



KØBENHAVNS KOMMUNE
Økonomiforvaltningen
Struktursekretariatet

RAPPORT

Rapport til Strukturudvalget

- afrapportering om udvalgets arbejde i 2012

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	4
1.1 Baggrund for Strukturudvalgets arbejde	4
1.2 Fremtidige krav til den kommunale opgaveløsning.....	4
1.2 Prioritering af hensyn og dilemmaer.....	6
1.3 Centrale temaer i Strukturudvalgets arbejde	7
1.4 Rapportens opbygning	9
2. Politisk styring og politikroller.....	11
2.1 Nye politikroller	11
2.2 Politisk ledelse og fokus på effekt for borgeren	12
2.3 Politisk styring af keredriften.....	13
2.4 Forbedret politisk betjening	14
3. To modeller for ny organisering inden for kommunens nuværende styreform.....	15
3.1 Model 1: Samlet prioritering af byens rum ud fra borgerens behov	16
3.2 Model 2: Styrket vækst- og beskæftigelsesindsats og samlet prioritering af byens rum.....	18
4. To modeller for ny organisering der forudsætter ændret styreform	23
4.1 Øget kvalitet for borgerne i model 3A og 3B	24
4.2 Effektiviseringsgevinster ved model 3A og 3B	27
5. Forslag inden for nuværende organisering	30
5.1 Decentral organisering: sammenhæng, nærhed og indflydelse.....	31
5.2 Sammenhængende indsats for borgerne	38
5.3 Bedre og mere effektiv borger- og erhvervsbetjening.....	43
5.4 Effektiv administration.....	45
5.5 Organisatorisk placering af kommunens tværgående enheder.....	48
6. Overblik over effektiviseringer	51
6.1 Overblik over effektiviseringspotentialer	51
6.2 Metode for beregning af effektiviseringspotentialet	52
6.3 Implementeringsomkostninger	54
7. Perspektivering.....	55
7.1 Innovation og smarte løsninger	55
7.2 Borgerne som ressourcestærke aktører	56
7.3 Kommunen som drivende aktør.....	57
Appendiks: Videre proces for politisk beslutning	58

Delrapporter

Delrapport 1 – Forbedret politisk betjening (afsnit 2.4)

Delrapport 2 - Sammenhængende indsatser for borgerne (afsnit 5.2)

Delrapport 3 - Effektiv administration (afsnit 5.4)

Bilag

1. Kommissorium, medlemmerne af Strukturudvalget samt møderække
2. Administrativ organisering, ledelseslag og styringsmodeller
3. Eksempler på servicerejser for borgeren
4. Modeller, der tidligere er drøftet i udvalget

1. Indledning

1.1 Baggrund for Strukturudvalgets arbejde

Strukturudvalget blev ultimo maj 2012 nedsat af Borgerrepræsentationen (BR). Opdraget til udvalget har været at komme med forslag til en ny udvalgs- og forvaltningsstruktur gældende fra d. 1. januar 2014.

Strukturudvalget er nedsat under Økonomiudvalget (ØU) som rådgivende udvalg for ØU og BR. Rammerne for Strukturudvalget er, at arbejdet skal tage udgangspunkt i den gældende kommunale styrelseslov - med mulighed for at komme med forslag til mindre lovændringer og dispensationer - og at afrapporteringen til BR skal ske senest 31. december 2012. Struktursekretariatet er oprettet i forbindelse med Strukturudvalgets arbejde.

Udvalget har i forbindelse med sit arbejde erfaret, at det er vanskeligt inden for den besluttede tidsplan at komme med dybdegående og udtømmende forslag til modeller for en ny udvalgs- og forvaltningsstruktur. Der er således i indeværende rapport tale om bud på to foreløbige modeller, der forudsætter en ændret organisering inden for kommunens nuværende styreform, og to foreløbige modeller som forudsætter styreformændring. Herudover fremlægges en række forslag og muligheder, der kan realiseres inden for den nuværende organisering.

Denne rapport kommer således med bud på foreløbige modeller og forslag, som bør uddybes nærmere frem mod en endelig beslutning.

Målet for Strukturudvalgets arbejde er, at en ny struktur skal sikre:

- større tydelighed og gennemsigtighed om det politiske ansvar for de kommunale opgaver
- en sammenhængende og bedre betjening af borgere og virksomheder
- nærhed for borgerne
- en mere effektiv opgaveløsning
- en tilfredsstillende beskyttelse af mindretallet
- gode arbejdsforhold for de menige medlemmer af BR

Alt sammen med henblik på at skabe en bedre service for kommunens borgere og virksomheder. Se kommissoriet for Strukturudvalgets arbejde i bilag 1.

1.2 Fremtidige krav til den kommunale opgaveløsning

Mulighederne for at sikre sammenhæng, gennemsigtighed, nærhed og effektivitet i indsatsen for borgere og erhvervsliv er afhængig af de fremtidige vilkår og krav, som bliver gældende for kommunernes rolle og opgaver. De nye vilkår og krav retter sig overordnet mod henholdsvis økonomi og kvalitet på den ene side og politikerne og borgerne på den anden side, som illustreret i figur 1 nedenfor.

Økonomisk styring og kvalitet i kommunens opgaveløsning

Staten har inden for de seneste år strammet styringen af kommunernes økonomi. Kommunerne forventes at kunne levere samme service til borgere for færre penge, og der er loft på hvor meget der må investeres i byggeri og anlæg. Det stiller store krav til at kommunerne finder nye

smarte løsninger, der kan bidrage til øget kvalitet og effektivitet i indsatsen.

Det forventes samtidig, at kommunen løbende udvikler kvaliteten i service og tilbud i overensstemmelse med borgernes forskelligartede livsformer, værdier og behov. Kommunen skal både kunne levere service til borgerne på farten og i det nære miljø, samt sikre en høj faglig kvalitet i myndighedsarbejdet. I København skal denne udvikling ses i sammenhæng med befolkningstilvækst, ændret demografi og øget regional og international konkurrence om vækst og kvalificeret arbejdskraft.

I 2025 forventes der at være 100.000 flere københavnere med særlig kraftig vækst i antallet af børn og unge. København er samtidig en attraktiv arbejds- og bosætningskommune. To tredjedele af kommunes befolkningstilvækst kommer fra tilflytninger fra andre kommuner eller fra udlandet. En stor del af befolkningsvæksten forventes at ske i kommunens byudviklingsområder, som fx Ørestad, Nordhavn, Sydhavnen m.fl. I forhold til demografi og befolkningsvækst er København således godt rustet til den øgede regionale og internationale konkurrence om arbejdskraft og arbejdspladser.

Figur 1. Nye vilkår og krav til kommunerne



Nye forhold for politikere og øget inddragelse af borgerne

Kompleksiteten i kommunernes opgaveløsning og rammevilkår er stigende, bl.a. som følge af øget regulering fra Folketinget og EU samt de seneste års omstruktureringer i den offentlige sektor, der har givet kommunerne nye opgaver inden for fx beskæftigelse, social- og sundhedsområdet. Disse ændringer giver kommunerne mulighed for at kunne tilbyde en mere sammenhængende indsats for borgerne og erhvervslivet, men stiller også store krav til den politiske styring.

Samtidig er omfanget og hastigheden af nyhedsformidlingen og kommunikation omkring byens forhold intensiveret kraftigt inden for sidste 5-10 år. Lokalpolitikere skal således i dag forholde sig til flere komplekse og tværgående problemstillinger, og skal balancere mellem at håndtere konkrete problemstillinger og kriser på den ene side og træffe langsigtede strategi-

ske beslutninger på den anden side. Denne udvikling skal samtidig ses i forhold til at lokalpolitikere kun har begrænsede tid og ressourcer at trække på i forhold til fuldtidspolitikere.

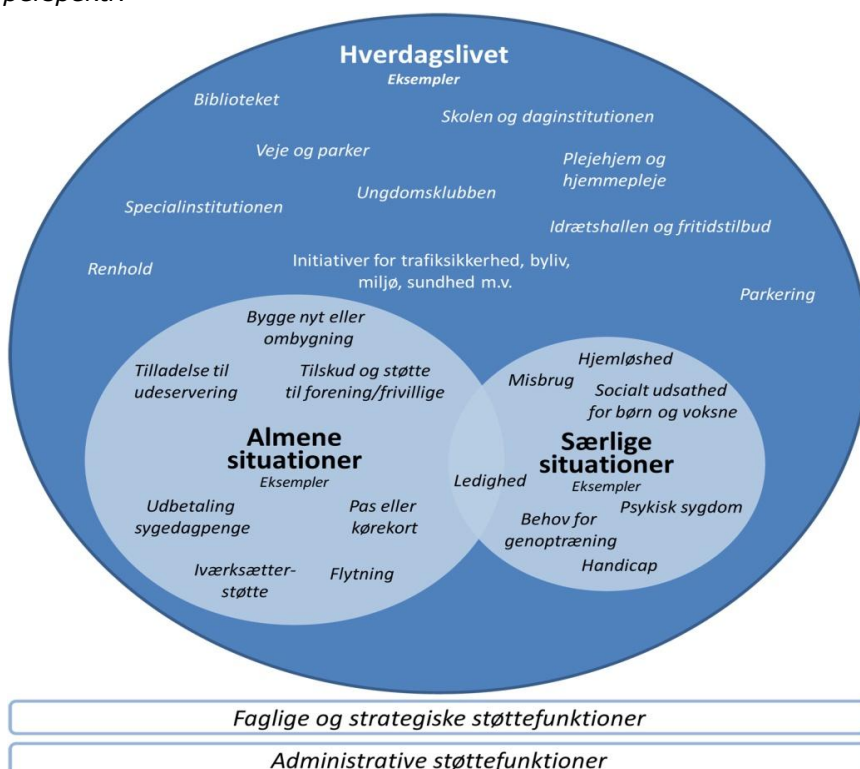
Tilsammen udfordrer disse to tendenser rollen som lokalpolitiker betydeligt. Dette hænger sammen med at borgernes sociale og politiske engagement i bylivet og nærdemokratiet ligeledes er under forandring. På den ene side er borgernes politiske engagementet i det traditionelle kommunestyre faldende, hvilket bl.a. afspejles i lave stemmeprocenter ved kommunalvalgene. På den anden side har nye netværksformer og digitale medier skabt mulighed for at borgerne kan engagere sig i problemstillinger mere spontant og uden om de mere traditionelle indflydelseskanaler som fx lokaldemokrati, brugerråd m.v.

