

KØBENHAVNS KOMMUNE
INTERN REVISION

Deloitte.

17. marts, 2010

RAPPORT 2010

Københavns Kommune

Juridisk og praktisk vurdering af konsekvenserne ved etablering af kommunens kontrakterheder

MODTAGER:

Administrerende direktør Claus Juhl, ØKF
Administrerende direktør Morten Binder, BIF
Administrerende direktør Else Sommer, BUF
Administrerende direktør Carsten Haurum, KFF
Administrerende direktør Anette Laigaard, SOF
Administrerende direktør Lene Sillasen, SUF
Administrerende direktør Hjalte Aaberg, TMF

Rapport

Juridisk vurdering af konsekvenserne ved etablering af kontraktenheder

FORORD

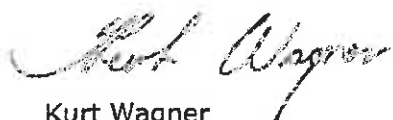
På baggrund af en fælles indstilling fra de 7 forvaltninger til Økonomiudvalget og de 6 stående fagudvalg om "Initiativer til nedbringelse af Københavns Kommunes administrationsudgifter" er det den 16. juni 2009 besluttet, at kommunens interne/eksterne revision (efterfølgende benævnt Revisionen) efter aftale med Økonomiforvaltningen gennemfører en juridisk vurdering af konsekvenserne af etableringen af kommunens kontraktenheder. Indstillingen er fremsendt til Revisionen 20. oktober 2009.

Revisionen har på baggrund af styrelseslovens og styrelsesvedtægtens bestemmelser beskrevet opgave- og ansvarsfordelingen i forhold til kontraktenhederne og identificeret en række forhold i kommunen, der ikke i tilstrækkelig grad understøtter håndteringen af ansvarsfordelingen mellem forvaltningerne og kontraktenhederne.

Rapporten redegør for Revisionens observationer, vurderinger samt anbefalinger indenfor området. Rapporten udgør således grundlaget for, at Økonomiudvalget kan iværksætte foranstaltninger til imødegåelse af de u hensigtsmæssige forhold, og er i overensstemmelse hermed fremsendt til samtlige forvaltningers administrerende direktører.

Revisionen vil efterfølgende fremlægge rapportens konklusioner for Økonomiudvalget.

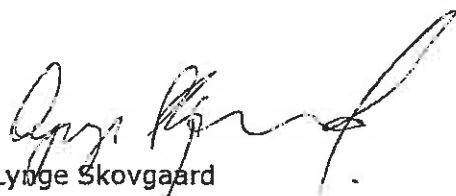
Revisionen forudsætter, at Økonomiforvaltningen (ØKF) varetager koordineringen i forbindelse med udarbejdelse af handlingsplaner til imødegåelse af de identificerede forhold.



Kurt Wagner
Revisionschef
3366 2118



Lone Forsberg
Stedfortræder for
revisionschefen
3366 2053



Lyng Skovgaard
Statsaut. revisor
Deloitte
3093 4828

Rapport

Juridisk vurdering af konsekvenserne ved etablering af kontraktenheder

Indholdsfortegnelse

1.	BAGGRUND	4
1.1.	Øvrige baggrundsinformationer	4
1.2.	Væsentlige juridiske begreber	5
2.	FORMÅL, OMFANG OG AFGRÆNSNING	6
2.1.	Formål	6
2.2.	Omfang og afgrænsning	6
3.	LEDELSESRESUMÉ OG KONKLUSION	7
4.	VURDERING, OBSERVATIONER, RISICI OG ANBEFALINGER.....	12
4.1.	Juridisk vurdering	12
4.2.	Forvaltningernes påvirkning af ansvar og ansvarspådragelse	17
4.3.	Kontraktenhedernes organisatoriske tilhørsforhold.....	21
4.4.	Forvaltningernes ansvarsmæssige problemstillinger og indseende	25
4.5.	Anbefalinger	27

Bilag

1. Kontraktenhederne – Styrelsesvedtægts ansvarsfordeling

1. BAGGRUND

Nærværende rapport omfatter en juridisk vurdering af konsekvenserne ved etablering af kommunens kontraktenheder Koncernservice (KS), Københavns Ejendomme (KEjd), Borgerservice (BS) og Opkrævningsenheden (O&E)

Vurderingen er udført med udgangspunkt i planlægningsnotat af 18. november 2009, hvori det er aftalt at kommunens interne/eksterne revision (herefter benævnt Revisionen) i fællesskab og i samarbejde med ØKF's chefjurist gennemfører en vurdering af følgende risici:

- At der opstår tvivl i forvaltningerne om fortolkning og fastlæggelse af forvaltningernes ansvar og pligter jf. styrelsesvedtægtens bestemmelser
- At der opstår usikkerhed om ansvarsplacering og grænseflader i forhold til opgaveløsningen samt endelig ansvarspådragelse ved mangler i opgaveløsningen
- At der, som følge af ovennævnte, opstår et forringet samarbejde og ineffektivitet i forbindelse med opgaveløsningen

1.1. Øvrige baggrundsinformationer

Informationer om kontraktenhederne til brug for rapporten er indhentet fra kommunens hjemmesider. Endvidere er der anvendt informationer, der er tilgået Intern Revision i forbindelse med andre analyser.

Revisionen henleder opmærksomheden på IR's analyse og vurdering rettet mod KS omfattende:

- Samlerapport - Konklusion og opsamling delrapporterne
- Delrapport 1 - KS's eksterne eksistensramme
- Delrapport 2 - KS's interne eksistensramme / forretning
- Delrapport 3 - Mål og målstyring
- Delrapport 4 - Aftalegrundlag

Rapporterne, der indeholder en række observationer, risici og anbefalinger indenfor de reviderede områder, er afsluttet ultimo 2009 og fremsendt til KS samt protokolleret overfor Revisionsudvalget.

1.2. Væsentlige juridiske begreber

Opgave - og ansvarsfordelingen i den kommunale styrelseslov og kommunens styrelsesvedtægt bygger på flere juridiske begreber, som er centrale for forståelsen af opgave- og ansvarsfordelingen mellem kommunens udvalg og borgmestre og herunder kommunens forvaltninger. Begreberne er nærmere beskrevet nedenfor, under afsnit 4.1 og i rapportens bilag 1.

Følgende juridiske begreber er anvendt:

- Mellemsformstyre med delt administrativ ledelse.
Mellemsformstyre indebærer, at formændene for de stående udvalg (i Københavns Kommune borgmestrene) vælges af Borgerrepræsentationen ved et samlet forholdstalsvalg og er fødte medlemmer af Økonomiudvalget.
Delt administrativ ledelse indebærer, at det administrative ledelsesansvar for den kommunale forvaltning er delt mellem overborgmesteren og de 6 borgmestre (udvalgsformændene)
- Borgerrepræsentationen er kommunens øverste myndighed og har det overordnede ansvar for hele kommunens virksomhed.
- Ansvar for den umiddelbare forvaltning af de kommunale opgaver varetages af Økonomiudvalget og de 6 stående udvalg.
- Det administrative ledelsesansvar for den kommunale forvaltning varetages af overborgmesteren og de 6 borgmestre inden for hver deres udvalgs område.
- Økonomiudvalget har efter styrelsesloven ansvaret for den umiddelbare forvaltning af kommunens indre anliggender. Udvalget har således bl.a. ansvaret for udarbejdelse af budgetforslag, løn - og personaleforhold, kasse- og regnskabsvæsenet, herunder fremlæggelse af årsregnskab og for, at der undervejs er orden i kommunens bogholderi mv. Det praktiske arbejde varetages af forvaltningerne under hver deres borgmester med ansvar overfor Økonomiudvalget.
- Den kommunale administration (embedsværket) er ikke tilagt selvstændig kompetence hverken i styrelsesloven eller i styrelsesvedtægten, men afleder sin kompetence dels fra udvalgene ved direkte eller stiltiende delegation (i det følgende benævnt "det forvaltningsmæssige ansvar for den umiddelbare forvaltning") dels fra borgmesteren.

