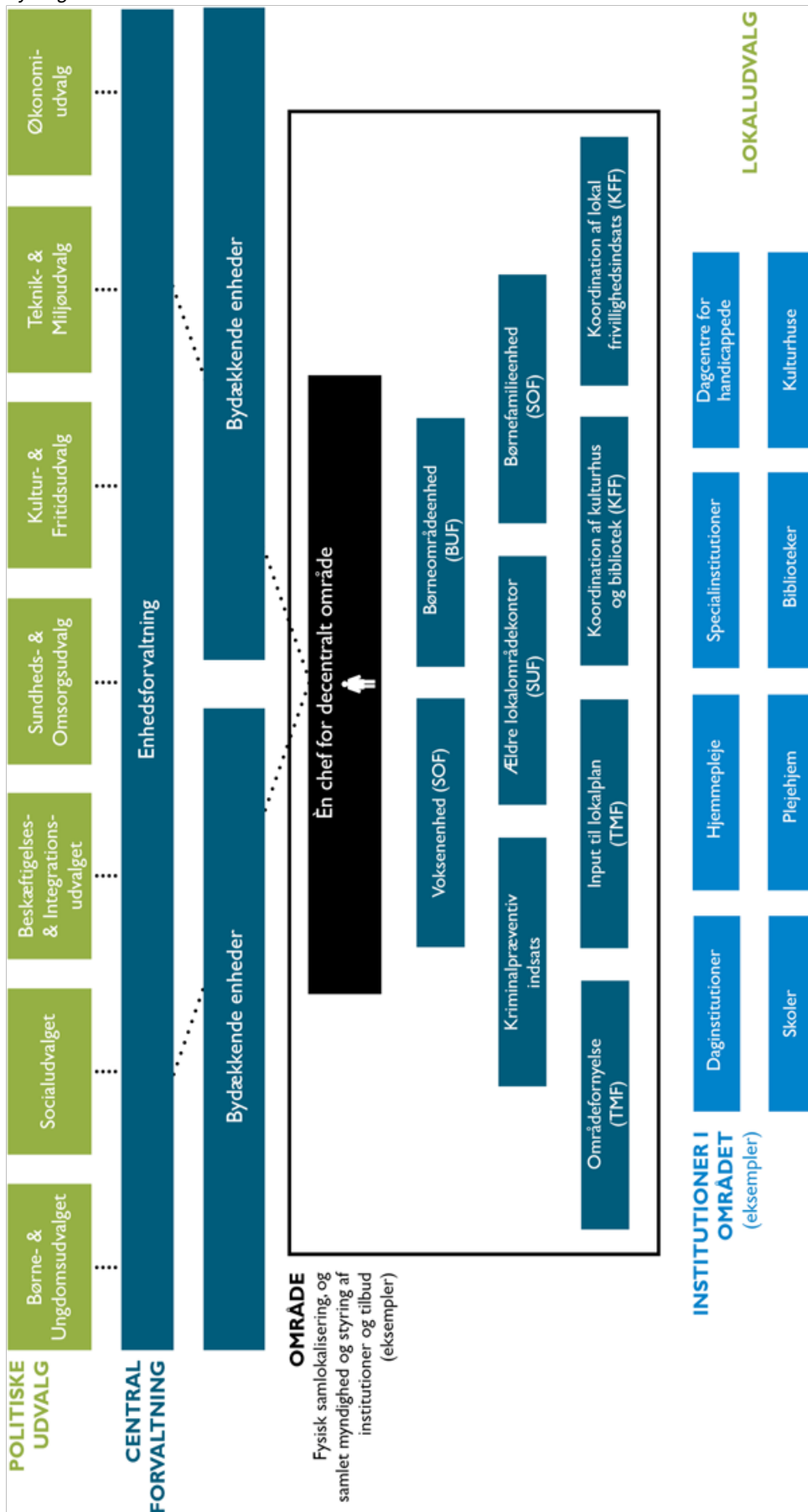
Som beskrevet under forslag 1 om borgerrettede faciliteter kan der under forslag 2 ligeledes arbejdes med at styrke incitamenterne for samlokalisering og sammentækning af faciliteter og tilbud på tværs af fagområder.

Figur 8 nedenfor viser hvordan sags- og myndighedsbehandlingen kan organiseres decentralt under kommunens nuværende styreform (delt administrativ ledelse) og udvalgs- og forvaltningsstruktur. Samlokalisering og styrket fagligt samarbejde på tværs af forvaltninger vil ikke ændre på, at de involverede udvalg og forvaltninger fortsat har myndighedsansvaret inden for eget fagområde. Der vil således ikke være én samlet ledelse af områdets tilbud og faciliteter. Figur 9 viser eksempel på den decentrale organisering i en styreform med enhedsforvaltning, jf. model 2B (afsnit 4).