Strukturudvalgets arbejde har omhandlet, hvordan kommunens organisering i højere grad kan understøtte en større kvalitet og effektivitet i indsatsen overfor borgere og erhvervsliv, herunder politikernes mulighed for at udøve politisk styring under de ændrede rammer og vilkår.

1.2 Prioritering af hensyn og dilemmaer

For at kunne skabe bedre service for kommunens borgere og virksomheder har Strukturudvalget i sine drøftelser om kommunens opgaveløsning og fremtidige organisering taget udgangspunkt i hvilke opgaver kommunen løser set fra borgernes og erhvervslivets perspektiv, se figur 2. Oversigten tager udgangspunkt i tre overordnede berøringsflader mellem kommunen på den ene side og borgere og erhvervsliv på den anden side; hverdagslivet, almene situationer og særlige situationer.

Figur 2. Kommunens opgaveløsning set fra borgernes og erhvervslivets perspektiv



Figuren har dannet grundlag for udvalgets drøftelser af kommunens opgaveløsning og de hensyn, der skal afvejes ved en mulig ændring af udvalgs- og forvaltningsstrukturen. Fremlæggelsen af mulige modeller for ny struktur i rapporten bygger således på de hensyn, som udvalget løbende har drøftet, afvejet og kommet med retningsanvisninger på gennem udvalgets møder. I tabel 1 er nogle af de væsentligste hensyn nævnt.

Tabel 1. Hensyn for en ny organisering

Områder	Hensyn
Politisk ledelse og styring	<p>Styrket politisk ledelse og koordinering på tværs af fagområder.</p> <p>Gennemsigtighed i politiske beslutninger, herunder opgave- og ansvarsfordeling mellem udvalg, samt mellem udvalg og forvaltning.</p> <p>Arbejdsdeling mellem den politiske ledelse og den administrative implementering og drift.</p> <p>Justering af opgavefordelingen mellem politisk og administrativt niveau.</p> <p>Styre ud fra få mål med begrænset krav om dokumentation.</p> <p>Stabil drift.</p> <p>Nærdemokratisk indflydelse på beslutninger og opgaveløsning.</p>
Sammenhæng og gennemsigtighed	<p>Gennemsigtighed for borgerne i kommunens arbejdsgange, beslutninger, og tilbud herunder gennemsigtighed i ansvarsfordelingen mellem enheder centralt og decentralt.</p> <p>Helhedsperspektiv på borgernes udfordringer og hverdagsliv på tværs af fagområder.</p> <p>Overskuelige borgerindgange – fysiske, telefoniske og digitale.</p> <p>Skabe nærhed ved at kommunen møder borgeren hvor de er, hvor det giver mening og størst effekt.</p>
Kvalitet og innovation	<p>Kvalitet i opgaveløsningen.</p> <p>Fokus på effekt og resultater for borgerne på tværs af kommunen.</p> <p>Innovativ opgaveløsning og udviklingskraft (inddragelse af brugere og borgere) – klare udviklingsmål.</p>
Effektivitet	<p>Effektive processer og beslutningsgange</p> <p>Effektive sagsforløb for borgerne</p> <p>Økonomisk effektivitet</p> <p>Implementeringskraft</p>

Strukturudvalget har i drøftelserne af ovenstående hensyn lagt vægt på, at hensynene ikke nødvendigvis er gensidigt udelukkende. Fx at hensyn til øget kvalitet og sammenhæng for borgeren ofte kan understøtte hensynet om en mere effektiv drift.

1.3 Centrale temaer i Strukturudvalgets arbejde

En del af baggrunden for nedsættelse af Strukturudvalget og ønsket om en ny udvalgs- og forvaltningsstruktur har været, at der skal ske en styrkelse af den politiske styring (se afsnit 2 nedenfor) og at borgere og virksomheder i højere grad skal opleve en sammenhængende og mere effektiv indsats fra kommunen, jf. kommissoriet for udvalgets arbejde.

Dette har været understreget i Strukturudvalgets drøftelser og det tilhørende analysearbejde, der er foretaget af struktursekretariatet i samarbejde med forvaltningerne og kommunens tværgående enheder. Der har været særlig fokus på områder, hvor kommunen i dag vurderer, at der er udfordringer i forhold til en sammenhængende service til borgere og virksomheder. På den baggrund er drøftet en række centrale temaer, som danner grundlag for de foreløbige modeller og tiltag, der fremlægges i rapporten.

Sammenhængende indsats for borgeren på velfærdsområdet

Det mest centrale tema vedrører, hvordan kommunen kan afhjælpe de eksisterende snitfladeproblematikker mellem forvaltningerne på velfærdsområdet, så borgeren oplever en mere sammenhængende indsats. Eksempelvis kan borgeren opleve en usammenhængende indsats, når de har særlige, komplicerede behov og udfordringer, hvor ydelser til borgeren involverer flere forvaltninger.

Kommunen er her udfordret af ikke at kunne yde en helhedsorienteret og koordineret indsats overfor borgeren. Det betyder, at mange borgere ikke oplever en god "servicerejse", men selv må forestå koordinering og "bære" sin sag rundt i systemet (se eksempler på servicerejser i bilag 3). Dette kan fx ske, når en borger skal have ydelser fra flere forvaltninger samtidigt eller når der er overgange i borgernes liv, hvor kommunen har organiseret sig, så der sker en ændring overfor borgeren, uden at dette giver mening for borgeren. Strukturudvalget har endvidere drøftet sammenhængen mellem kommunens almen- og specialindsats og hvordan den i højere grad kan sammentænkes i fx skoler, daginstitutioner og idrætsfaciliteter.

Rapporten indeholder forskellige bud på håndtering af ovennævnte udfordringer:

- Organisatorisk samling af velfærdsforvaltningerne (se afsnit 4).
- Sammenhæng og nærhed i den decentrale organisering (se afsnit 5.1).
- Øget samarbejde og opgaveoverflytning inden for nuværende organisering (se afsnit 5.2 og 5.3.1).

Samlet prioritering af byens rum

Et andet tema omhandler områder, hvor opgaveløsningen inden for nært beslægtede områder i dag er delt mellem flere forvaltninger. Dette opleves i mange tilfælde for borgere og virksomheder som usammenhængende og bureaukratisk. En sammenhængende by med samtænkning af kulturområdet i forhold til anvendelsen af byens rum kan således være et eksempel på, at kvaliteten overfor borgeren kan styrkes. Dette ville fx gøre sig gældende ved at skabe én indgang for brugerne af byens rum.

Rapporten indeholder forskellige bud på håndtering af disse udfordringer:

- Organisatorisk samling af Teknik- og Miljøforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen (se afsnit 3.1).
- Opgaveoverflytning inden for nuværende organisering (se afsnit 5.4.4).

Styrket vækst og beskæftigelsesindsats

Strukturudvalget har endvidere lagt vægt på et særligt temaområde omkring vækst og beskæftigelse i sammenhæng med et styrket Økonomiudvalg, der varetager sin tværgående funktion.

Formålet er at kunne levere en bedre og mere sammenhængende service til kommunens ledige borgere ved at gøre det lettere at tilpasse aktivering og efteruddannelse af de ledige til virksomhedernes behov og samtidig få virksomhederne til at se de ledige som en ressource.

Udover at arbejde for at virksomhederne får den arbejdskraft, de har brug for, indebærer et samlet vækst- og beskæftigelsesfokus, at kommunen kan fremstå styrket i dialog med virksomheder, regionen og staten i forhold til den strategiske erhvervsudvikling. Strukturudvalget har endvidere lagt vægt på, at kommunen generelt ved denne organisering vil kunne styrke sin vigtige rolle som ekstern aktør.

Rapporten indeholder forskellige bud på håndtering af disse udfordringer:

- Organisatorisk samling af Økonomiforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (se afsnit 3.2).
- Styrket strategisk indsats over for erhvervslivet (se afsnit 5.3.2).

Effektiv drift

Udover behovet for en bedre og mere sammenhængende indsats overfor borgere og virksomheder, som er omdrejningspunktet for ovennævnte temaer og de foreløbige modeller i rapporten, har et centralt emne for Strukturudvalget endvidere været forslag, der samtidigt kan sikre en mere effektiv drift. Dette skyldes bl.a. ønsket om at reducere Københavns Kommunes administrative udgifter, som er væsentligt højere i forhold til 6-by-gennemsnittet.

Rapporten indeholder forskellige bud på administrative effektiviseringer:

- Organisatorisk samling af forvaltninger. I relation til de foreløbige modeller for ændret organisering vil der være et administrativt effektiviseringspotentialer ved at reducere en eller flere forvaltninger eller ved enhedsforvaltning, samt effektiviseringer der knytter sig særligt til de enkelte modeller (se afsnit 3 og 4).
- Sammenhængende indsatser for borgerne (se afsnit 5.2).
- Bedre og mere effektiv borgerbetjening (se afsnit 5.3.1).
- Effektiv administration – samling og optimering af administrative støttefunktioner (se afsnit 5.4).

Strukturudvalget har i relation til ovenstående endvidere drøftet forskellighederne i forvaltningernes administrative organisering, herunder organisationsdiagrammer, ledelseslag og styringsmodeller, jf. bilag 2.

1.4 Rapportens opbygning

Indholdet af rapportens øvrige afsnit kort beskrevet nedenfor.