2. FORMÅL, OMFANG OG AFGRÆNSNING

2.1. Formål

Nærværende rapport giver, med udgangspunkt i Styrelsesvedtægten, en redegørelse for, hvorvidt og i hvilket omfang forvaltningernes administrative ansvar og den deraf følgende eventuelle ansvarspådragelse og konsekvensen heraf er ændret som følge af, at forvaltningens opgaver løses af tværgående kontraktenheder i KK.

Endvidere vurderes hvorvidt ansvaret og den deraf eventuelle følgende ansvarspådragelse og konsekvens heraf kan påvirkes f.eks. gennem kontraktuelle aftaler med kontraktenhederne, løbende indseende og kontrol, krav til korrigerende handlinger hos kontraktenheder eller lignende.

Afslutningsvis er formålet at belyse de nuværende ansvarsmæssige problemstillinger og reelle muligheder for gennemsigtighed / indseende vedr. opgaveløsningen, med henblik på at tilvejebringe en række anbefalinger, der kan medvirke til at imødegå risici og den praktiske udmøntning af ansvar.

2.2. Omfang og afgrænsning

De i indstillingen til ØU nævnte 4 kontraktenheder behandles og benævnes i denne rapport som sådan, på trods af, at de enkelte enheder ikke alle fremstår som egentlige kontraktenheder.

Styrelsesvedtægten indeholder alene bestemmelser om Borgerrepræsentationens, udvalgenes og overborgmesterens / borgmestrenes opgaver og ansvar. Forvaltningerne har ikke i Styrelsesvedtægten et selvstændigt beskrevet opgaveansvar. Forvaltningerne afleder deres opgaver og ansvar fra udvalgene og borgmestrene. Når der i rapporten alene nævnes "forvaltningernes ansvar", svarer det som udgangspunkt til den pågældende borgmesters administrative ledelsesansvar. I rapporten nævnes tillige "det forvaltningsmæssige ansvar for den umiddelbare forvaltning", der svarer til udvalgets ansvar jf. ovenfor.

Observationerne er tilvejebragt bl.a. via interviewmøder med forvaltningerne i perioden 09.12.2009 til 05.01.2010, med undtagelse af BIF, der ikke har besvaret spørgeskema eller har haft mulighed for at deltage i interview indenfor den fastlagte tidsramme.

3. LEDELSESRESUMÉ OG KONKLUSION

Revisionen har i overensstemmelse med omfang, formål og afgrænsning for nærværende opgave gennemført en juridisk vurdering af konsekvenserne ved etablering af kommunens kontraktenheder Koncernservice, Københavns Ejendomme, Opkrævningsenheden samt Borgerservice.

Opgave- og ansvarsfordelingen

Rollen som bestiller

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

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

Således kan udvalget / ressortborgmesteren / forvaltningen også fortsat pådrages et ansvar for evt. manglende opgavevaretagelse, og har alene en mulighed for at blive helt eller delvist frigjort for konsekvenser, såfremt de har opfyldt evt. indgåede aftaler og har reageret på evt. problemstillinger i relation til opgavevaretagelsen.

Rollen som udfører

Ansvarsforholdene vedrørende de 4 kontraktenheder i Københavns Kommune er ligeledes berørt af Styrelsesvedtægtens 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 kontraktenheder ikke er ens.

Eksempelvis er de opgaver, som løses i KS, opgaver, som er en del af borgmestrenes lovpligtige opgaver indenfor hver deres

Rapport

Juridisk vurdering af konsekvenserne ved etablering af kontraktenheder

udvalgsområde, og som derfor ikke på grund af styreformens delte administrative ledelse kan samles hos overborgmesteren.

Det forhold gælder eksempelvis ikke for administration af kommunens ejendomsportefølje.

Konsekvenserne er, at forståelsen af ansvarsfordelingen er vanskelig, og den efterfølgende praktiske udmøntning som følge heraf er utilstrækkelig

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 kontraktenhederne, er vist i følgende skema:

Kontrakt-enhed	Udvalg kon-traktenheden hører under	Ansvar for den umiddelbare forvaltning og udvalg opgaven hører under	Det forvaltnings-mæssige ansvar for den umiddelbare forvaltning	Det administrative ledelsesansvar for opgaven (Bestiller)	Det administrative ledelsesansvar for kontraktenheden (udfører)
KS	ØU	ØU	ØKF	Borgmestre / forvaltninger indenfor hvert deres område	OB / ØKF
BS	ØU	De respektive udvalg	De respektive forvaltninger	Overborgmesteren / ØKF	OB / ØKF
KEjd	KFU	KFU	KFF	KFF borgmester / KFF	KFF borgmester / KFF
O&E	KFU	De respektive udvalg	De respektive forvaltninger	Borgmestre / forvaltninger indenfor hvert deres område	KFF borgmester / KFF

Udmøntning i praksis

Forståelsen af ansvarsfordelingen og den praktiske udmøntning udfordres i særlig grad i forbindelse med større strategiske tiltag, der medfører nye organisatoriske og ansvarsmæssige¹ forhold (eksempelvis Citizen2012). I de tilfælde kan der opstå en risiko for forringelse af udmøntningen af gældende lovgivning. Det kan således påvirke udvalgenes kerneopgaver, når væsentlige dele af myndighedsopgaverne herunder implementering af ny lovgivning flyttes til tværgående kontraktenheder.

¹ Med ansvar menes såvel ansvar for at opgaven løses, resultatansvar og ansvarspådragelse

I forhold til kontraktenhederne har disse en divergerende opfattelse af definitionen af en kontraktenhed samt de rammer og betingelser, der knytter sig til enheden.

De nuværende organisatoriske placeringer og de uensartede ansvarsforhold synes at påvirke centralforvaltningens bevågenhed overfor enheden.

De deraf følgende konsekvenser er en utilstrækkelig fokus på enhedens økonomiske forpligtelser samt kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen.

Sammenfatning

Det er Revisionens vurdering, at omfanget af problemstillinger vedrørende ansvarsplacering og ansvarssnit i forbindelse med opgaveløsningen er forholdsvis stort.

Gennemsigtigheden og forvaltningernes indseende bl.a. gennem de nuværende kvalitetsparametre og mål er kritisk, og er utilstrækkelig som grundlag for en vurdering af opgaveløsningen i kontraktenhederne og for i givet fald at reagere på mangelfuld opgaveløsning. Der henvises bl.a. til de mange problemstillinger, som Intern Revision har afdækket i analyserne om KS.

