

BILAG 1

Alternativt tekstbidrag til rapportudkast - Byens rum

Håndtering af beslutning om at lade model 1 "byens rum" udgå af rapporten.

Afsnit 3.1 (Model 1 "byens rum") slettes i rapporten.

Afsnit 3.2 rettes som konsekvens heraf således at "byens rum" udgår af model 2. Se bilag 1.1 og 1.2.

Afsnittet om byens rum indarbejdes i stedet i afsnit 4.1 (model 3a og 3b), hvor de to forvaltningsområder er lagt sammen men hvor der fortsat er to politiske udvalg tilknyttet ressortområdet. Se nedenfor - ændringer i afsnit 4.1 er markeret med rødt.

Der vil endvidere blive foretaget redaktionelle konsekvensrettelser af rapporten som helhed. Eksempelvis skal referencer til model 1 slettes og modelantal ændres fra 4 til 3.

Alternativt tekstbidrag

"4.1 Øget kvalitet for borgerne i model 3A og 3B

Ved at sammenlægge forvaltninger, enten under delt administrativ ledelse eller enhedsforvaltning, gives der nye muligheder for at skabe en gennemsigtig organisering og sammenhængende indsats overfor borgerne.

4.1.1 Sammenhængende indsats for borgerne: Styring og koordinering

Begge modeller giver mulighed for at skabe en stærk sammenhæng mellem fagområderne inden for velfærdsområdet med fokus på borgernes samlede behov og udfordringer. Det giver mulighed for at styrke koordineringen og arbejdet med at nedbryde de forskelle i kultur og organisering, som forhindrer at nogle borgere i dag får en helhedsorienteret service jf. bilag 3 med eksempler på borgerens servicerejser.

Modellen vil endvidere skabe en tæt sammenhæng mellem udvikling og drift af byens rum og brugen af kommunens faciliteter ved oprettelsen af en By- og Kulturforvaltning.

En By - og Kulturforvaltning giver mulighed for at tilvejebringe en forvaltning, som samlet har ansvaret for at skabe en sammenhæng og prioritering mellem områder, der alle har fokus på byens rum; den fysiske udformning af byens rum, kunst, kultur og bevægelse.

En sådan organisering med udgangspunkt i borgernes behov forventes således at modvirke snitfladeproblemstillinger mellem forvaltningsområder og sikre et bedre grundlag for et stærkt fokus på gennemsigtighed i indsatsen for den enkelte borger – også ved tværgående ydelser.

Organisering som vist i model 3A og 3B forventes samtidig at bidrage til en styrket politisk beslutningskraft såvel som en øget administrativ implementeringskraft herunder sikre bedre muligheder for at koordinere og styre tværgående problemstillinger og strategier på tværs af forskellige fagområder.

Administrativ styring og koordinering

Begge modeller omfatter en samling af store forvaltningsområder inden for rammerne af én administrativ ledelse. Således vil velfærdsområdet alene omfatte mere end 30.000 årsværk med et budget på over 24 mia. kr.

Der vil fortsat være snitflader mellem fagområder herunder mellem bydækkende og lokale enheder inden for de enkelte forvaltninger, uanset om organiseringen baseres på enhedsforvaltning eller delt administrativ ledelse.

Det er derfor vigtigt, at sikre gennemsigtighed og tydelighed i organiseringen af de nye samlede forvaltningsområder, således at borgerne og kommunens politiske niveau har mulighed for at få den rette information og viden om den daglige opgaveløsning.

For at skabe sammenhængen på tværs vil det desuden være centralt at arbejde fokuseret med at nedbryde kulturelle forskelle og barrierer i forhold til de forskellige fagområder. Dette er vigtigt for at sikre et tværgående blik på kvaliteten i service og ydelser til borgerne og undgå, at borgerne skal bruge tid på at forstå forskelle i sprog, arbejdsystemer og procedurer.

Politisk styring og koordinering

Det bemærkes, at begge modeller bygger på det almindelige udvalgsstyre, som anvendes af de fleste kommuner i dag, og som sikrer fagudvalgene en central rolle i den politiske styring i forhold til at varetage af budgetansvar, gennemføre og træffe beslutninger, samt forberede sager til Borgerrepræsentationen.

For så vidt angår den politiske ledelse lægger modellerne op til, at der fortsat vil være flere politiske udvalg tilknyttet forvaltningerne. Det betyder, at der fortsat vil være snitfladeområder, der vedrører flere udvalg. Begge modeller vil derfor indebære et stort behov for politisk koordinering på tværs af udvalg.