Afsnit 2: I dette afsnit behandles, hvordan der kan ske en styrkelse af den politiske ledelse og styring samt tilhørende politikroller. Dette har været en central debat i Strukturudvalgets arbejde.

Afsnit 3: I dette afsnit præsenteres to modeller for ny udvalgs- og forvaltningsstruktur, som kan implementeres inden for kommunens nuværende styreform.

Afsnit 4: Her præsenteres to modeller, som forudsætter en styreforandring. De to modeller bygger videre på modellerne, som er beskrevet i afsnit 3. Det nye ved modellerne i afsnit 4 er, udover de styreforandringssædsvende forhold, en organisatorisk samling af kommunens velfærdsområder.

Afsnit 5: Udvalget har løbende drøftet en række forslag til ændringer inden for kommunens nuværende organisering med fokus på øget kvalitet for borgere og virksomheder samt effektiv drift. Forslagene kan således både implementeres nu og såfremt der træffes beslutning om en af ovennævnte modeller.

Afsnit 6: Effektiviseringspotentialet i de foreslåede modeller for ny organisering og forslag der kan realiseres inden for nuværende organisering opsummeres i dette afsnit.

Afsnit 7: I perspektiveringens beskrives tendenser og værktøjer, der alle kan bidrage til at møde de udefra kommende krav og vilkår, og samtidig understøtter hinanden: innovation og smarte løsninger, borgerne som ressourcestærke aktører og kommunen som drivende aktør

Appendiks om videre proces: Her gennemgås videre proces for eventuel politisk beslutning om en ny udvalgs- og forvaltningsstruktur.

2. Politisk styring og politikroller

Et centralt tema i Strukturudvalgets drøftelser har været, hvordan der kan ske en styrkelse af den politiske ledelse og tilhørende politikroller.

Dette skal ses i sammenhæng med, at arbejdspresset og kompleksiteten i opgaverne for kommunalpolitikere er stigende, jf. beskrivelse i indledningen. Særligt i Københavns Kommune er der store sagsmængder, mange borgere pr. politiker og store medieinteresse for hovedstaden, som udfordrer politikerne tidsmæssigt.

Ønsket om en styrkelse af politikrollen og den politiske ledelse, herunder bedre politisk betjening hænger sammen med Strukturudvalgets opdrag om at komme med forslag, der skal være med til at sikre:

- At det er tydeligt, hvem der har det politiske ansvar
- En effektiv politisk koordinering på tværs af udvalg
- Åbenhed og gennemsigtighed i BR og forvaltningernes arbejde
- Gode rammer for at inddrage københavnere i BR's arbejde

Strukturudvalget har i drøftelserne lagt vægt på, at den politiske tyngde bør være på at formulere mål og retning, mens fokus for det administrative niveau bør være på at eksekvere de politiske beslutninger.

2.1 Nye politikroller

En forudsætning for at politikerne kan blive mål- og retningsformulerende er, at politikerne får tid til at være politikere. Det kræver, at uvedkommende sager ikke fylder på politikernes bord, så der kan fokuseres på de for politikerne relevante drøftelser. Dette kan ske ved at justere opgavefordelingen mellem det politiske og administrative niveau, således at beslutningskompetencen på udvalgte områder overlades til forvaltningen.

Dette kan både foregå via en formaliseret proces, hvor BR eller et udvalg ved beslutning overlader kompetencer på enkeltområder til forvaltningerne, og/eller mere stiltiende, hvor det vil være muligt at lade kompetencefordelingen mellem politikerne og administrationen være uskreven. I denne sammenhæng er det væsentligt, at der arbejdes med kultur og tillidsrelationen mellem politikere og embedsværk.

En forudsætning for, at politikerne kan overlade beslutningskompetence vedrørende konkrete opgaver til forvaltningsniveauet, er, at der sker en relevant rapportering og ledelsesinformation tilbage til det politiske niveau, så politikerne fortsat kan udføre deres politiske "tilsynsrolle". Dette kunne fx ske igennem et opfølgingsværktøj, som kunne kaldes "min politikerside" efter forbillede fra institutionsledernes "min lederside".

I det følgende gives et eksempel på, hvordan det politiske udvalgsarbejde kan tilrettelægges, så der skabes rum for centrale politiske drøftelser, der er rammesættende og retningsgivende for et område samt politiske drøftelser af, hvilke konkrete tiltag der er nødvendige for at indfri de overordnede mål. Samtidig sikres fokus på og rum for eksekvering i administrationen.

Konkret eksempel på arbejdsdeling mellem udvalg og forvaltning

Børne- og Ungdomsudvalget (BUU) vedtog 7. december 2011 "Tidlig indsats og inklusionspakke". Forud for indgåelse af aftalen var der drøftelser mellem

udvalgsmedlemmer, fagfolk fra kernerdriften og eksterne eksperter om udfordringer og mulige politiske retninger på området. Med aftalen opnåede man enighed om følgende helt overordnede politiske mål:

- At der fortsat skal være gode skole- og institutionstilbud til alle børn – på både almen- og specialområdet.

- At der ikke fortsat ekskluderes en stigende andel af børn til specialiserede tilbud.

Med udgangspunkt i disse overordnede målsætninger indeholder "Tidlig indsats og inklusionspakken" flere meget konkret beskrevne tiltag og aktiviteter, som tilsammen skal indfri disse mål. Tiltagene og aktiviteterne har i forhandlingsforløbet været drøftet grundigt i BUU. Derfor har det i implementeringen kun været nødvendigt at fremlægge få, centrale indstillinger for BUU i forhold til den konkrete udmøntning af tiltagene – fx nye fleksible tilbudstyper og ændringer i budgetmodeller. Dermed har det også været muligt at holde linjen i implementeringen og nogle af de svære beslutninger har kunnet fastholdes, fordi de indgår i og er tydeligt og klart beskrevet i den samlede pakke, som et nødvendigt led ift. at indfri de overordnede mål.

BUU præsenteres for resultater og status på implementeringen to gange årligt – fx tal for udviklingen i andelen af børn i specialiserede tilbud og økonomi i balance. Afrapporteringer giver både muligheder for at følge med om implementeringen sker i overensstemmelse med de politiske beslutninger og muligheder for at drøfte og tage stilling evt. nødvendige justeringer eller nye politiske tiltag.

2.2 Politisk ledelse og fokus på effekt for borgeren

En måde at styrke politikerrollen på er ved mere systematisk at styre efter overordnede tværgående mål for, hvilken effekt man gerne vil skabe for borgeren og virksomheden, dvs. rammestyring i stedet for detailstyring.

I den sammenhæng er det væsentligt, at fokus for den politiske styring i højere grad flyttes fra en drøftelse af input (budgetter, medarbejdere, ledere etc.) og output (timer til hjemmepleje og undervisning etc.) til en drøftelse af hvilke resultater og effekter der opnås med den kommunale indsats. Det er fx mere interessant, hvor gode eleverne i folkeskolen er til at læse, skrive og regne og hvordan dette opnås end, hvad budgettet er eller antallet af undervisningstimer.

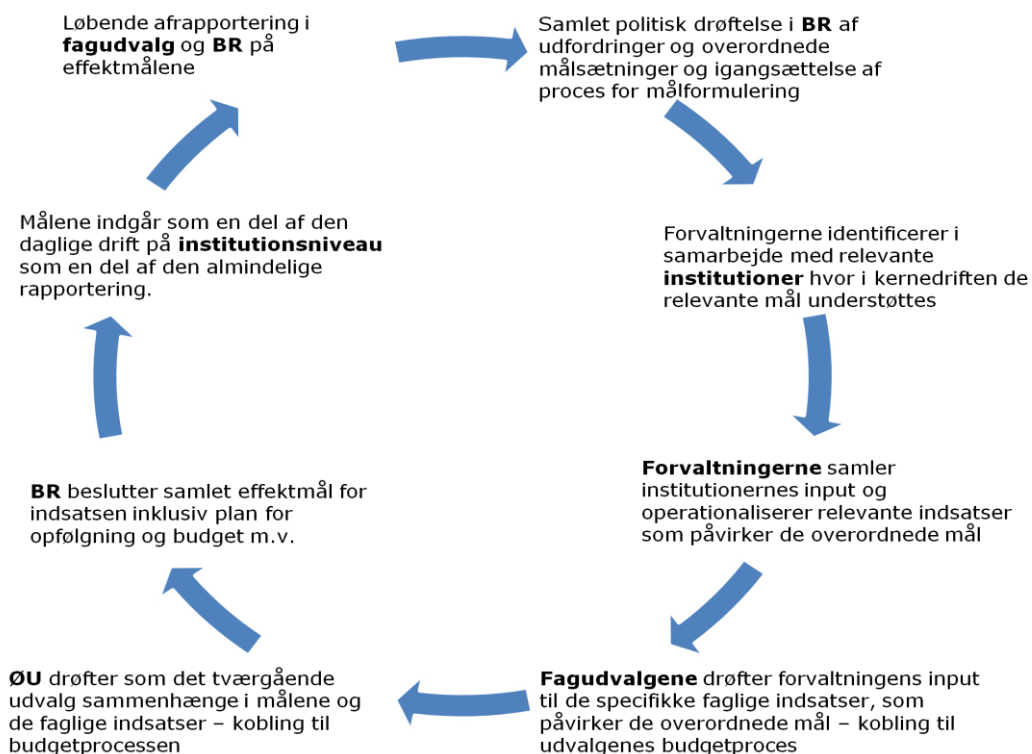
Nedenfor er skitseret et forslag til samlet proces for styring efter resultater og effekt for borgeren, hvor sammenhængen mellem den politiske strategiske styring og kernerdriften er visualiseret, jf. figur 3.