De aftaler, der foreligger mellem kontraktenhederne og forvaltningerne, vurderes utilstrækkelige til at understøtte parternes indseende i opgaveløsningen og dermed som grundlag for varetagelse af deres ansvar - med deraf følgende risiko for ansvars-pådragelse.

Den manglende gennemsigtighed / indseende medfører en øget risiko for, at der etableres større parallelle kontrolsystemer i forvaltningerne med henblik på opfølgning af opgaveløsningen.

TMF's detaljerede Serviceleveranceaftale i relation til KS er et eksempel på, hvordan optimal indseende kan opnås.

Forvaltningernes tillid til, at kontraktenhederne løser forvaltningernes opgaver optimalt, er ikke tilfredsstillende.

Revisionen har fået oplyst, at forvaltningerne har eksempler på, at væsentlige opgaver efter forvaltningernes opfattelse ikke er blevet løst tilfredsstillende. Forvaltningerne har i disse tilfælde ikke tilstrækkelige virkemidler overfor kontraktenheden eller de, der har ansvaret for kontraktenheden, til at få opgaven løst tilfredsstillende.

Det er Revisionens samlede vurdering, at kommunen kun ved at ensrette og etablere en større grad af struktur og styring af ansvarsforholdene, kan realisere de økonomiske og kvalitetsmæssige fordele, der er ved at placere opgaveløsningen i tværgående kontraktenheder. Denne struktur og styring bør bl.a. tage afsæt i fastlagte synlige processer² som grundlag for opgavernes udførelse samt klare aftaler om opgavernes kvalitet³.

I modsat fald vil der, især for så vidt angår opgaveløsningen i KS, være en risiko for, at de enkelte forvaltninger føler sig tvunget til at trække kritiske opgaver tilbage til forvaltningen for at sikre kvalitet og minimere risikoen for ansvarspådragelse.

Anbefalinger

Det er Revisionens anbefaling, at nærværende rapport efterfølges af en række konkrete handlingsplaner, med henblik på en skærpelse af ansvarsfordeling, grænseflader og krav til gennemsigthed /indseende.

Konkret anbefales det, at stiftelsesgrundlaget for kontraktenhederne herunder rammer og mål fastlægges efter nogle ensartede principper, samt at disse forhold afspejles i konkrete virksomhedskontrakter, som enhederne løbende stilles til ansvar overfor. Endvidere bør kontraktenhedernes organisation og organisatoriske placering i kommunen etableres, så de bedst muligt tilgodeser enhedernes ansvar, naturligvis under hensyntagen til bindinger og krav fra Styrelsesvedtægtens bestemmelser.

Alle forhold mellem forvaltningerne og kontraktenhederne bør være baseret på fastlagte og synlige støtteprocesser, der i langt højere grad end tilfældet er i dag, bør udgøre fundamentet for kommunens infrastruktur. Det er derfor Revisionens anbefaling, at støtteprocesser fastlægges, ud fra en prioritering af de mest kritiske områder eller områder med størst volumen. Herefter skønnes det, at etablering af øvrige styringsmæssige forhold og aftaler er forholdsvis enkelt.

Afslutningsvis bør kommunens beslutningstagere være opmærksomme på, at alle aftaler og beslutningsgrundlag er med til at påvirke enhedernes og forvaltningernes adfærd. Det er

² Processer omfatter kerne og støtteprocesser. Støtteprocesser er alle ikke borgerrettede processer eksempelvis debitorhåndtering, kreditorhåndtering, personaleadministration etc. Støtteprocesser skal understøtte kerneprocesserne. Kerneprocesser er rettet mod borgerne og medvirkende til at opfylde den enkelte forvaltnings mission.

³ Kvalitet omfatter tid, ydelsens kvalitet, fejl, tilbageløb, kundeservice m.v.

Rapport

Juridisk vurdering af konsekvenserne ved etablering af kontraktenheder

derfor væsentligt, at de krav og mål, der pålægges enheder og forvaltninger, også medvirker til at sikre kommunens samlede mål, hvorfor der bør være fokus på parternes incitament. Således bør kontraktenhederne og forvaltningerne ikke kun påvirkes til at sikre en optimal 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.

Høring og rapportering

Nærværende rapport har været genstand for en høring hos forvaltningernes administrerende direktører, der således alle har tiltrådt rapportens indhold og anbefalinger.

Rapportens konklusion vil være omfattet af den løbende protokollering til Revisionsudvalget.

4. VURDERING, OBSERVATIONER, RISICI OG ANBEFALINGER

Under dette afsnit beskrives på baggrund af Styrelsesvedtægts bestemmelser opgave- og ansvarsfordelingen mellem forvaltningerne og kontraktenhederne og forvaltningernes pligter i forhold til varetagelsen af deres ansvar (afsnit 4.1 og 4.2). Dette efterfølges af en række observationer, vurderinger samt anbefalinger af nuværende forhold i henholdsvis kontraktenhederne og forvaltningerne (afsnit 4.3, 4.4 samt 4.5).

4.1. Juridisk vurdering

Her følger dels en gennemgang af Styrelsesvedtægts bestemmelser om opgave - og ansvarsfordelingen i kommunen set i forhold til kommunens tværgående kontraktenheder, dels en juridisk vurdering af ansvarsforholdene på baggrund heraf.

Der er anvendt følgende begreber ved beskrivelsen af opgave- og ansvarsfordelingen:

Det administrative ledelsesansvar, der omfatter borgmestrenes ansvar for den administrative ledelse af hver deres forvaltningsområde.

Dette ansvar indebærer, at borgmesteren som øverste daglige leder af sin forvaltning har ansvaret for personaleforhold, sagsbehandling (at sagerne behandles korrekt, i rette tid, ikke forsinkes og at de prioriteres rimeligt), lokaleforhold (fordeling, indretning, pressens adgang m.m.), poståbning, journalisering og bevillingsmæssig dækning for udgifter og indtægter. Borgmesteren har også som en del af sit ansvar for den administrative ledelse ansvaret for, at BR's og udvalgenes beslutninger bliver ekspederet i rette tid og på en ordentlig måde.

I praksis er en stor del af den daglige ledelse overladt til den administrerende direktør for forvaltningen.

Ansvaret for den umiddelbare forvaltning, der omfatter ØU's og de stående udvalgs ansvar for opgavevaretagelsen af de sagsområder, som i styrelsesvedtægten er henlagt til dem.

Dette ansvar indebærer, at et udvalg på sit område har det indholdsmæssige ansvar, dvs. træffer en række beslutninger på BR's vegne og afgør alle sædvanlige, lø-

bende sager indenfor udvalgets område, medmindre andet følger af lovgivningen eller af BR's beslutning. Udvalgene foretager inden for hver deres område indstilling af sager til BR. Den umiddelbare forvaltning skal ske indenfor rammerne af årsbudgettet og de andre rammer, som BR måtte have fastsat.

I praksis varetages mange af udvalgenes opgaver af de pågældende forvaltninger uden forelæggelse for udvalget, som beskrevet under næste punkt.

