



Til Strukturudvalget

31-08-2012

Baggrundsnotat om kommunens tværgående enheder

Baggrund

Københavns Kommune har i dag fire tværgående enheder, som løser opgaver for borgere, virksomheder eller kommunens medarbejdere på tværs af de nuværende forvaltningsområder:

- Københavns Borgerservice (KBS)
- Københavns Erhvervsservice (KES)
- Københavns Ejendomme (KEjd)
- Koncernservice (KS)

Sagsbehandler
Morten Spangenberg
Annegrete Vallgård

I forbindelse med, at Strukturudvalget den 7. september 2012 præsenteres for oplæg fra de tværgående enheder redegøres der i dette notat for

- baggrunden for etableringen af enhederne,
- opgave- og ansvarsfordelingen,
- skitsering af hvilke hensyn, der skal ligge til grund for at placere opgaver i tværgående enheder samt
- principper for organisatorisk placering af enhederne under Økonomiudvalget og kommunens stående udvalg.

1. Baggrunden for etableringen af de tværgående enheder

Nedenfor præsenteres baggrunden for etableringen af de fire nuværende tværgående enheder samt for den løbende overflytning af nye opgaver til disse enheder.

Én indgang og sammenhæng for borgere og virksomheder

Københavns Borgerservice blev etableret i 2004 med oprettelsen af de første borgerservicecentre.

I 2010 blev Københavns Borgerservice etableret som en selvstændig tværgående enhed, der samlede udvalgte borgerbetjeningsområder fra forvaltningerne med udgangspunkt i en ny service- og kanalstrategi.

Samlet set skulle den nye organisering understøtte et øget fokus på strategisk omorganisering af kommunens borgerindgange, øget brug af digital selvbetjening og opprioritering af den telefoniske betjening.

Formålet har blandt andet været at skabe større sammenhæng for borgerne koblet med ønsket om at effektivisere borgerbetjeningen, hvilket også ligger til grund for senere overflytning af opgaver. Senest med udstedelse af parkeringstilladelser som er flyttet fra TMF til KBS.

Struktursekretariatet

Rådhuset
1599 København V

Mobil
2498 0949

E-mail
ZT35@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800206

Tilsvarende gælder for Københavns Erhvervsservice (KES) etableret i 2012, hvor målsætningen er at skabe én indgang til kommunens virksomheder og styrke den service kommunen leverer til virksomhederne på myndighedsområdet.

Samling af specialistkompetencer og understøttelse af keredriften

For Koncernservice (KS) var formålet med etableringen i 2007 at udføre en række administrative støttefunktioner bedre og billigere.

BR's beslutning i juni 2012 om at samle yderligere administrative opgaver i KS var desuden drevet af ønsket om at kunne levere en bedre administrativ service til kommunens institutioner og øvrige enheder. De opgaver der flyttes til KS skal således bidrage til at institutionslederne får frigjort mere tid til kerneydelsen.

Etableringen af KEjd i 2006 var begrundet med et ønske om at samle opgaver og kompetencer inden for bygge- og ejendomsadministration samt skabe overblik over kommunens ejendomsportefølje.

Opgaveløsningen i KEjd er ligesom i KS med til at understøtte keredriften i forvaltningerne og skal dermed udgøre en service til kommunens ledere og medarbejdere.

Effektiviseringsmæssige gevinster

Et vigtigt hensyn med etableringen af KS, KEjd og KBS har desuden været muligheden for at gennemføre effektiviseringer på det administrative område. Det har betydet, at der er frigjort midler til serviceområderne. Koncernservice har siden etableringen leveret årlige 60 mio. kr. i driftseffektiviseringer. Kejd har leveret ca. 21 mio. kr. i driftseffektiviseringer og tilvejebragt ca. 37 mio. kr. gennem styrket økonomistyring og huslejeopkrævning. KBS har effektiviseret for 37 mio. kr. i varige driftsudgifter.

2. Opgave- og ansvarsfordeling

I det følgende redegøres for opgave- og ansvarsfordelingen i forhold til kommunens tværgående enheder.

I redegørelsen tages der udgangspunkt i Revisionens rapport fra 2010 om "Juridisk og praktisk vurdering af konsekvenserne ved etablering af kommunens kontraktenheder". Se bilag 1.

Rapporten er udarbejdet før etableringen af Københavns Erhvervsservice og fokuserer således på de tre øvrige tværgående enheder.