Det er karakteristisk ved de overordnede mål er, at de kræver en indsats på tværs af fagområder for at blive opfyldt. Udfordringerne er bl.a., at der mangler en overordnet politisk ramme at spille de tværgående mål ind i, hvilket udfordrer den politiske styring og prioritering af de mange tværgående indsatser, der igangsættes. Mange af initiativerne implementeres således ikke i kernerdriften, da de ofte "fødes" andet steds end de skal implementeres. Samlet set betyder det, at der sættes mange aktiviteter i gang, som ikke nødvendigvis resulterer i en øget kvalitet for borgeren.

Med henblik på en bedre politisk ledelse og forankring af overordnede tværgående mål kan der ved starten af en BR-samling besluttes en overordnet politisk ramme med tilrettelæggelse af en proces, hvor der sker en

rettidig involvering af BR og de faglige udvalg. Dette kunne ske med udgangspunkt i drøftelse og fastlæggelse af tværgående langsigtede mål (evt. 4-årige) vedr. fx middellevetid, ungdomsuddannelse, kriminalitet, ledighed, CO2-reduktion. Formålet med en tidlig inddragelse af BR er at skabe politisk ejerskab til de tværgående planer, mål og strategier hele vejen fra idé til implementering og skabe en politisk ramme og retning. Se konkrete forslag hertil i delrapport 1.

Figur 3. Proces for styrket politisk ledelse og styring i BR og fagudvalg



De overordnede mål skal i fagudvalgene konkretiseres til konkrete indsatser og skal her kobles op på de relevante udvalgs budgetprocesser. Dette sikrer, at der kommer konkret handling bag de overordnede mål og at der sker en forankring i den daglige drift.

2.3 Politisk styring af kernerdriften

I sammenhæng med et fokus på at styrke den mere langsigtede politiske ledelse og styring, er der ligeledes behov for en stærkere politisk ramme og fokus i den daglige udvalgsbehandling på de områder, hvor ansvaret er delt mellem forskellige udvalg/forvaltninger. Disse områder kan opleves usammenhængende set fra borgeren perspektiv.

Den politiske ramme kan etableres *oppefra* ved, at BR fastlægger konkrete tværgående mål for den ønskede effekt, herunder eksempelvis mål for borgernes servicerejse. De tværgående mål kan efterfølgende indgå i BR's samlede arbejdsprogram, og de involverede fagudvalg kan indgå et partnerskab omkring realisering af målene, herunder en forpligtende afstemning af aktivitets- og serviceniveau samt fælles/samlet budgetprioritering, jf. figur 3.

På områder, hvor ansvaret er delt mellem forskellige udvalg/forvaltninger bør det tværgående partnerskab i fagudvalgene understøttes *nedefra* af et tilsvarende samarbejde på forvaltnings- og institutionsniveau. Det er afgørende, at der også er sammenhæng og samarbejde mellem de faglige aktører i keredriften. Det er en forudsætning, at det øgede samarbejde på forvaltningsniveau sker som en del af kommunens almindelige kerne-drift, og at det medfører en mere effektiv sagsbehandling.

Formålet er at sikre politisk retning og rammer for udmøntningen af de 99 pct. af kommunens serviceudgifter, som ikke direkte indgår i de årlige forhandlinger om kommunens budget, herunder særligt de store velfærdsområder.

I den forbindelse er et politisk fokus på rammerne for styring og drift af kommunens institutioner også centralt. Mere konkret er målet at skabe en mere effektiv og sammentænkt institutionsdrift, herunder en mere tydelig politisk prioritering på tværs af de enkelte forvaltningsområder, samt et bedre lokalt ledelsesrum gennem en mere ensartet understøttelse af institutionerne. Samlet set skal det føre til mere kvalitet og effektivitet til gavn for borgerne.

Det er vigtigt at sikre, at implementering og realisering af de politiske mål for, hvilke resultater man ønsker at opnå for borgeren, bliver en del af institutionernes indsats og ikke ender som særlige projekter, der bygges ovenpå keredriften. Dette ender ofte med at blive både dyrt og dårligt implementeret. Kommunen har med det igangsatte arbejde omkring til-lidsdagordenen og Bedre Ledelsesrum sat fokus på at skabe et fælles grundlag for en god ledelsesdialog mellem kommunens ledelsesniveauer, fra politisk niveau til institutionsniveau på tværs af fagområder.

2.4 Forbedret politisk betjening

Strukturudvalget har tilkendegivet, at der er behov for en forbedret betjening og forbedrede faciliteter for partierne/medlemmerne af Borgerrepræsentationen, hvis der sker ændringer i udvalgs- og forvaltningsstrukturen ved sammenlægning af ressortområder eller ved styreformsændringer.

En udvidelse af den politiske betjening kan blandt andet ske ved en styrkelse af den brede/generelle politiske betjening af Borgerrepræsentationens medlemmer samt forvaltningssekretariaternes betjening af udvalget og udvalgsmedlemmerne.

Der skal derfor i forbindelse med en beslutning om strukturændringer udarbejdes forslag til forbedret politisk betjening samt mulige sekretariatsmodeller til understøttelse af det politiske niveau med særlig fokus på udvalgsbetjeningen.

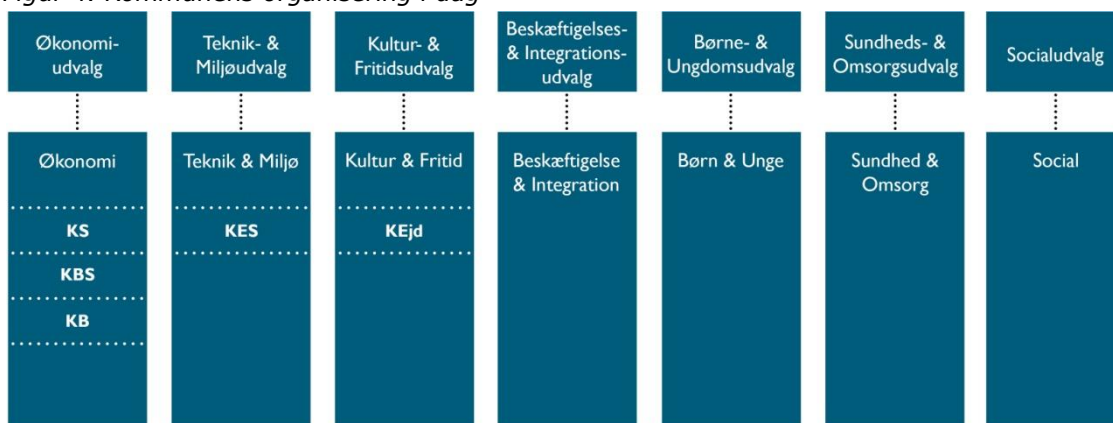
Spørgsmålet om vederlag af Borgerrepræsentationen skal endvidere undersøges ved en ændring af udvalgs- og forvaltningsstrukturen således at vederlæggelsen tilpasses den ny struktur, organisationsform og opgavefordeling.

Se delrapport 1 for uddybning.

3. To modeller for ny organisering inden for kommunens nuværende styreform

Udgangspunktet for analysen har været Københavns Kommunes nuværende styreform og organisering. Københavns Kommune har mellemformstyre med delt administrativ ledelse som styreform og har haft det siden 1998. Den nuværende organisering med syv udvalg og forvaltninger (se nedenfor) har eksisteret siden 2006.

Figur 4. Kommunens organisering i dag



I opdraget til Strukturudvalgets arbejde er der lagt vægt på – udover de kvalitative hensyn – at udvalget skal komme med forslag, der reducerer antallet af forvaltninger. De fire modeller der forudsætter organisatoriske ændringer gennemgås i det følgende.

To modeller, hvor der ændres i den nuværende organisering med kommunens syv udvalg og forvaltninger:

- Model 1: Samlet prioritering af byens rum ud fra borgerens behov (seks udvalg og forvaltninger)
- Model 2: Styrket vækst- og beskæftigelsesindsats og samlet prioritering af byens rum (fem udvalg og forvaltninger).

To modeller hvor der forudsættes en styreformændring (se afsnit 4):

- Model 3A - Fokus på sammenhæng inden for kommunens velfærdsområder, byens rum og styrket vækst- og beskæftigelsesindsats med delt administrativ ledelse (syv udvalg, tre udvalgsformænd/borgmestere og tre forvaltninger).
- Model 3B - Fokus på sammenhæng inden for kommunens velfærdsområder, byens rum og styrket vækst- og beskæftigelsesindsats med enhedsforvaltning (syv udvalg, en overborgmester og seks udvalgsformænd).

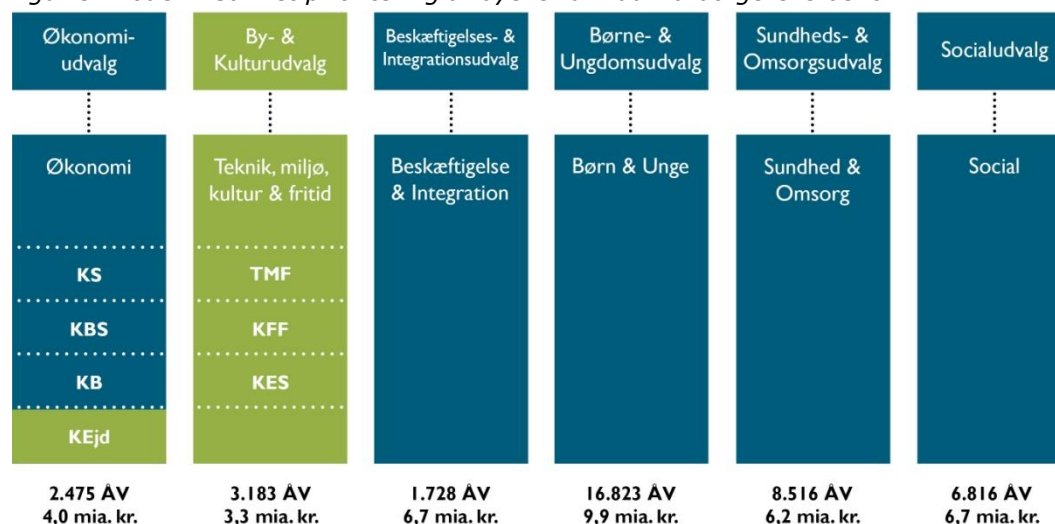
Forslag til ændringer, der kan håndteres inden for den eksisterende organisering, gennemgås i afsnit 5, og vil kunne besluttes uafhængig af modellerne.