Det forvaltningsmæssige ansvar for den umiddelbare forvaltning, der dækker over embedsværket i forvaltningens daglige ansvar for at varetage udvalgets ansvar for den umiddelbare forvaltning af de kommunale opgaver (det indholdsmæssige ansvar).

Indholdet generelt af ansvaret for henholdsvis den administrative ledelse og den umiddelbare forvaltning er tillige beskrevet i vedlagte bilag 1.

Bilag 1 indeholder desuden en nærmere redegørelse for opgave- og ansvarsfordelingen i Styrelsesvedtægten og for vedtægtens bestemmelser i relation til de 4 tværgående kontraktenheder.

Som det fremgår af bilag 1, er opgave- og ansvarsforholdene i relation til de 4 enheder ikke helt ens:

- **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.
- **Borgerservice** 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 Borgerservice, 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.

- **Opkrævningsenheden (O&E)** løser opgaver, som hører under flere udvalgsområder, dvs. som de respektive udvalg har ansvaret for den umiddelbare forvaltning af, og som borgmestrene / forvaltningerne indenfor hver deres område har det administrative ledelsesansvar for bliver løst.

Det betyder, at ansvarsfordelingen mellem forvaltningerne og de enkelte kontraktenheder heller ikke er ens.

Forskellen mellem KS og KEjd skyldes, at de opgaver, som løses i KS, er opgaver, som er en del af borgmestrenes lovpligtige opgaver indenfor hver deres udvalgsområde, og som derfor ikke på grund af styreformens delte administrative ledelse kan samles hos overborgmesteren. Dette forhold gælder ikke for administration af kommunens ejendomsportefølje.

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

Kontrakt- enhed	Udvalg kontrakt- enheden hører under	Ansvar for den umiddelbare for- valtning og ud- valg opgaven hø- rer under	Det forvaltnings- mæssige ansvar for den umiddelbare for- valtning	Det administrative ledelsesansvar for opgaven (Bestiller)	Det administrative ledelsesansvar for kontraktenheden (udføre)
KS	ØU	ØU	ØKF	Borgmestre / for- valtninger inden- for hvert deres område	OB / ØKF
BS	ØU	De respektive udvalg	De respektive forvaltninger	Overborgmeste- ren / ØKF	OB / ØKF
KEjd	KFU	KFU	KFF	KFF borgmester / KFF	KFF borgmester / KFF
O&E	KFU	De respektive udvalg	De respektive forvaltninger	Borgmestre / for- valtninger inden- for hvert deres område	KFF borgmester / KFF

På baggrund af ovenstående og oplysningerne i bilag 1, kan der om ansvarsfordelingen mellem forvaltningerne og hver af de tværgående kontraktenheder oplyses følgende:

KS

Borgmestrene / fagforvaltningerne er - som en del af deres administrative ledelsesansvar for hver deres udvalgsområde - ansvarlige overfor ØU for, at de opgaver, som KS udfører for dem, bliver løst.

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.

Ved etableringen af KS besluttede BR, at de 7 administrerende direktører udgør bestyrelsen for KS, dog således, at OB/ ØKF har det administrative ledelsesmæssige ansvar for KS, og at ØU en gang årligt godkender KS's budget, ydelseskatalog og pris-sætning.

Bestyrelsen har således ikke et selvstændigt ledelsesansvar for KS. Det varetages alene af OB/ØKF. Bestyrelsen for KS's opgave er ifølge BR's beslutning følgende:

- at aftale de overordnede rammer for KS's ydelser og priser, herunder hvilke obligatoriske ydelser KS skal levere samt på hvilket serviceniveau
- at definere de overordnede rammer for KS's forretning, hvor opgaven lyder på
 - at sikre KS tilstrækkelige ressourcer via forvaltningernes køb af ydelser til at sikre leverancer af høj kvalitet
 - at KS mødes med effektiviseringskrav, der udmøntes i bedre og billigere ydelser til forvaltninger og dermed besparelser på KK's administrationsbudget

Bestyrelsens opgave er også at understøtte direktionen i KS med løsningen af opgaverne på tværs af forvaltningerne og dermed bidrage til effektivt samarbejde mellem KS og forvaltningerne.

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

Hvis en opgave, som KS udfører for en forvaltning ikke bliver løst, er det den pågældende borgmester / forvaltning, der er ansvarlig herfor overfor ØU og BR. Om borgmesteren / forvalt-

ningen i en given konkret situation må antages at have foretaget sig tilstrækkeligt for at sikre, at opgaven blev løst, vil bero på en konkret vurdering af, hvad forvaltningen har gjort, herunder i forholdet til KS og dernæst, om forvaltningen må antages at have frigjort sig for sit ansvar, jf. nedenfor.

Borgerservice

Overborgmesteren / ØKF har det administrative ledelsesansvar for de opgaver, som løses i Borgerservice. Det følger af, at der, ved bestemmelsen § 25 i Styrelsesvedtægten, er givet en dispensation fra styrelsesloven, der medfører en begrænsning af de øvrige borgmestres administrative ledelsesansvar for så vidt angår den del af kommunens administration, der varetager ØU's og de stående udvalgs forvaltningsområder i Borgerservice.

Overborgmesteren / ØKF har således – uanset om opgaverne hører under ØU eller et af de stående udvalgs områder – det administrative ledelsesansvar for, at opgaverne i Borgerservice bliver løst, på samme måde som en borgmester i en kommune med enhedsforvaltning. Det forvaltningsmæssige ansvar for den umiddelbare forvaltning af opgaverne er ikke hermed flyttet over under ØKF, medmindre opgaverne ved ændring af Styrelsesvedtægten er flyttet over under ØU. Det er således fortsat de enkelte fagforvaltninger, der har ansvaret herfor, men i den sammenhæng i forhold til overborgmesteren som adm. ledelsesansvarlig og ikke i forhold til deres egen borgmester.

KEjd

Borgmesteren for KFF / forvaltningen har det samme administrative ledelsesansvar for de opgaver, som KEjd løser, som for de øvrige opgaver, der hører under KFU's forvaltningsområde.

De øvrige borgmestres / forvaltningers administrative ledelsesansvar i forhold til de opgaver, som KEjd varetager, er begrænset til opfyldelse af de kontraktforpligtelser, som de har påtaget sig i kontrakter med KEjd om anvendelse af kommunens ejendomme. Hvis de ikke opfylder deres kontraktforpligtelser, er de ansvarlige herfor overfor deres respektive udvalg og BR.

Hvis KEjd ikke opfylder kontrakterne med forvaltningerne, er det borgmesteren for KFF / forvaltningen, der er ansvarlig herfor overfor KFU, ØU og BR. Om borgmesteren / forvaltningen i en given konkret situation må antages at have foretaget sig tilstrækkeligt for at sikre, at kontrakten blev opfyldt, vil bero på en konkret vurdering af, hvad forvaltningen har gjort og der-

næst, om forvaltningen må antages at have frigjort sig for ansvaret, jf. nedenfor.

Opkrævningsenheden (O&E)

Borgmesteren for KFF / forvaltningen har det administrative ledelsesansvar for Opkrævningsenheden, herunder for opfyldelse af de forpligtelser enheden har påtaget sig overfor forvaltningerne om opkrævning af udeståender vedr. opgaver, som forvaltningerne har ansvaret for. Forholdet svarer til forholdet mellem KS og forvaltningerne, jf. ovenfor.