Dette kan fx ske ved at indføre en proces for indstillinger fra forvaltningen, som der skal sikres politisk stillingtagen til i mere end ét udvalg. En model kunne være, at der indføres et princip om fællesbehandling mellem de relevante udvalg om indstillinger på snitfladeområder, fx indsatsen for børn og unge med særlige behov, sundhedsindsatsen for børn m.fl. **samt tilrettelæggelsen af kultur- og fritidstilbud i byens rum**. Der kan således etableres en fast kadence for disse fælles udvalgs møder.

4.1.2 Bedre kvalitet og effektivitet i understøttelsen af institutionsdriften

Med en samlet velfærdsforvaltning er der mulighed for en mere helhedsorienteret tilgang til kommunens institutioner. Kommunen har med projektet "Bedre Ledelsesrum" igangsat et arbejde, der på tværs af forvaltninger skal sikre bedre og klarere rammer og vilkår for institutionsledere og forenkle de administrative processer, så der bliver mere tid og fokus på kerneydelsen.

Model 3A og 3B giver mulighed for at udvikle en endnu mere fokuseret og ensartet styring af institutioner på tværs, idet flere af kommunens institutioner samles under den samme ledelse. Dette medfører, at flere forhold ved driften kan løses mere standardiseret på tværs af institutionstyper og medfører, at flere ressourcer frigives til den kerneydelse, institutionen leverer. Hermed kan opnås gevinster i forhold til kvalitet såvel som effektivitet.

Modellerne indebærer, at styringseksperisen samles under én borgmester og administrativ ledelse. Det vil bl.a. gøre det nemmere at planlægge udbygningen af kommunens institutionskapacitet samt hurtigt at træffe beslutninger om brugen af institutioner fra et formål til et andet, hvor det i dag er forbundet med omfattende administrative og politiske processer inden vedtagelse. Derudover styrkes muligheden for at samtænke brugen af fx børneinstitutioner og plejecentre til gavn for børn og ældre.

Modellerne giver samtidig mulighed for at optimere den økonomiske og kapacitetsmæssige styring således, at flest mulige ressourcer flyttes til de faglige aktiviteter og ledelse på institutionerne. Der vil således være færre udgifter som følge af en bedre udnyttelse af kommunens faciliteter, lokaler og kapacitet, samt færre udgifter til styring og drift af kommunens institutioner (fx i form af ressourcer til koordinering, ledelsesinformation, budgetstyring m.v.).

Såfremt man fra BR ønsker at sætte fælles fokus på et tværgående politikemne/mål (jf. afsnit 2), så kan en mere samlet institutionsdrift endvidere sikre en bedre forankring og implementering heraf. Det vil bl.a. være nemmere at oversætte fælles mål som fx andelen af unge der får en ungdomsuddannelse til de specifikke fagligheder i de forskellige institutioner og dermed sikre større gennemslagskraft af fælles tiltag.

Idet model 3A og 3B indebærer en styringsmæssig samling af langt størstedelen af kommunens institutioner, må der forventes at kunne indhentes en effektivisering på henholdsvis styring og administrativ understøttelse af institutionerne, kapacitetsudnyttelse og en mere fleksibel anvendelse af kommunens institutioner samt på faglige synergier. Der er ikke på nuværende tidspunkt foretaget en nærmere analyse af potentialerne, men ud fra en generel antagelse om at det er muligt at ensarte og fjerne overlappende opgaver vedr. styring og administrativ understøttelse af institutionerne estimeres det, at der her kan effektiviseres ca. 3-5 pct. af ressourceforbruget. Dette og øvrige potentialer vil skulle kvalificeres, hvis der ønskes at arbejde videre med en samling af kommunens velfærdsområder i én forvaltning.

4.1.3 Samlet prioritering af byens rum ud fra borgerens behov

Oprettelsen af en By- og Kulturforvaltning giver en række gevinster:

En by for alle

En samlet forvaltning af anvendelsen af alle udendørs arealer vil kunne sikre en mere optimal udnyttelse af byens rum, hvor hensynet til den rekreative udnyttelse af byen og den mere specialiserede og organiserede udnyttelse af byen kontinuerligt afvejes over for hinanden. Afvejningen foregår både på politisk niveau og i den daglige forvaltning, hvor der bliver en samlet ramme at prioritere byliv i bred forstand indenfor. En samling af disse myndighedsområder kan således bringe byen skridtet tættere på ambitionen om 'En by for alle' – til gavn for både borgere, erhvervsliv og alle dem, der besøger byen.