Rollen som bestiller

Opgave – og ansvarsfordelingen i styrelsesloven og styrelsesvedtægten indebærer, at i det omfang en opgave udføres udenfor en forvaltning, vil ansvaret for opgavens varetagelse overfor BR fortsat være forankret hos henholdsvis det pågældende udvalg og ressortborgmesteren / forvaltningen. Det gælder ansvaret for den umiddelbare forvaltning og det administrative ledelsesansvar

Dette forhold gør sig gældende, uanset om opgaven udføres af en af kommunens kontraktenheder, en anden kommunal enhed eller en privat leverandør.

Således har udvalget / ressortborgmesteren / forvaltningen fortsat et ansvar for eventuelt manglende opgavevaretagelse. Der er kun mulighed for at blive helt eller delvist frigjort for konsekvenser, såfremt de har opfyldt eventuelt indgåede aftaler og har reageret på eventuelle problemstillinger i relation til opgavevaretagelsen.

Rollen som udfører

Ansvarsforholdene vedrørende de tre kontraktenheder i Københavns Kommune er ligeledes berørt af styrelsesvedtægts opgavefordeling og delte administrative ledelse.

Ansvarsforholdene herunder

- placeringen af det administrative ledelsesansvar
- ansvaret for den umiddelbare forvaltning
- det forvaltningsmæssige ansvar for den umiddelbare forvaltning

er som følge heraf forskellige og medfører, at ansvarsfordelingen mellem forvaltningerne og de enkelte enheder ikke er ens.

Skematisk illustration af opgave- og ansvarsfordelingen

Fordelingen af ansvaret, herunder ansvaret for den umiddelbare forvaltning og det administrative ledelsesansvar for de opgaver, som ligger i de tværgående enheder, er vist i følgende skema:

Enhed	Udvalg enheden hører under	Ansvar for opgaven hører under	Det administrative ledelsesansvar for enheden
KBS	ØU	De respektive udvalg	OB / ØKF
KES	TMU	TMU	TMF borgmester
KEjd	KFU	KFU	KFF borgmester / KFF
KS	ØU	ØU	OB / ØKF

KS løser opgaver, som hører under ØU's område, dvs. som ØU har ansvaret for den umiddelbare forvaltning af, men som borgmestrene / forvaltningerne indenfor hver deres område har det administrative ledelsesansvar for bliver løst.

KBS løser opgaver, som hører under flere udvalgsområder, dvs. som de respektive udvalg har ansvaret for den umiddelbare forvaltning af, men det administrative ledelsesansvar for de opgaver, som løses i KBS, er samlet hos overborgmesteren /ØKF.

KEjd løser opgaver, som hører under KFU's område, dvs. som KFU har ansvaret for den umiddelbare forvaltning af og som alene borgmesteren for KFF / forvaltningen har det administrative ledelsesansvar for.

KES løser opgaver, som hører under TMU's ressortområde, dvs. som TMU har ansvaret for den umiddelbare forvaltning af og som alene borgmesteren for TMF / forvaltningen har det administrative ledelsesansvar for.

Det skal bemærkes, at KES i modsætning til KS/KBS/KEjd ikke er en kontraktstyret enhed, men et center i TMF.

Eksempler på opgave- og ansvarsfordeling

I det følgende beskrives tre cases, der eksemplificerer opgave- og ansvarsfordelingen for de opgaver, der løses i henholdsvis Københavns Borgerservice, Koncernservice og KEjd:

Københavns Borgerservice: Flytning af opgaveløsning – Kundebetjening indenfor parkeringsområdet

For at understøtte Københavns Kommunes kanalstrategi og ønsket om færre indgange for borgerne traf Borgerrepræsentationen på sit møde den 26. april 2012 beslutning om at overflytte Center for Parkerings kundebetjening i Teknik- og Miljøforvaltningen til Københavns Borgerservice under Økonomiforvaltningen.

Overflytning af kundebetjeningen medførte ikke en flytning af opgaveansvar fra Teknik- og Miljøudvalget til Økonomiudvalget. Der skete alene en flytning af opgaveløsningen. Det er således fortsat Teknik- og Miljøudvalget, der er ansvarlig for opgaver, der har relation til parkering og parkeringsfaglige forhold. mens Københavns Borgerservice er ansvarlig for opgaveløsningen herunder udstedelse af parkeringslicenser.

Overborgmesteren vil som øverste administrative leder af Økonomiforvaltningen i forhold til varetagelsen af kundebetjeningen

referere til Teknik- og Miljøudvalget ved spørgsmål om opgaveløsningen.

Teknik- og Miljøudvalget fører tilsyn og kontrol med opgaveløsningen og kan således anmode overborgmesteren om at deltage på udvalgmøder, hvis udvalget skønner at opgaven ikke løses tilfredsstillende.