Hvis et tilgodehavende vedr. en kommunal opgave ikke bliver opkrævet, er det den pågældende borgmester / forvaltning, under hvis udvalgsområde opgaven hører, der overfor udvalg og BR er ansvarlig herfor. Om borgmesteren / forvaltningen i en given konkret situation må antages at have foretaget sig tilstrækkeligt for at sikre, at opkrævningen blev foretaget, vil bero på en konkret vurdering af, hvad forvaltningen har gjort, herunder i forhold til Opkrævningsenheden og dernæst, om forvaltningen har frigjort sig for sit ansvar, jf. nedenfor.

4.2. Forvaltningernes påvirkning af ansvar og ansvarspådragelse

I forlængelse af den juridiske gennemgang ovenfor er de juridiske rammer operationaliseret. Således er der foretaget en vurdering af

- konsekvenserne af forvaltningernes ansvar, herunder hvad de skal gøre for at leve op hertil, og
- hvad de i sidste ende i givet fald kan gøre for at frigøre sig for ansvar, hvis der opstår væsentlige problemer i samarbejdet mellem kontraktenhederne og forvaltningerne.

Som følge af, at ansvarsfordelingen i forhold til de 4 kontraktenheder ikke er helt ens, jf. ovenfor, er de forhold, som forvaltningerne i givet fald skal og kan foretage sig for at opfylde deres administrative ledelsesansvar vedr. de opgaver, som udføres i kontraktenhederne, heller ikke de samme.

På baggrund af det, der er anført ovenfor og i bilag 1, kan der sammenfattende herom siges flg.:

KS

Overborgmesteren / ØKF skal, for at opfylde sit administrative ledelsesansvar for opgaverne i KS, gøre det samme som for

de opgaver, som hører under ØU' s område i øvrigt, herunder sikre at der er kompetent personale til at løse opgaverne, at sagerne ekspederes rigtigt og uden unødvendig forsinkelse, og at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling, samt at udgifter og indtægter bogføres i overensstemmelse med fastsatte regler herfor.

Dette administrative ledelsesansvar løses bl.a. ved, at overborgmesteren / forvaltningen udarbejder retningslinier for sagernes ekspedition mv.

Borgmestrene / forvaltningerne frigøres - som nævnt ovenfor - ikke ved overførelsen af opgaver til KS for deres administrative ledelsesansvar for de opgaver, som KS udfører for dem. I forholdet til ØU og BR skal de for at opfylde dette ansvar:

- 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.

Hvis der opstår væsentlige problemer med opfyldelse af aftalen mellem forvaltningen og KS, er begge parter, afhængig af hvor problemet er opstået, forpligtet til at reagere. Indledningsvis kan parterne på direktionniveau forsøge at komme til enighed om en løsning af forholdene. Kan enighed ikke opnås, videregives til de ansvarlige borgmestre og i sidste ende kan spørgsmålet tages op i ØU, der har ansvaret for den umiddelbare forvaltning af de opgaver, som forvaltningerne får udført i KS.

Ved at indbringe problemet for ØU, kan borgmesteren / forvaltningen - afhængig af sagens karakter - frigøre sig for ansvaret for, at opgaven løses. Ansvar overgår herefter til Økonomiudvalget / Borgerrepræsentationen⁴.

Borgerservice

Overborgmesteren / ØKF skal for at opfylde sit administrative ledelsesansvar for opgaverne i Borgerservice gøre det samme, som for de opgaver, som hører under ØU' s område i øvrigt, herunder sikre at der er kompetent personale til at løse opgaverne, at sagerne ekspederes rigtigt og uden unødvendig for-

⁴ Der henvises i den forbindelse til Betænkning 996 / 1983 om Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 43, afsnit 6.3., jf. bilag 1

sinkelse og at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling, samt at udgifter og indtægter bogføres i overensstemmelse med fastsatte regler herfor.

Dette administrative ledelsesansvar løses bl.a. ved, at overborgmesteren / forvaltningen udarbejder retningslinier for sagernes ekspedition mv.

Borgmestrene / forvaltningerne har ikke del i det administrative ledelsesansvar for de opgaver, som løses i Borgerservice. Det er samlet hos overborgmesteren. Forvaltningerne har imidlertid, for de opgaver, som hører under deres udvalg, fortsat det forvaltningsmæssige ansvar for den umiddelbare forvaltning af opgaverne.

For at varetage dette ansvar skal forvaltningerne gøre det samme, som de gør i forhold de opgaver, udvalget i øvrigt har ansvaret for, herunder bl.a.:

- udarbejde og vedtage lovlige retningslinier for opgaveløsningen og sikre, at Borgerservice bliver bekendt hermed
- føre overordnet kontrol med indholdet i de afgørelser, som træffes i Borgerservice indenfor udvalgets område.

KEjd

Borgmesteren for KFF /forvaltningen skal for at opfylde sit ansvar for den administrative ledelse af KEjd gøre det samme, som for de øvrige områder under KFU, herunder sikre at der er kompetent personale til at løse opgaverne, at sagerne ekspederes rigtigt og uden unødvendig forsinkelse, og at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling, samt at udgifter og indtægter bogføres i overensstemmelse med fastsatte regler herfor.

Dette administrative ledelsesansvar løses bl.a. ved, at borgmesteren / forvaltningen udarbejder retningslinier for sagernes ekspedition mv.

Overborgmesteren / de 5 øvrige borgmestre / forvaltningerne har ikke del i det administrative ledelsesansvar for de opgaver, som løses i KEjd. Det ligger som nævnt ovenfor alene hos borgmesteren for KFF.

Overborgmesteren / de 5 øvrige borgmestre / forvaltningerne har ansvar for indgåelse og opfyldelse af deres del af kontrakterne med KEjd om anvendelse af kommunale ejen-

domme, 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.

Hvis der opstår væsentlige problemer med opfyldelse af kontrakterne mellem forvaltningerne og KEjd, er begge parter, afhængig af hvor problemet er opstået, forpligtet til at reagere. Indledningsvis kan parterne på direktionniveau forsøge at komme til enighed om en løsning af forholdene. Kan enighed ikke opnås, videregives til de ansvarlige borgmestre, og i sidste ende kan spørgsmålet tages op i ØU og BR. ØU har indseende med administrationen indenfor alle kommunens forvaltningsområder.

Ved at indbringe problemet for ØU, kan borgmesteren / forvaltningen – afhængig af sagens karakter - frigøre sig for ansvaret for, at kontrakten ikke er opfyldt og opgaven løst. Ansvaret overgår herefter til Økonomiudvalget / Borgerrepræsentationen⁵.

Opkrævningsenheden (O&E)

Borgmesteren for KFF /forvaltningen skal for at opfylde sit ansvar for den administrative ledelse af O&E gøre det samme, som for de øvrige områder under KFU, herunder sikre at der er kompetent personale til at løse opgaverne, at sagerne ekspederes uden unødvendig forsinkelse, og at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling, samt at udgifter og indtægter bogføres i overensstemmelse med fastsatte regler herfor.