En indgang for brugere af byens rum

En samlet forvaltning omfattende Københavns Erhvervsservice (KES) vil give en mere smidig sagsbehandling med én indgang for brugere af byens rum uanset, om det er store events eller mindre kulturelle begivenheder, man lægger billet ind på. Her vil de både kunne søge puljer til de kulturelle aktiviteter, få rådgivning og søge om tilladelse til afholdelse af arrangementer. Der er fx mange foreninger, kunstnere, eventbureauer, der i dag modtager støtte fra Kultur- og Fritidsforvaltningen og skal indhente tilladelse og rådgivning fra KES.

Det vil skabe mere og bedre service for virksomheder, iværksættere og foreninger på dette område og kortere sagsbehandlingstider, da sager kan behandles ét sted frem for flere steder, som det er i dag. I den sammenhæng vil der formentligt være perspektiver ved fælles udvikling af digitale selvbetjeningsløsninger, der både kan løfte serviceniveauet og lette administrationen.

Bedre sammenhæng i planlægningen af byens rum

Modellen rummer perspektiver i forhold til at anlægge et bredere og mere sammenhængende perspektiv på byudvikling udvalgte steder i byen – det være sig for eksempel udsatte byområder eller nye byudviklingsområder. Ved at samtænke kultur og infrastruktur må indsatser forventes at få endnu større gennemslagskraft.

4.1.4 Organisering af udbudsområdet

Model 3A og 3B giver mulighed for at gennemføre en ny organisering af udbudsområdet i kommunen, som imødekommer anbefalingerne fra Intern Revision, der har foreslået, at ansvaret for de største og væsentligste indkøbsområder placeres ét sted i kommunen.

En samling af udbudsområdet på få centrale enheder forventes at kunne styrke kvaliteten i opgaveløsningen, fordi det bliver muligt at opbygge mere fagligt bæredygtige udbudsafdelinger. De fælles udbudsenheder forventes desuden at kunne bidrage til at styrke kommunens udbudsfaglige kompetencer, ligesom der kan køres flere udbud, der kan benytte på tværs af forvaltninger og vareområder samles i ét udbud. Dermed mindskes risikoen for at der udføres paralleludbud.

Ved en samling af velfærdsområderne med delt administrativ ledelse (model 3A) vil der kunne foretages en moderat centralisering af følgende enheder:

- Én enhed, som varetager udbudsopgaver vedrørende varer og tjenesteydelser relateret til institutionerne, da velfærdsområderne er samlet. Enheden vil således varetage udbudsopgaver, der eksempelvis omfatter fødevarer, legetøj og lignede.
- Én enhed, der varetager udbud vedrørende varer og tjenesteydelser på de øvrige områder. Enheden vil således håndtere de fællesobligatoriske- og decentrale indkøbsaftaler, der ikke vedrører institutionerne.

Udbud vedrørende anlægsområdet, herunder indkøb vedrørende facility management, håndteres fortsat af KEjd og TMF, da opgaverne har særlig karakter.

Med etablering af enhedsforvaltning (model 3B) vurderes Intern Revisions forslag om samling af ansvaret for de største indkøbsområder at kunne ske fuldt ud, da styringskæden hele vejen ned igennem organisationen er nødvendig for at kunne håndtere udbudsområdet samlet. Ved en enhedsforvaltning er der mulighed for at centralisere udbud af indkøb på anlægsområdet, herunder indkøb vedrørende facility management.

4.2 Effektiviseringsgevinster ved model 3A og 3B

Model 3A og 3B medfører en entydig og mere overskuelig struktur for kommunens administration, og bidrager til væsentlige effektiviseringer af opgaveløsningen.

Effektiviseringerne, der følger af model 3A skyldes primært, at antallet af forvaltninger reduceres fra syv til tre, således at en række administrative dobbeltfunktioner kan fjernes. Som vist i tabellen nedenfor giver model 3A en samlet effektivisering på 130-183 mio. kr.

Vedrørende organisering af udbudsområdet forventes i model 3A med delt administrativ ledelse et samlet effektiviseringspotentiale på 3-5 mio. kr. Model 3B med enhedsforvaltning giver større mulighed for at centralisere udbudsområdet, hvorfor der forventes et effektiviseringspotentiale på 10-15 mio. kr.