Strukturudvalget har i drøftelserne af mulige organisationsændringer lagt vægt på forhold knyttet til både den administrative organisering og den politiske ledelse, der skal tages i betragtning ved en ændret struktur. Dette indebærer bl.a., at der både skal være en robusthed i den administrative organisering og at den politiske ledelse skal understøttes bedst muligt, fx ved at der ikke er for store sagsmængder samlet set og at konkrete (mindre) fagområder ikke negligeres i et udvalg.

3.1 Model 1: Samlet prioritering af byens rum ud fra borgernes behov

Modellen bygger på ønsket om at skabe en tæt sammenhæng mellem udvikling og drift af byens rum og brugen af kommunens faciliteter ved oprettelsen af en By- og Kulturforvaltning.

Figur 5. Model 1 Samlet prioritering af byens rum ud fra borgerens behov



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. Forvaltningen består af opgaveporteføljen fra den nuværende Kultur- og Fritidsforvaltning (KFF) og Teknik- og Miljøforvaltning (TMF) undtaget Københavns Ejendomme (KEjd), der flyttes fra KFF til Økonomiudvalget.

3.1.2 Fokus på by og kultur

Der er sket en udvikling i københavnernes måde at bruge byens offentlige rum på. I dag bruges byen i højere grad til kultur- og fritidsaktiviteter end tidligere. Lige fra store events som VM i landevejscykling til gadefester som Distortion eller det lokale loppemarked på Sønder Boulevard.

I den sammenhæng kan byens rum betragtes som én samlet kultur- og fritidsfacilitet i stil med de traditionelle fritidsfaciliteter. Her er det centralt, at kommunen skaber de bedste rammer og betingelser for brugernes udfoldelser.

En By- og Kulturforvaltning har kontakt til københavnernes, når københavnernes bruger byens rum. By- og Kulturforvaltningens opgaver er i bred forstand at stille byens rum til rådighed og sikre et godt fundament for borgernes livsudfoldelse. Herunder ligger også udstedelse af tilladelser til, hvordan byens rum må bruges.

3.1.3 Kvalitet og effektivitet for borgerne

Ved oprettelsen af en By- og Kulturforvaltning samles de to nuværende forvaltningsområder under én borgmester med et samlet budget. Det 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 inden for. 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.

Én 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, brugerne 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 og eventbureauer, der i dag modtager støtte fra Kultur- og Fritidsforvaltningen og skal indhente tilladelse og rådgivning fra KES.

Én indgang for brugerne vil skabe 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 sammentænke kultur og infrastruktur må indsatser forventes at få endnu større gennemslagskraft.

3.1.4 Effektiviseringsgevinster

En samling af KFF og TMF vil som minimum indebære, at man kan gå fra to administrationer til én administration. Se uddybning af opgørelse af effektiviseringspotentiale i afsnit 6.

I forhold til at opnå en mere optimal udnyttelse af byens rum vurderes det, at der kan effektiviseres på ressourcer, der i dag anvendes på tværgående koordinering mellem forvaltningerne. Desuden vurderes det, at der kan ligge et potentiale i et tættere samarbejde omkring tilrettelæggelse, afvikling og drift (herunder renhold), når byen lægger rum til små og store kulturelle arrangementer.

Et foreløbigt estimat er en effektivisering af den tværgående koordinering af byrumsudvikling i størrelsesorden 2,5 mio.kr. og en tilsvarende effektivisering af koordinering af arrangementsafvikling – i alt ca. 5 mio.kr.

Tabel 2. Effektiviseringspotentiale ved model 1

Samlet prioritering af byens rum ud fra borgernes behov	(mio. kr.)
Sammenlægning af TMF og KFF	31-42
Koordinering af byrumsudvikling og arrangementsafvikling	5
I alt	36-47

Det er ikke vurderingen, at model 1 giver anledning til nye, problematiske snitflader mellem forvaltninger.

Modellen adresserer ikke den eksisterende snitflade i forhold til opgaverne vedrørende by- og trafikplanlægningsopgaver der løses i Økonomiforvaltningen og i Teknik- og Miljøforvaltningen.

3.1.5 Politisk ledelse i relation til byens rum

Sammenlægningen af forvaltningsområderne kan resultere i, at et kommende By- og Kulturudvalg kommer til at skulle håndtere et for stort ressortområde både kvalitativt og kvantitativt.

Udvalget skal således forholde sig til sager, der strækker sig over et stort fagligt spektrum; fra lokalplansager, miljøsager over til de små storbyetatre. Derudover vil sagsmængden i udvalget blive betydeligt.

Det kan vanskeliggøre en strategisk og sammenhængende styring af de enkelte fagområder, som udvalget er ansvarlig for. Denne problemstilling kunne løses ved, at der blev tilknyttet eksempelvis to politiske udvalg til By- og Kulturforvaltningen. Dette kan ikke lade sig gøre inden for den eksisterende lovgivning, men ville kræve en lovændring. Se juridiske bemærkninger til model 3A i afsnit 4.1.5.

3.2 Model 2: Styrket vækst- og beskæftigelsesindsats og samlet prioritering af byens rum

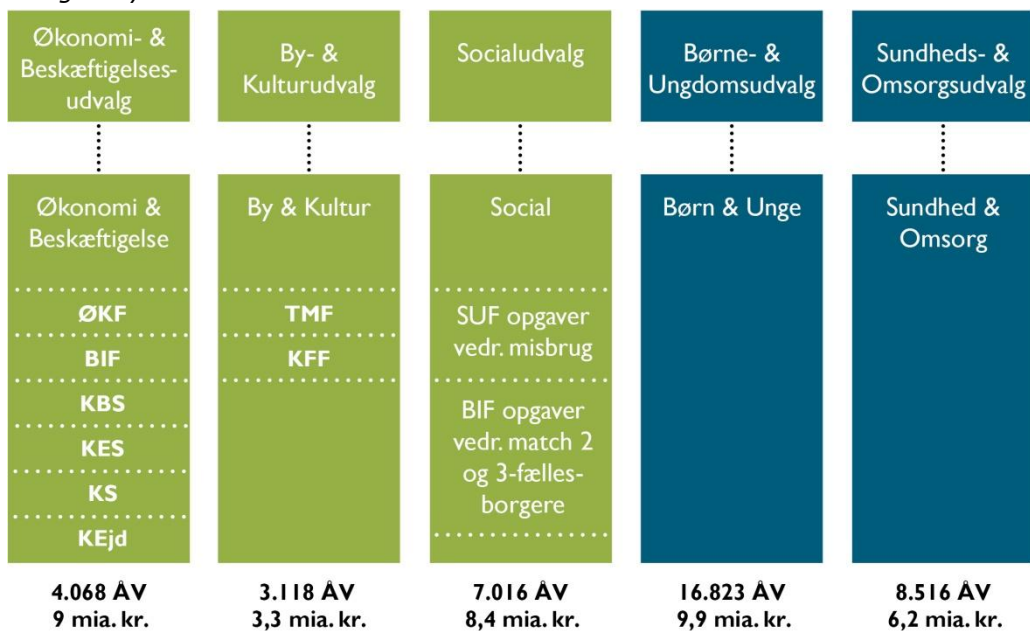
Økonomisk vækst og beskæftigelse er en af forudsætningerne for at skabe rammerne for en højere livskvalitet for borgerne i København.

I konkurrencen om virksomheder, dygtige medarbejdere og vækst er København i hård konkurrence med andre storbyer, som Stockholm, Hamborg og Berlin. Ser man på Københavns vækst i BNP i forhold til disse byer halter København bagefter. I en national kontekst er der en højere ledighed i Københavns Kommune end i sammenlignelige kommuner og København ligger i 2012 på 70. plads ud af 98 mulige i DI's måling af kommunernes lokale erhvervsklima.

Københavns Kommune har allerede igangsat mange initiativer for at imødegå disse udfordringer. Visionen for denne model er, at kommunen bliver bedre til at sammentænke kommunens indsats for højere beskæftigelse med en bedre service til erhvervslivet og udvikling af strategiske vækstinitiativer.

Modellen indebærer, at der etableres et Økonomi- og Beskæftigelsesudvalg, hvor beskæftigelsesindsatsen for de arbejdsmarkedsparete ledige er tæt koblet til kommunens vækstinitiativer og til den service, der leveres til byens erhvervsliv. Modellen understøtter målsætningen om mere sammenhængende indsats, bedre betjening af borgere og virksomheder og mere effektiv drift.

Figur 6. Model 2 Styrket vækst- og beskæftigelsesindsats og samlet prioritering af byen rum



Hvis Københavns Kommune bliver bedre til at tiltrække virksomheder vil der være flere arbejdspladser til de ledige. En målrettet kobling af vækstinitiativer og arbejdet med at give de ledige, de kompetencer virksomhederne efterspørger, ville kunne styrke Københavns vækst. De lediges udbud af arbejdskraft skal matche virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft til gavn for begge parter.

En organisatorisk kobling af Københavns Erhvervsservice (KES) med de virksomhedsrettede opgaver på beskæftigelsesområdet skal bidrage til, at virksomhederne får en mere sammenhængende service, når de henvender sig til kommunen.

Virksomhedernes serviceoplevelse vil endvidere blive løftet af større brug af digitalisering, og ved at der skabes en mere tilgængelig kommune. Desuden styrkes opgaveløsningen i Københavns Borgerservice (KBS), så det bliver endnu lettere for kommunens borgere at få svar på spørgsmål og løst enkle sager.