Dette administrative ledelsesansvar løses bl.a. ved, at borgmesteren / forvaltningen udarbejder retningslinier for sagernes ekspedition mv.

Overborgmesteren /de 5 øvrige borgmestre/ forvaltningerne er som nævnt ikke ved overførelsen af opkrævningsopgaven til O&E frigjort for deres administrative ledelsesansvar for opkrævningsopgaven af tilgodehavender, som vedr. opgaver indenfor deres forvaltningsområde.

⁵ Der henvises i den forbindelse til Betænkning 996 / 1983 om Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 43, afsnit 6.3., jf. bilag 1

I forholdet til udvalgene og BR skal de for at opfylde dette ansvar

- indgå og opfylde deres del af aftalerne med O&E om udførelse af opgaverne for forvaltningen,
- "holde øje med", at O&E lever op til aftalen, så opgaven bliver løst, og
- fastholde O&E herpå – på samme måde, som hvis opgaven var outsourcet til løsning hos en privat leverandør.

Hvis der opstår væsentlige problemer i forhold til aftalen mellem forvaltningen og O&E, er begge parter, afhængig af hvor problemet er opstået, forpligtet til at reagere. Indledningsvis kan parterne på direktionniveau forsøge at komme til enighed om en løsning af forholdene. Kan enighed ikke opnås, videregives til de ansvarlige borgmestre og i sidste ende tages spørgsmålet op i ØU og BR. ØU har indseende med administrationen indenfor alle kommunens forvaltningsområder.

Ved at indbringe problemet for ØU, kan borgmesteren / forvaltningen – afhængig af sagens karakter - frigøre sig for ansvaret for, at opgaven løses. Ansvaret overgår herefter til Økonomiudvalget / Borgerrepræsentationen⁶.

4.3. Kontraktenhedernes organisatoriske tilhørsforhold

Det er Revisionens vurdering, at de organisatoriske og rammemæssige forhold, som kontraktenhederne er underlagt, har en indflydelse på håndteringen af ansvar og ansvarspådragelsen i forbindelse med opgaveløsningen. Bl.a. skal de organisatoriske og rammemæssige forhold være med til at sikre den rette adfærd hos kontraktenhederne, med henblik på en optimal løsning af opgaver, og at der ikke forekommer uoverensstemmelser om ansvarsplacering og ansvarspådragelse.

Generelt forekommer der divergerende opfattelser af såvel selve definitionen af en kontraktenhed, som de rammer og betingelser der knytter sig til en kontraktenhed. Dette forhold synes tillige afspejlet i den struktur, sammenhæng og detaljeringsgrad, der på nuværende tidspunkt er fastlagt som de enkelte kontraktenheders rammebetingelser og krav til resultater.

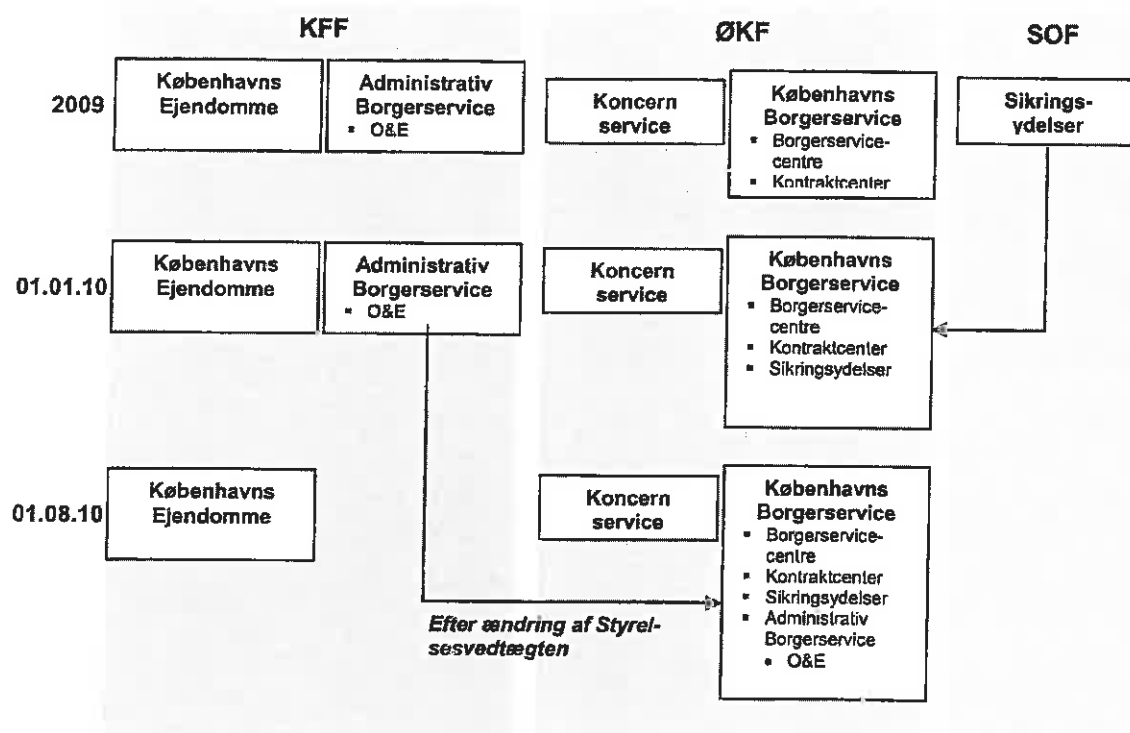
⁶ Der henvises i den forbindelse til Betænkning 996 / 1983 om Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 43, afsnit 6.3., jf. bilag 1

Den samlede vurdering er, at rammebetingelser og krav til kontraktenhedernes resultater er uensartede og i visse tilfælde utilstrækkelige for at være dækkende som grundlag for en kontraktenhed. Dette giver en risiko for, at anbefalingerne i denne rapport, som i andre forhold, opfattes ud fra individuelle forudsætninger, og dermed ikke håndteres efter hensigten.

De 4 enheder KS, KEjd, O&E og BS er placeret under to udvalgsområder, ØU og KFU.

KS og KEjd er placeret med direkte reference til forvaltningernes direktion. Referencerammen hos KEjd følger en lige hierarkisk organisering, og dermed er beslutningsbeføjelser hos de enkelte led i organiseringen tilsvarende klar. Derimod har KS reelt delt ansvaret og beslutningsbeføjelser mellem bestyrelsen og forvaltningsdirektionen i ØKF, i det der normalt ville være en lige hierarkisk organisering.

De to borgerserviceenheder "Københavns Borgerservice" samt "Administrativ Borgerservice", hvorunder O&E hører, er for nærværende placeret flere led under forvaltningernes direktioner. Som det fremgår af skitsen herunder skal O&E som en del af Administrativ Borgerservice med vedtagelsen af Budget 2010 fusioneres med Københavns Borgerservice. Fusionen forventes at blive effektueret medio 2010 som led i et større strategisk tiltag (Citizen2012.) Men indtil da er O&E en del af Administrativ Borgerservice under KFU.