Teknik- og Miljøborgmesteren/forvaltningen har således ikke længere et selvstændigt ansvar for opgaveløsningen men skal

- Udarbejde og vedtage lovlige retningslinjer for opgaveløsningen og sikre, at Københavns Borgerservice bliver bekendt hermed
- Påse tilsyn og kontrol med Økonomiforvaltningens løsning af opgaven.

<http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/Moedemateriale/Borgerrepraesentationen/26-04-2012/2862a3cb-2ebe-4dab-a5fe-365ba8fe992b.aspx>

Koncernservice: Samling af administrative opgaver i Københavns Kommune

Borgerrepræsentationen traf på sit møde den 20. juni 2012 beslutning om samling af løsningen af forvaltningernes regnskabsopgaver, løn- og personaleopgaver i Koncernservice.

Disse opgaver er en del af borgmestrenes administrative ledelsesansvar indenfor hver deres forvaltningsområde

Samlingen af opgaveløsningen for disse opgaver i Koncernservice skal bidrage til indfrielse af målsætningerne om at sænke de administrative udgifter i Københavns Kommune, at øge ledelsesrummet for de decentrale ledere samt forbedre kvaliteten i opgaveløsningen på de administrative områder.

Borgmestrene har indenfor hver deres område fortsat det administrative ledelsesansvar for at regnskabsopgaver og løn- og personaleopgaver bliver løst tilfredsstillende.

Borgmestrene / forvaltningerne er ikke fritaget for deres administrative ledelsesansvar, herunder for ansvaret for at opgaverne bliver løst. Forholdet mellem forvaltningen og KS er et bestiller / udfører forhold, og i den sammenhæng er ØKF administrativ ansvarlig for, at KS som udfører af opgaverne, opfylder KS' del af aftalerne med forvaltningerne, og forvaltningerne er ansvarlige for, at de får løst den opgave, de har bestilt.

Borgmestrene skal indgå og opfylde deres del af aftalerne med KS om udførelse af opgaverne for forvaltningen,

- ”holde øje med”, at KS lever op til aftalen, så opgaven bliver løst, og
- fastholde KS herpå – på samme måde, som hvis opgaven var outsourcet til løsning hos en privat leverandør.

Overborgmesteren /ØKF har overfor ØU det administrative ledelsesansvar for de forpligtelser, KS har påtaget sig i aftalerne med forvaltningerne om udførelsen af opgaverne for forvaltningerne – svarende til det ansvar, som en ekstern leverandør ville have.

Københavns Ejendomme: Kommunens ejendomsportefølje

Københavns Ejendomme (KEjd) administrerer alle kommunens ejendomme og løser ikke opgaver for andre udvalgsområder på anden måde, end hvad der følger af de kontrakter, forvaltningerne indgår med KEjd om anvendelse af kommunale ejendomme.

For så vidt angår bygge- og anlægsarbejder mv. indenfor ØU ’s og de stående udvalgs områder udarbejder udvalgene forslag og foretager indstilling herom til BR i samarbejde med Københavns Ejendomme.

Når Borgerrepræsentationen har truffet beslutning om bygge- og anlægsarbejdet mv., overgår bevillingen efter det oplyste og dermed det forvaltningsmæssige og administrative ansvar for beslutningens gennemførelse til KFU/ KEjd.

Kultur- og Fritidsudvalget skal som en del af ansvaret for den umiddelbare forvaltning af opgaverne i KEjd sikre en lovlige og forsvarlig administration af kommunens ejendomme mv.

Overborgmesteren / de øvrige borgmestre / forvaltningerne har ansvar for indgåelse og opfyldelse af deres del af kontrakterne med KEjd om anvendelse af kommunale ejendomme, herunder at fastholde KEjd på enhedens forpligtelser i kontrakterne, eksempelvis om bygningsvedligeholdelse.

Hvis KEjd ikke opfylder kontrakterne med forvaltningerne, er det borgmesteren for KFF / forvaltningen, der er ansvarlig herfor overfor KFU, ØU og BR.

3. Skitsering af hensyn ved at placere opgaver i tværgående enheder

I det følgende skitseres en række af de hensyn, der ligger til grund for placeringen af opgaver i tværgående enheder.

Beskrivelsen er som i afsnit 2 baseret på Revisionens rapport fra 2010 om ”Juridisk og praktisk vurdering af konsekvenserne ved etablering af kommunens kontraktenheder”.