Endelig vil denne model kunne styrke kommunens rolle som drivende aktør i den regionale og nationale erhvervsudvikling. Københavns Kommune vil i denne model kunne agere stærkere og mere samlende i relationen til erhvervslivet, andre kommuner og staten og bl.a. gennem etablering af stærke partnerskaber inden for satsningsområderne grøn, sund og kreativ vækst.

Modellen indebærer desuden, at der etableres en By- og Kulturforvaltning, jf. beskrivelse af model 1 ovenfor. Socialforvaltningen får ansvaret for fællesborgere i matchgruppe 2 og 3, jf. beskrivelse i afsnit 5.2.1. KEjd flyttes til Økonomiforvaltningen (ØKF), jf. afsnit 5.5.1.

3.2.1 Øget beskæftigelse og mere sammenhængende indsats overfor de ledige

I beskæftigelsesindsatsen tages der udgangspunkt i den enkelte lediges behov og muligheder. I disse år er der især fokus på, at borgerne selv tager aktivt ansvar for egen beskæftigelsesindsats. Parallelt hermed om-

handler kommunens indsats i forhold til erhvervslivet primært virksomhedernes konkrete sager og forespørgsler. Målet med at samle beskæftigelsesområdet med erhvervsindsatsen er, at det bliver lettere at tilpasse aktivering og efteruddannelse af de ledige til virksomhedernes behov og samtidig få virksomhederne til at se de ledige som en ressource og måske ansætte andre profiler end de umiddelbart ville gøre, hvilket kommunen har gode erfaringer med fra initiativer som Vækstakademikere.

Adgang til den rette arbejdskraft og generelt serviceløft ift. erhvervslivet, jf. nedenfor, skal gøre København mere attraktiv for både små og store virksomheder som kan bidrage med både nye arbejdspladser og vækst.

Kommunens arbejde med de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, som har sociale problemer, placeres i Socialforvaltningen, hvilket kræver dispensation, jf. afsnit 5.2.1. Dermed kan der skabes en mere sammenhængende indsats over for disse borgere, der ikke længere vil have sager i flere forvaltninger.

Fokus i den nye Økonomi- og Beskæftigelsesforvaltning kan derfor rettes mere konsekvent mod at få de arbejdsmarkedsparede ledige i job. Der vil være behov for at sikre tæt koordination mellem de to forvaltninger på dette område, så målet om at få de svage borgere tilbage i job fastholdes selvom opgaven ikke længere ligger i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF). Desuden skal det afklares, hvordan den politiske styring af områderne kan indrettes hensigtsmæssigt mellem de to udvalg.

Modellen giver samtidig mulighed for at skabe en bedre service til de ledige, fordi der i dag er høj grad af sammenfald mellem de borgere, der benytter borgerservicecentre under KBS og kommunens jobcentre i BIF. En sammenlægning af beskæftigelsesindsatsen og borgerserviceområdet vil betyde, at de ledige kan få et serviceløft ved, at organiseringen bliver mere gennemskuelig med flere ydelser samlet i én indgang til kommunen.

De områder som kan integreres i kommunens eksisterende borgerservicekoncept i relation en samlet vækst- og beskæftigelsesindsats:

- Opgaver i Ydelsesservice
- Kontaktcenter i BIF
- Visitering af henvendelser eksempelvis vedrørende kontanthjælp og sygedagpenge
- Kontrolarbejde vedrørende sociale ydelser i BIF
- Samlet koordinering af internationaliseringstiltag og tiltrækning/fastholdelse af international arbejdskraft
- Samlet koordinering af det borgerrettede digitaliseringsarbejde

I forhold til i dag vil det betyde, at borgerne kan få en bedre borgerbetjening, fordi de kan få løst flere sager og besvaret flere spørgsmål i borgerservicecentrene. De vil eksempelvis kunne få straksafklaring af status på deres sag. Samtidig vil de opleve et serviceløft gennem bedre adgang til kommunen via telefon og hjemmeside. Læs mere herom i afsnit 5.3.1.

3.2.2 Bedre service til erhvervslivet og skarpere fokus på vækst

En sammenlægning af KES, beskæftigelses- og integrationsområdet og KBS vil give en række kvalitative fordele ved en tæt kobling på erhvervs-serviceområdet. Det drejer sig om:

- Digitalisering – eksempelvis digital post til virksomheder.
- Ensartet service og kundefokus over for borgere og virksomheder.

- International House – en platform for vækst og sammenhængende indgang for international arbejdskraft.
- Et samarbejde med KES, beskæftigelses- og integrationsområdet og KBS samler borgerbetjening, virksomhederne og beskæftigelsesområdet i et stærkt væksttrekløver, som kan fremme internationale erhvervsfremstød med udgangspunkt i den fælles viden om digitalisering af den offentlige service.

Konkret vil virksomhederne få én indgang når de skal i kontakt med kommunen vedrørende:

- Virksomheds- og iværksætterrådgivning
- Refusioner i forbindelse med barsel og sygedagpenge
- Rekruttere arbejdskraft på ordinære vilkår
- Rekruttere arbejdskraft i løntilskud, virksomhedspraktik m.m.
- Myndighedstilladelser til fx udeservering og brug af byens rum
- Information om erhvervsudviklingen mv.

By- og Kulturforvaltningen vil i model 2 fortsat have en række myndighedsopgaver i forhold til virksomhederne vedrørende eksempelvis byggesager. Det betyder, at et tæt samarbejde mellem forvaltningerne i serviceringen af virksomhederne er afgørende for, at de oplever en sammenhængende service fra kommunen. En øget digitalisering af sagsbehandlingen, fastholdelse af én indgang for virksomhederne samt videreudvikling af kontaktpersonordningen vil kunne understøtte dette.

Ansvar for Københavns Kommunes erhvervsudvikling er i dag placeret under Økonomiudvalget, mens opgaven administrativt dels er placeret i KES i TMF og dels i Center for Byudvikling i ØKF. Med etablering af en Økonomi- og Beskæftigelsesforvaltning vil den strategiske erhvervsindsats blive samlet under ét politisk udvalg. Det forventes at skabe gevinster for kommunens indsats for at skabe vækst idet erfaringer fra betjeningen og dialogen med virksomheder i KES i højere grad kan indgå i og bidrage til arbejdet med erhvervsudvikling og vækstpolitik og vice versa. Der skabes blandt andet mulighed for en international "key account"-funktion til udenlandske investorer og virksomheder, som i dag findes til danske virksomheder.

Placering af KES under kommunens tværgående udvalg forventes desuden at styrke KES' rolle som tværgående enhed i kommunen.

3.2.3 Effektiviseringspotentialer ved model 2

Organiseres kommunen med et Økonomi- og Beskæftigelsesudvalg og et By- og Kulturudvalg vil det betyde, at der er to færre stående udvalg og to færre forvaltninger.

Med denne model vurderes det, at kommunen vil kunne spare ressourcer i omegnen af 10-20 mio. kr. særligt på borger- og erhvervsserviceområdet. Det kommer bl.a. af reduktion af dobbeltfunktioner på området og ved samlokalisering af borgerservicecentre og jobcentre.

I tabel 3 oplyses effektiviseringspotentialerne ved model 2.

Tabel 3. Effektiviseringspotentiale ved model 2

Styrket vækst- og beskæftigelsesindsats og samlet prioritering af byens rum	(mio. kr.)
Sammenlægning af TMF og KFF	31-42
Sammenlægning af ØKF og BIF	26-35
Koordinering af byrumsudvikling og arrangementsafvikling	5
Borgerservice med beskæftigelse og erhvervsservice*	10-20
I alt	72-103

Note: Grundet afrundinger overstiger totalen summen af delberegningerne.

* Der kan realiseres yderligere effektiviseringspotentiale på området på ca. 10 mio. kr. uafhængigt af organisering, se afsnit 5.3.1.

3.2.4 Politisk ledelse i relation til vækst og beskæftigelse

Det nye Økonomi- og Beskæftigelsesudvalg vil kunne skabe en tættere politisk sammenhæng mellem beskæftigelsesindsatsen og kommunens øvrige vækstinitiativer. Med alle borgmestre i dette udvalg vil der være mulighed for at understøtte, at beskæftigelsesindsatsen politisk kobles bedre til fx uddannelsesområdet og sundhedsområdet.

Set i forhold til det nuværende Økonomiudvalg bør der tages højde for, at et samlet Økonomi- og Beskæftigelsesudvalg vil skulle styre relativt store driftsområder, herunder meget konkrete initiativer vedr. beskæftigelsesindsatsen samt Københavns Ejendomes opgaveportefølje, parallelt med den økonomiske styring, de tværgående opgaver samt de langsigtede strategiske sigtelinjer. Denne problemstilling kunne eventuelt imødekommes ved at der etableres et særskilt Beskæftigelsesudvalg som betjenes af samme forvaltning og har samme formand som Økonomiudvalget. De lovgivningsmæssige muligheder herfor skal undersøges nærmere, se beskrivelse af model 3A. Et separat beskæftigelsesudvalg vil imidlertid betyde, at man ikke opnår de politiske synergier, som nævnes ovenfor.

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget har i dag ansvaret for den tværgående integrationsindsats. Der skal derfor i det fremadrettede arbejde tages stilling til placeringen af den tværgående integrationsindsats ved en samling af beskæftigelsesindsatsen i Økonomiforvaltningen.

4. To modeller for ny organisering der forudsætter ændret styreform

De to sidste modeller for en ny organisering af udvalg og forvaltninger indebærer en ændring af kommunens styreform. Modellerne illustrerer en mulig politisk og administrativ organisering med henholdsvis:

- Syv politiske udvalg og tre borgmestre, der er øverste administrative ledere af hver deres forvaltningsområde i en styreform med delt administrativ ledelse og flertalsstyre (model 3A).
- Syv politiske udvalg, seks udvalgsformænd og overborgmesteren som øverste administrative leder af administrationen i en styreform med enhedsforvaltning og flertalsstyre. Administrationen er opdelt i tre forvaltningsområder (model 3B).