De organisatoriske placeringer og de uens rammer kan medføre, at kontraktenhederne ikke har den rette væsentlighed og/eller bevågenhed i centralforvaltningerne med deraf følgende utilstrækkelig fokus på enhedens økonomiske forpligtelse samt kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen.

En yderligere konsekvens af det organisatoriske set-up er, at den forvaltning, der er ansvarlig for kontraktenheden, selv kan aftage ydelser hos kontraktenheden, og dermed i sidste ende bærer ansvaret for opgaveløsningen og den efterfølgende mulige ansvarspådragelse. Det kan medføre en risiko for, at forvaltningen begunstiger sig selv, eksempelvis i forhold til opfyldelse af mål for ydelseskvalitet, hvor der skal afsættes ressourcer osv.

I forbindelse med KS bør det nævnes, at der er en risiko for en u hensigtsmæssig indvirkning på de forretningsmæssige beslutninger for KS som følge af, at beslutningerne reelt skal accepteres af både bestyrelsen og ØKF, hvor de involverede kan være påvirket af interesse modsætninger. Bestyrelsen er på samme tid kunde og leverandør, og har dermed det overordnede ansvar for opgaveløsning og kan samtidig ansvarspådrages for forhold, som man er beslutningsansvarlig overfor.

Forvaltningernes overordnede betingelser

Kommunen udarbejder til stadighed nye strategier bl.a. med henblik på at yde en bedre service overfor borgerne samt at sikre en optimalt udnyttelse af ressourcer og økonomi internt i kommunen. Dette medfører en lang række strategiske tiltag, der i et vist omfang er sammenhængende og afhængige af hinanden.

I den forbindelse bør kommunen være opmærksom på, hvordan gældende lovgivning, vedtægter og interne regler fortsat kan efterleves i forhold til nye organisatoriske og ansvarsmæssige⁷ sammensætninger, eller om der er behov for at påvirke en ændring af disse. Endvidere bør kommunens strategiske overvejelser omfatte en vurdering af kommunens samlede set-up. Herunder bør overvejes, hvordan de enkelte forvaltningers kerneforretning herunder forvaltningsmæssige ansvar anskues og håndteres, når mere eller mindre borgerrettede funktioner overflyttes til de tværgående støttefunktioner / kontraktenheder. Ved samme lejlighed bør forholdet imellem de enkelte kontraktenheder overvejes, for så vidt at de aftager hinandens ydelser.

Et eksempel på, at sådanne overvejelser er påkrævet, er Citizen2012 strategien. Her er det målet, at kommunen på sigt etablerer en fælles koncernenhed for borgerbetjening. Allerede nu pågår implementeringstiltag, hvor bl.a. O&E via Administrativ Borgerservice lægges over under ØU og dermed skifter til en ny forvaltning.

Sådanne tiltag kan sætte kommunens organisation og ansvarsplacering, såvel internt som overfor borgerne, på en prøve. Desuden skal de til en hver tid gældende rammer og bestemmelser i styrelsesvedtægten fortolkes og kunne efterleves i forhold til disse nye tiltag. Med Citizen2012 vil indholdet af opgaveporteføljen blive ændret, og ikke kun omfatte håndtering af ukomplicerede henvendelser, men også håndtering af komplicerede henvendelser. Således overtager en tværgående kontraktenhed i Citizen2012 strategien for en række tungere opgaver, der oprindeligt forudsatte den pågældende fagforvaltnings brede spidskompetencer. Det stiller krav til kommunens processer, herunder udførlige retningslinier.

⁷ Med ansvar menes såvel ansvar for at opgaven løses, resultatansvar og ansvarspådragelse

4.4. Forvaltningernes ansvarsmæssige problemstillinger og indseende

Baseret på observationer og informationer fra forvaltningerne har Revisionen i det efterfølgende belyst, om det for nærværende er muligt for forvaltningerne at opfylde deres administrative ledelsesansvar. Herunder er belyst, om der er den fornødne gennemsigtighed og dermed om forvaltningerne har det nødvendige indseende i ydelsernes indhold og kvalitet. Det er en forudsætning for forvaltningernes vurdering af opgaveløsningen i kontraktenhederne og i givet fald for at kunne reagere på mangelfuld opgaveløsning.

Ansvar og ansvarssnit

Omfanget af problemstillinger er forholdsvis stort for så vidt angår ansvarsplacering og ansvarssnit, der opstår i forbindelse med kontraktenhedernes løsning af opgaver.

De væsentligste problemstillinger kan henføres til KS, hvor forvaltningerne har fremført eksempler på bl.a. manglende opfyldelse af ansvar i.f.m. driftssikkerhed på vitale it-systemer og uenighed om ansvarssnit i forhold til KS's håndtering af underleverandører. Ligeledes er der løbende drøftelser om det reelle indhold og omfang af obligatoriske ydelser med deraf følgende ansvar- og snitfladeproblemsstillinger.

Det er Revisionens vurdering, at ovennævnte ikke alene kan henføres til manglende forståelse af styrelsesvedtægtens bestemmelser, men tillige er en konsekvens af

- kontraktenhedens organisatoriske placering i forhold til det administrative og forvaltningsmæssige ansvar
- de manglende processer og kvalitetsmål⁸
- uenighed om eller mangler i indhold og omfang af ydelser
- manglende nøjagtighed i serviceleveranceaftaler

Ansvarsmæssige problemstillinger forekommer tillige hos KEjd. Her er givet eksempler på, at KEjd's interne ansvarsskift og deraf manglende opfyldelse af ansvar bl.a. påvirker opgaveløsningen. Endvidere forekommer der løbende uenighed om eksempelvis vedligeholdelse og ansvar i forbindelse med indgåelse af eksterne lejemål.

⁸ Kvalitet omfatter tid, ydelsens kvalitet, fejl, tilbageløb, kundeservice m.v.

Slutteligt er der bemærkninger til ansvarsmæssige problemstillinger hos O&E og BS, der dog primært vedrører en usikkerhed om, hvordan opgaverne varetages.

Det vurderes, at der er store afledte konsekvenser forbundet med ovennævnte, der såvel forringer kvaliteten i ydelserne, forringer samarbejdet og øger omkostningsbyrden.

Forvaltningerne har oplyst eksempler på forsinket eller mangelfuld sagsbehandling i KS, der har medført en forøget risiko for betaling af bod eller gebyrer til eksterne interessenter. I de fremlagte eksempler har forvaltningerne i betydeligt omfang måttet involvere sig i opretningen af forholdene med henblik på at reducere de økonomiske risici.

Gennemsigthed / indseende

Revisionen kan konstatere, at forvaltningernes generelle indseende, bl.a. gennem de nuværende kvalitetsparametre og -mål, er kritisk og utilstrækkelig som dokumentation for en evt. utilfredsstillende opgaveløsning, og i givet fald som grundlag for at løfte uhensigtsmæssige forhold op i ØU.

Vurderingen baseres på forvaltningernes besvarelser, hvor det angives, at indseende ikke er tilstrækkeligt. Betragtes ydelserne individuelt, er der endvidere store forskelle i forvaltningernes opfattelse af, om indseende er tilstrækkeligt.

I forhold til KS's ydelser måles kvalitet primært på tid. Andre parametre, som ydelseskvalitet, fejl, etc., er kun tilkendegivet anvendt af TMF, der for nylig har indgået en individuel og detaljeret Serviceleveranceaftale med KS.