Tabel 4. Effektiviseringspotentiale ved model 3A

Fokus på sammenhæng inden for kommunens velfærdsområder, byens rum og styrket vækst og beskæftigelsesindsats (delt administrativ ledelse)	(mio. kr.)
Sammenlægning af TMF og KFF	31-42
Sammenlægning af ØKF og BIF	26-35
Sammenlægning af SUF, BUF og SOF	54-75
Koordinering af byrumsudvikling	2,5
Koordinering af arrangementsafvikling	2,5
Borgerservice med beskæftigelse og erhvervsservice	10-20
Samling af udbud	3-5
Samling af institutionsdrift	x
I alt	129-183

Note: Et x angiver at effektiviseringspotentialet ikke er afdækket. Grundet afrundinger overstiger totalen summen af delberegningerne.

Model 3B giver en endnu større effektivisering, hvilket skyldes, at det med enhedsforvaltning er muligt at undgå fx dobbeltfunktioner, herunder særligt på det administrative område. Se uddybning i afsnit 6.

Som vist i tabellen nedenfor giver model 3B en samlet effektivisering på 162-239 mio. kr.

Table 5. Effektiviseringspotentialer ved model 3B

Fokus på sammenhæng inden for kommunens velfærdsområder, byens rum og styrket vækst og beskæftigelsesindsats (enhedsforvaltning)	(mio. kr.)
Sammenlægning af alle forvaltninger	137-199
Koordinering af byrumsudvikling	2,5
Koordinering af arrangementsafvikling	2,5
Borgerservice med beskæftigelse og erhvervsservice	10-20
Samling af udbud	10-15
Samling af institutionsdrift	x
I alt	162-239

Note: Et x angiver at effektiviseringspotentialer ikke er afdækket.

4.1.5 Særlige juridiske bemærkninger vedrørende model 3A og 3B

Model 3A: Fokus på sammenhæng inden for kommunens velfærdsområder, byens rum og vækst- og beskæftigelsesindsats (delt adm. ledelse)

Modellen vil kræve lovændring.

Modellen tager udgangspunkt i styreformen Udvalgsstyre med delt adm. ledelse, som der er hjemmel til i Kommunestyrelsesloven (KSL) § 64a, stk. 1 og 2, men forudsætter derudover, at to-tre udvalg har samme udvalgsformand.

I udvalgsstyreformens med delt administrativ ledelse er overborgmesteren født formand for Økonomiudvalget og er valgt for hele den kommunale funktionsperiode. Formændene for de stående udvalg (borgmestrene) vælges af de enkelte udvalg ved flertalsvalg og er ikke valgt for hele den kommunale funktionsperiode.

Denne styreform forudsætter tvungen parallelitet mellem udvalgs- og forvaltningsstrukturen. Forvaltningen kan ikke på grund af den delte administrative ledelse indrettes uafhængig af udvalgsstrukturen.

Det vil derfor kræve lovændring at gennemføre en model med flertalsstyre og delt administrativ ledelse, hvor der ikke er tvungen parallelitet mellem udvalg og forvaltninger.

Idet borgmesteren i modellen er formand for flere udvalg, skal der i det fremadrettede arbejde tages stilling til, hvorledes borgmesteren vælges.

Valg af borgmesteren (formanden for det stående udvalg) kan for eksempel ske ved, at kommunalbestyrelsen udpeger borgmesteren for 2-3 udvalg ved flertalsvalg og for hele den kommunale funktionsperiode. Denne løsning forudsætter en ændring af bestemmelsen i § 22 i KSL om valg af udvalgsformænd (borgmestrene), der vil kunne sikre, at udvalgsformanden for de 2-3 udvalg i hele den kommunale funktionsperiode er den samme.

Det vil således umiddelbart forudsætte en lovændring, hvorefter det i kommunens styrelsesvedtægt kan bestemmes, at formændene for de stående udvalg kan vælges af kommunalbestyrelsen som formand for 2-3 udvalg ved flertalsvalg og for hele den kommunale funktionsperiode.

Model 3B: Fokus på sammenhæng inden for kommunens velfærdsområder, byens rum og vækst- og beskæftigelsesindsats (enhedsforvaltning)

Modellen vil kræve lovændring, hvis udvalgsformændene skal fuldtidsvederlægges.

Modellen tager udgangspunkt i det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og enhedsforvaltning, som der er hjemmel til i KSL kap. 3.

Det vurderes, at modellen for Københavns Kommune vil forudsætte, at der sker fuldtidsvederlæggelse af udvalgsformændene. Dette på grund af kommunens størrelse og den dermed øgede arbejdsbyrde for udvalgsformændene uanset, at de ikke har del i den administrative ledelse.

Fuldtidsvederlag til udvalgsformændene i en styreform med enhedsforvaltning vil forudsætte ændring af § 34, stk. 1, i KSL samt Vederlagsbekendtgørelsen.