I model 3A vil borgmestrene være udvalgsformænd for flere udvalg. I model 3B vil overborgmesteren være udvalgsformand for Økonomiudvalget, og der vil være seks udvalgsformænd.

I begge modeller er administrationen opdelt i tre forvaltningsområder:

- Økonomi/beskæftigelse
- Teknik/miljø/kultur/fritid
- Velfærdsområderne

Der er ikke taget stilling til placeringen af den tværgående integrationsindsats.

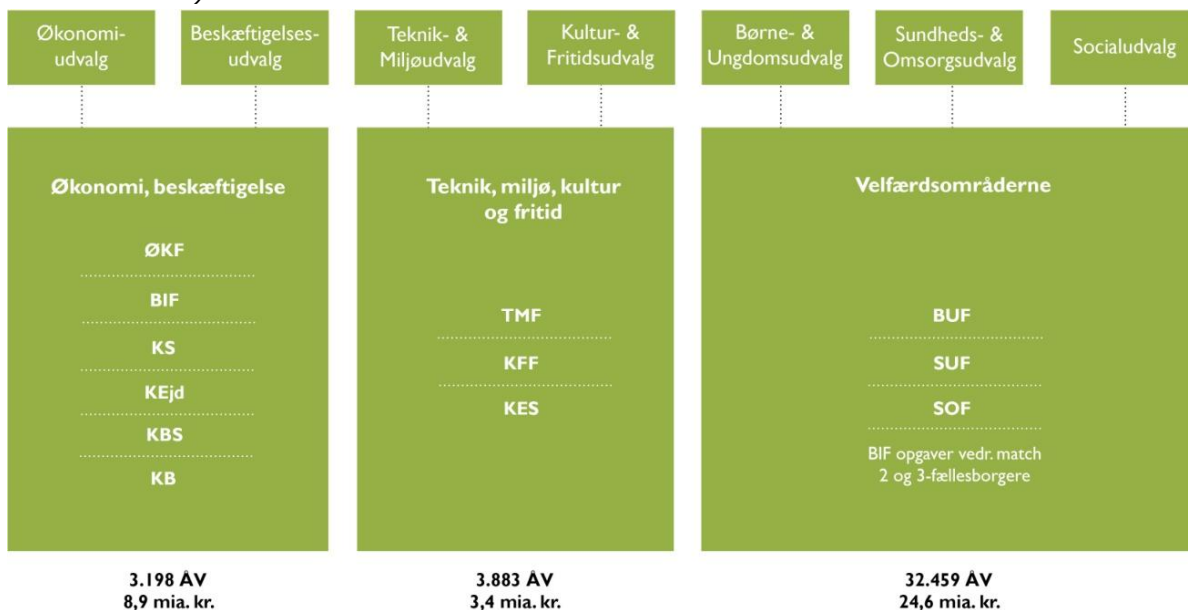
Begge modeller bygger videre på ønsket om at skabe en sammenhængende prioritering af byens rum (se beskrivelsen af model 1 ovenfor) og et stærkt fokus på vækst og beskæftigelse (se beskrivelsen af model 2 ovenfor). Det nye ved model 3A og 3B er, at områderne for børn og unge, sundhed og omsorg samt socialområdet samles i et sammenhængende velfærdsområde. Dette afsnit har derfor særligt fokus på, at beskrive gevinster og konsekvenser ved en samling af velfærdsområderne.

Model 3A og 3B bidrager til at skabe øget kvalitet og effektivitet ved:

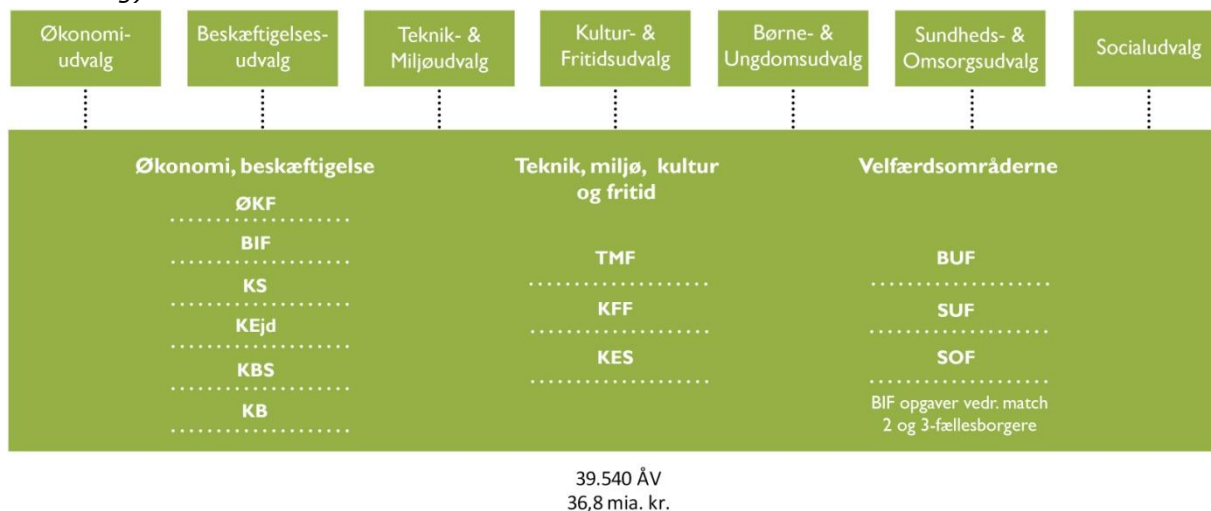
- En stærk organisering styret efter borgernes behov og sammenhæng i indsatsen.
- En mere tydelig og fokuseret styring af kommunens opgaveløsning.
- At skabe mulighed for gennemsigtighed og én indgang for borgerne decentralt.

Det er forventningen, at en samling af velfærdsområderne under en ændret styreform vil have en række gevinster i forhold til at styrke kommunens decentrale opgaveløsning. For en beskrivelse af forslag vedrørende kommunens decentrale organisering inden for kommunens nuværende organisering se afsnit 5.1. Det må forventes, at model 3A og 3B, som begge på forskellig vis samler velfærdsområderne, vil indebære yderligere gevinster i forhold til kommunens decentrale organisering.

Figur 7. Model 3A Fokus på sammenhæng inden for kommunens velfærdsområder, byens rum og vækst- og beskæftigelsesindsats (delt administrativ ledelse)



Figur 8. Model 3B Fokus på sammenhæng inden for kommunens velfærdsområder, byens rum og vækst- og beskæftigelsesindsats (enhedsforvaltning)



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 fx 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.

ring, som forhindrer at nogle borgere i dag får en helhedsorienteret service jf. bilag 3 med eksempler på borgerens servicerejser.

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, arbejdssystemer 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. Der kan således etableres en fast kadence for disse fælles udvalgsmøder.

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 styringsekspertisen 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 resourceforbruget. 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 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.

Tabel 5. Effektiviseringspotentiale 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 effektiviseringspotentialet 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 udvalgsstyreformen 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 (borgmestre), 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.

5. Forslag inden for nuværende organisering

Strukturudvalget har drøftet en række forslag, som kan implementeres inden for den nuværende udvalgs- og forvaltningsstruktur. Disse forslag er knyttet an til de hensyn, som udvalget har afvejet og prioriteret, fx kommunens lokale organisering (afsnit 5.1), sammenhængende indsatser for borgeren (afsnit 5.2), mere og bedre borger- og erhvervsbetjening (afsnit 5.3) og effektiv administrativ understøttelse af kerneydelsen (afsnit 5.4).

I tabel 6 nedenfor er listet alle forslagene med angivelse af det tilhørende økonomiske effektiviseringspotentiale.

Tabel 6. Forslag med tilhørende økonomiske effektiviseringspotentiale

Afsnit nr.	Forslag	Økonomisk effektivisering i alt (mio. kr.)	
		Min	Max
5.1 Den decentrale organisering: sammenhæng, nærhed og indflydelse i alt		x	x
5.2 Sammenhængende indsats for borgeren i alt		3	28
5.2.1	Beskæftigelsesindsats for socialt udsatte borgere samles	3	7
5.2.2	En sammenhængende behandlings- og forebyggelsesindsats vedrørende misbrug	0	1
5.2.3	Tværfaglige samarbejde for børn med særlige behov udbygges	0	0
5.2.4	Samling af handicaptræning for børn	0	1
5.2.5	En sammenhængende hjemmepleje	0	15
5.2.6	En samlet sundhedsindsats for børn og andre borgere	x	x
5.2.7	Sammentækning af folke- og skolebiblioteker	0	3
5.3 Bedre erhvervs- og borgerbetjening i alt		12	12
5.3.1	Bedre og mere effektiv borgerservice	10	10
5.3.2	Styrket strategisk indsats overfor erhvervslivet	2	2
5.4 Effektiv administration – tid til borgeren og frigivelse af ressourcer til service i alt		86	134
5.4.1	Samling af facility management-opgaver og kompetencer	42	70
5.4.2	Samling af byggefaglige opgaver og kompetencer	4	6
5.4.3	Styring af ejendomsporteføljen	28	33
5.4.4	Fælles drift og vedligehold af arealer	0	0
5.4.5	Bedre governance på it-området	0	10
5.4.6	Mere effektiv kommunikation *	12	15
I alt		101	174

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

* Det bemærkes, at der er delvist sammenfald mellem det i forslagene identificerede potentiale og det beregnede potentiale vedrørende administrative støttefunktioner ved sammenlægning af én eller flere forvaltninger.

Forslagene har til formål at skabe øget kvalitet og effektivitet i kommunens faglige og administrative opgaveløsning, herunder reducere snitflader og styrke koordineringen mellem fagligheder med udgangspunkt i et helhedsperspektiv på borgere og virksomheders behov inden for den nuværende udvalgs- og forvaltningsopbygning

Afsnit 5.2 og 5.4 suppleres af delrapporterne 2 og 3, der beskriver de enkelte forslag nærmere. Heri beskrives forslagernes indhold samt fordele og ulemper. Forslagene kan kvalificeres yderligere frem mod en endelig politisk beslutning.