For så vidt angår KEjd, O&E og BS er kvalitetsparametre få og ret forskellige. Kvalitetsparametre er for en dels vedkommende angivet som fastsat af kontraktenheden alene, øvrige er angivet som fastsat af begge parter.

Forholdene herover tyder på, at kontraktenhederne behandler forvaltningerne forskelligt. Herunder har enhederne ikke etableret faste mål og rutiner for dokumentation, der tilgodeser forvaltningernes behov for indseende. Desuden påpeges, at kontraktenhederne som oftest ikke håndterer eksempelvis kvalitetsforbedringer på eget initiativ, men skal mindes om det fra forvaltningernes side.

De skriftlige aftaleforhold, der kunne understøtte udmøntningen af ansvar, ansvarssnit, og sikrer indseende gennem rette kvalitetsparametre og mål, er såvel individuelle som utilstrækkelige for alle kontraktområder.

KS's aftaleforhold med forvaltninger er primært omfattet af definitionerne i ydelseskataloger. IT området omfatter yderligere en række specifikke driftsaftaler, men som nævnt måles kvalitet primært på tid. Hos KEjd er aftaleforhold afstemt i SLA-aftaler for anlæg samt projektorienterede kontrakter (entreprisekontrakter m.v.), KEjd måler tillige på tid samt enkelte andre KPI-mål. O&E og BS har ikke udformet aftalegrundlag for deres ydelser.

Forvaltningernes samlede indtryk er, at forvaltningerne kun har middel eller lille tillid til, at kontraktenhederne løser forvaltningernes opgaver optimalt, med KS som den enhed der er mindst tillid til. I den forbindelse er det væsentligt at bemærke, at KS, KEjd og O&E ikke alene leverer interne ydelser til forvaltninger⁹. En delmængde af disse ydelser påvirker også borgernes opfattelse af kommunen, eksempelvis håndtering af skoler, idrætsanlæg etc. samt håndtering af kommunens udestående fordringer hos borgerne. KEjd har i begrænset omfang borgerrettede opgaver og BS har direkte borgerrettede opgaver¹⁰.

4.5. Anbefalinger

Det er Revisionens anbefaling, at nærværende rapport efterfølges af en række konkrete handlingsplaner, med henblik på en skærpeelse af ansvarsfordeling, grænseflader og krav til indseende.

Konkret anbefales det, at stiftelsesgrundlaget for kontraktenhederne herunder rammer og mål fastlægges efter nogle ensartede principper, samt at disse forhold afspejles i konkrete virksomhedskontrakter, som enhederne løbende stilles til ansvar overfor. Endvidere bør kontraktenhedens organisation og organisatoriske placering i kommunen etableres, så de bedst muligt tilgodeser enhedernes ansvar, naturligvis under hensyntagen til bindinger og krav fra Styrelsesvedtægtens bestemmelser.

⁹ Administrative kontraktenhedsopgaver og myndighedsopgaver, ejendomsydelser og behandling af løndebitorer.

¹⁰ For KEjd ejendomsydelser til private og erhvervsvirksomheder samt for BS den brede betjening af kommunens borgere

Alle forhold mellem forvaltningerne og kontraktenhederne bør være baseret på fastlagte og synlige støtteprocesser¹¹, der i langt højere grad end tilfældet er i dag, bør udgøre fundamentet for kommunens infrastruktur. Det er derfor Revisionens anbefaling, at støtteprocesser fastlægges, ud fra en prioritering af de mest kritiske områder eller områder med størst volumen. Herefter skønnes det, at etablering af øvrige styringsmæssige forhold og aftaler er forholdsvis enkelt.

Afslutningsvis bør kommunens beslutningstagere være opmærksomme på, at alle aftaler og beslutningsgrundlag, er med til at påvirke enhedernes og forvaltningernes adfærd. Det er derfor væsentligt, at de krav og mål der pålægges enheder og forvaltninger også skal medvirke til at sikre kommunens samlede mål, hvorfor der bør være fokus på parternes incitament. Således bør kontraktenhederne og forvaltningerne ikke kun påvirkes til at sikre en optimal 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.

¹¹ Støtteprocesser er alle **ikke** borgerrettede processer eksempelvis debitorhåndtering, kreditorhåndtering, personaleadministration etc. Støtteprocesser skal understøtte kerneprocesserne. (Kerneprocesser er rettet mod borgerne og medvirkende til at opfylde den enkelte forvaltnings mission).



Som grundlag for den juridiske vurdering af opgave- og ansvarsfordelingen mellem forvaltningerne og kontraktenhederne er der i det følgende redegjort nærmere for opgave- og ansvarsfordelingen i Styrelsesvedtægten generelt og for Styrelsesvedtægtsbestemmelser om ansvarsfordelingen set i forhold til de 4 tværgående kontraktenheder.

1. Opgave- og ansvarsfordelingen i Styrelsesvedtægten for Københavns Kommune.

I Styrelsesvedtægten for Københavns Kommune af 12. juni 1997 med senere ændringer (KKSTV) er det bestemt, at kommunens politiske ledelse organiseres indenfor rammerne af styreformen mellemformstyre med delt administrative ledelse, jf. lov om kommunernes styrelse (KSL) §§ 64a og 65.

KSL § 64 a har følgende indhold:

"I styrelsesvedtægten for Frederiksberg, København, Odense, Aalborg og Århus Kommuner kan der træffes bestemmelse om, at formændene for de stående udvalg har den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der varetager udvalgets forvaltningsområder. Kommunalbestyrelsens formand har den øverste daglige ledelse af kommunens øvrige administration, i det omfang andet ikke er bestemt i styrelsesvedtægten."

1.a. Ansvar for den daglige administrative ledelse

Ansvar for den daglige administrative ledelse i Københavns Kommune er som følge af styreformen delt mellem overborgmesteren og borgmestrene. I KKSTV §§ 4 og 11 er det således under henvisning til KSL § 64a bestemt, at overborgmesteren og borgmestrene (udvalgsformændene) varetager den øverste daglige ledelse af de dele af kommunens administration, der varetager økonomiudvalgets og de stående udvalgs forvaltningsområder.

Borgmestrenes ansvar for den administrative ledelse indebærer, at de som øverste daglige leder af forvaltningerne har ansvaret for personaleforhold, sagsbehandling (at sagerne behandles korrekt, i rette tid, ikke forsinkes og at de prioriteres rimeligt), lokaleforhold (fordeling, indretning, pressens adgang m.m.), poståbning, journalisering og bevillingsmæssig dækning for udgifter og indtægter. Borgmestrene har også som en del af deres ansvar for den administrative ledelse ansvaret for, at BR's og udvalgenes beslutninger bliver ekspederet i rette tid og på en ordentlig måde. I praksis er en stor del af den daglige ledelse overladt til de adm. direktører for forvaltningerne.

Bestemmelserne i KKSTV §§ 4 og 11 om henholdsvis overborgmesterens og borgmestrenes administrative ledelsesansvar har følgende indhold:

"§ 4. Overborgmesteren varetager den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, som ikke er henlagt til borgmestrene, jf. § 11 og kapitel 7.