Figur 8. Decentral organisering under delt administrativ ledelse: Eksempel på styring i ét område



Figur 9. Decentral organisering under enhedsforvaltning: Eksempel på styring i ét område



5.1.3 Borgerinddragelse og nærdemokrati

Udover at styrke kvaliteten og effekten af opgaveløsningen kan målet med en ny decentral organisering være at styrke borgernes nærdemokratiske stemme og mulighed for borgerinddragelse. For derigennem også at bidrage til:

1. At flere forskellige borgergrupper engagerer sig i udviklingen af byens lokalområder (herunder styrke valgdeltagelsen lokalt såvel som centralt på KK niveau).
2. At borgerne oplever større nærhed til kommunen.
3. At udvikle kvaliteten i kommunens opgaveløsning.

De beskrevne løsningsforslag for den decentrale organisering indebærer ikke, at der tilknyttes en ny lokalpolitisk overbygning til kommunens decentrale opgaveløsning, fx som de tidligere bydelsråd eller med udgangspunkt i de nuværende lokaludvalg. I stedet kan der arbejdes med at styrke sammenhængen mellem civilsamfundet (herunder frivillige og foreninger), private virksomheder og kommunens opgaveløsning og politiske niveau. Nedenfor er beskrevet forskellige løsningsretninger:

- Frivillige, foreninger og virksomheder – eventuelt med særligt fokus på at engagere unge – inddrages mere systematisk i at udvikle løsninger til udvikling af byen i samarbejde med kommunens politikere (lokalt såvel som centralt) og den lokale forvaltning. Det kan fx være løsninger på udfordringer, som går på tværs af kommunens egne fagligheder, fx. udfordringer med tryghed i et område, kriminalitets-truede børn og unge, lav middelalder i udsatte byområder.
- Mobiliseringen og engagementet kan ske gennem samarbejdsdrevet innovationsprocesser, frivilligt socialt arbejde i samarbejde med det offentlige (fx mentorordninger) og andre former for samproduktion.
- Der kan samtidig lægges vægt på, at borgerne inddrages og engageres, samt får adgang til beslutninger, via de indgange og medier de normalt bruger i hverdagen (fx sociale medier, digitale brugerflader). Borgerinddragelsen behøver således ikke kun være fokuseret omkring emner for et bestemt geografisk lokalområde, men kan ligeledes tage udgangspunkt i konkrete emner og udfordringer, som interesserer og engagerer borgerne, og som går på tværs af geografi og fagligheder.
- Udvide brugen af lokale partnerskaber (fx med boligselskaber, politiet m.v.) til at løse tværgående problemstillinger, og til at engagere beboere i et område.
- Lokale forvaltningsenheder kan facilitere samarbejder på tværs mellem lokale aktører, fx lokale brugerråd og brugerbestyrelser fra institutioner i et område. Samtidig kan koblingen mellem borgernes inddragelse i lokale projekter, som fx områdeløft og områdefornyelser, og det centrale politiske niveau i BR og fagudvalgene styrkes.
- Styrke frivillige, foreninger og andre demokratiske aktørers mulighed for i højere grad at anvende kommunens faciliteter og lokale borgerrettede indgange (biblioteket, skolen, idrætshallen, m.fl.).
- Anvende borgerstyret budgetlægning (engelsk participatory budgetting), hvor borgerne er med til at udarbejde forslag til prioritering af midler til afgrænsede formål, fx med udgangspunkt i en problemstil-

ling i ét udvalgt område, en særlig problemstilling for byen, eller som input til kommunens overordnede budget

De konkrete løsningsretninger og værktøjer udelukker ikke hinanden og kan variere fra område til område. Engagementet fra frivillige, foreninger og virksomheder m.fl. fødes oftest bedst nedefra. Det vil således ikke nødvendigvis være hensigtsmæssigt at udvikle én samlet model for borgerinddragelse og lokalt samarbejde, som passer på alle områder. Samtidig bør en styrkelse af den lokale borgerinddragelse hænge sammen med kommunens mulighed for fortsat at tage samlede strategiske beslutninger vedrørende udviklingen i byen.

Kommunen har i dag 12 lokaludvalg fordelt på kommunens 10 bydele. Der er i forbindelse med ovennævnte løsningsretninger for den decentrale organisering herunder nærdemokratiet ikke taget stilling til hvilken rolle lokaludvalgene kan spille i en ny organisering.