Et vigtigt hensyn ved oprettelsen af tværgående enheder er gennemsigtighed i opgaveløsningen, og at forvaltningerne sikres indseende gennem kvalitetsparametre og mål.

En manglende indseende i opgaveløsning medfører øget risiko for, at der etableres større parallelle kontrolsystemer.

Disse risici kan imødegås ved ramme- og målstyring igennem virksomhedskontrakter, SLA’er (service-level agreements) og KPI’er (Key Performance Indicators).

I tilfælde af, at der ikke er indseende i opgaveløsningen kan det desuden resultere i manglende mulighed for varetagelse af ens ansvar med deraf følgende risiko for ansvarspådragelse.

Kontraktenhederne skal endvidere ikke kun påvirkes til at sikre en sund økonomi, men også påvirkes til at tilgodese kvalitet ved løsning af opgaver, medarbejdertilfredshed etc. og i alle tilfælde agere på grundlag af et samlet hensyn til Københavns Kommune.

4. Organisatorisk placering af enhederne

Den organisatoriske placering af enhederne samt opgaverne i de enkelte enheder under Økonomiudvalget og de stående udvalg fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt og skal dermed besluttes af BR.

I drøftelserne om den mest hensigtsmæssige placering af enhederne kan der tages udgangspunkt i to overordnede modeller.

- Placering under ØU, som kommunens tværgående udvalg
- Placering under udvalg med størst opgavemæssig kobling

Model 1: Placering under ØU, som kommunens tværgående udvalg

En mulig model er, at Økonomiudvalget som kommunens tværgående udvalg får ansvaret for alle de tværgående enheder. Det vil sige, at der hvor en enhed løser opgaver for et antal forvaltninger placeres enheden under Økonomiforvaltningen.

En samlet placering under Økonomiudvalget vil imødekomme en eventuel bekymring om, hvorvidt den enkelte enhed varetager én fagforvaltnings interesser mere end andre. Desuden vil fagborgmestrene, som medlemmer af Økonomiudvalget, kunne sikre at Økonomiforvaltningen varetager sin rolle så hensigtsmæssigt som muligt.

Omvendt vil det stille store krav til Økonomiforvaltningens kompetencer i den daglige styring af enhederne, som kan være udfordret af, at opgaveløsningen i nogle af enhederne har begrænset tilknytning til Økonomiudvalgets øvrige ressort.

Model 2: Placering under udvalg med størst opgavemæssig kobling

En anden mulig model er at tage udgangspunkt i, at den tværgående enhed skal placeres der, hvor der er en kobling til de øvrige opgaver under udvalget og dermed et eventuelt potentiale for at flytte flere opgaver over i den tværgående enhed.

I forlængelse heraf kan man formode, at en centralforvaltning vil have bedre kompetencer til at styre og understøtte den tværgående enhed, hvis der er sammenhæng til forvaltningens kerneopgaver.

Generelt for begge modeller

Generelt for begge modeller gælder, at den organisatoriske placering kan betyde, at kontraktenhederne ikke har den rette væsentlighed og/eller bevågenhed i centralforvaltningerne.

Det kan resultere i et utilstrækkeligt fokus på enhedens økonomiske forpligtelser samt kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen.

Ved placeringen af den tværgående enhed skal man endvidere være opmærksom på, at håndtering af komplicerede henvendelser, der oprindeligt forudsatte den oprindelige forvaltnings brede spidskompetencer, stiller krav til kommunens processer herunder udførlige retningslinjer.

Det er endvidere vigtigt, at være opmærksom på det forhold, at en forvaltning kan aftage ydelser, hos en kontraktenhed, den selv er ansvarlig for. Herigennem er der risiko for, at forvaltningen begunstiger sig selv. Dette kan imødegås ved gennemsigtighed i opgaveløsningen, og at alle forvaltninger sikres indseende gennem kvalitetsparametre og mål.

Det skal endvidere bemærkes, at der afhængig af de opgaver, der placeres i de tværgående enheder i lovgivningen kan være begrænsninger i den organisatoriske placering af den tværgående enhed.

Det gælder eksempelvis for en række af de opgaver, der løses i KS, som er en del af borgmestrenes lovpligtige opgaver indenfor hver deres udvalgsområde. Ansvar for opgaverne kan ikke på grund af styreformens delte administrative ledelse samles hos overborgmesteren ligeså vel som at KS ikke kan placeres i en anden forvaltning, da ansvaret for eksempelvis løn- og personaleforhold i styrelsesloven er placeret under Økonomiudvalget.

Det forhold gælder eksempelvis ikke for administration af kommunens ejendomsportefølje.