Derudover har placeringen af kommunens tværgående enheder været drøftet af udvalget. Afsnit 5.5 gennemgår forskellige muligheder for placering og fordele/ulemper.

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 7.

Tabel 7. 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	Tydighed 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 lejemål, som kan rumme tilbud og faciliteter fra flere forvaltningsområder. I nogle tilfælde vælges der i stedet dyrere private lejemål 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.

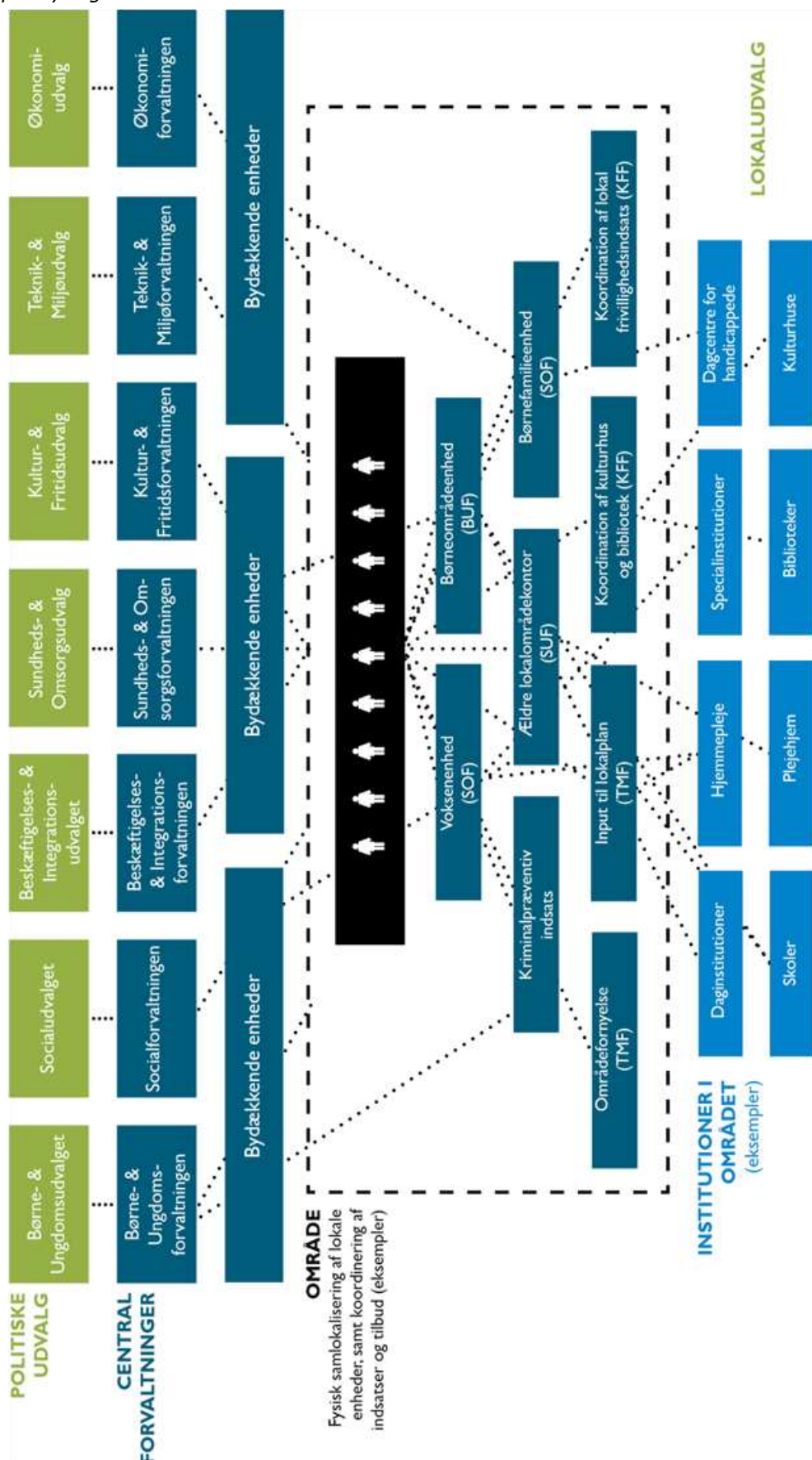
I tilknytning til samlokalisering og øget fagligt samarbejde kan der arbejdes med forskellige ordninger, hvor kommunen i højere grad møder borgerne, hvor de er i hverdagen. Det kan fx bestå i særlige kontaktpersonordninger, socialrådgivere på skoler og daginstitutioner eller andre former for udgående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

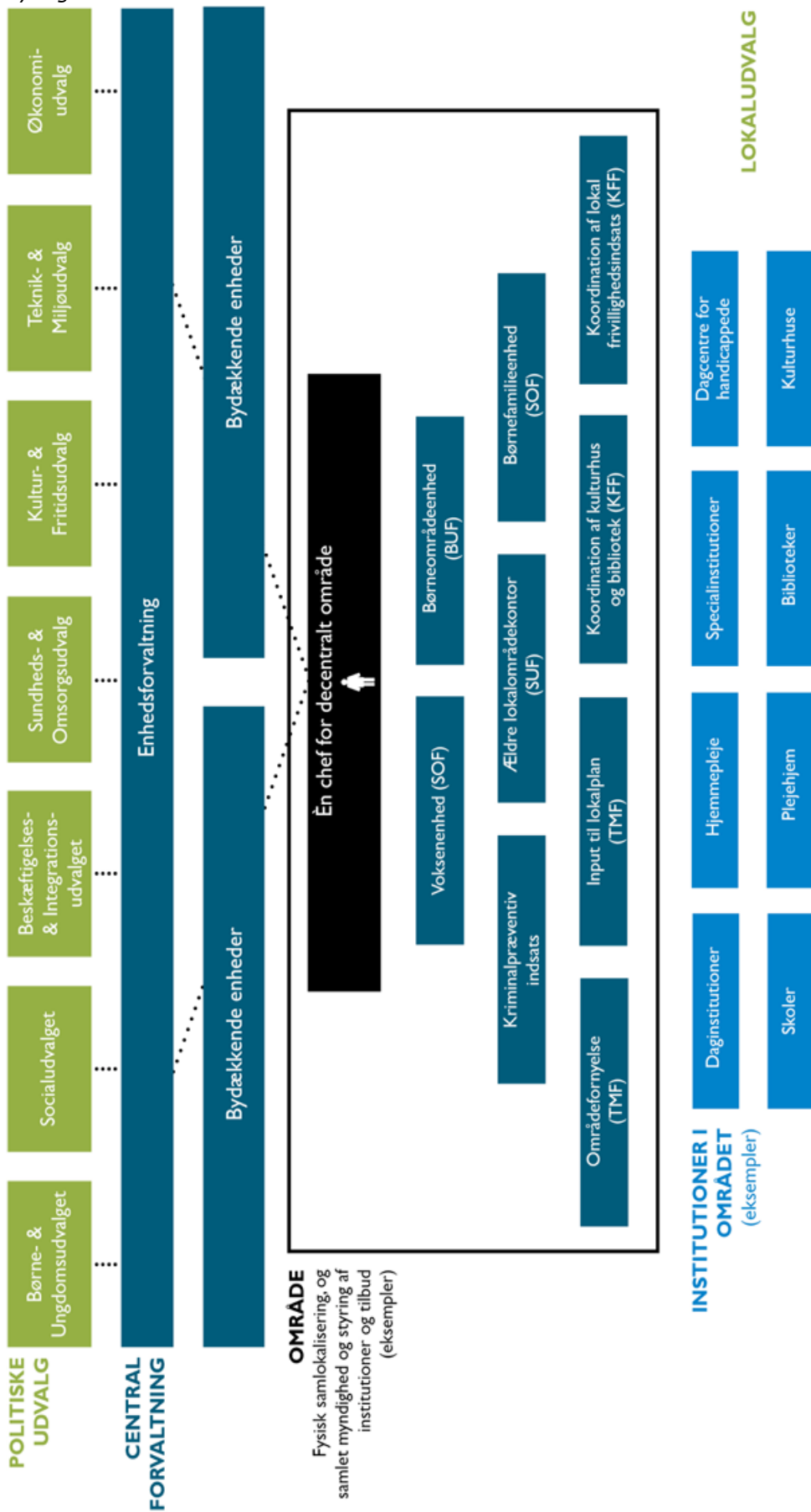
Som beskrevet under forslag 1 om borgerrettede faciliteter kan der under forslag 2 ligeledes arbejdes med at styrke incitamenterne for samlokalisering og sammentænkning af faciliteter og tilbud på tværs af fagområder.

Figur 9 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 10 viser eksempel på den decentrale organisering i en styreform med enhedsforvaltning, jf. model 3b (afsnit 4).

Figur 9. Decentral organisering under delt administrativ ledelse: Eksempel på styring i ét område



Figur 10. 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.

5.2 Sammenhængende indsatser for borgerne

Københavns Kommune har inden for de seneste år igangsat en række forskellige tiltag til at sikre, at borgernes betjening er mere koordineret og helhedsorienteret. Der er således etableret borgerserviceindgange, fælles call-center, en samling af indsatsen for voksne med særlige behov, Sundhedshuse m.v. Samtidig er der igangsat særlige samarbejder mellem forvaltningerne, der skal nedbryde uhenigtsmæssige snitflader og sikre en mere sammenhængende betjening på tværs af fagområder og kerneydelser.

Nogle borgere oplever dog fortsat en usammenhængende betjening som følge af snitflader mellem kommunens mange forskellige fagligheder og enheder, og får således ikke en helhedsorienteret og sammenhængende servicerejse (se bilag 3). Det gælder for eksempel inden for følgende områder, hvor borgerne oftest oplever et behov for hjælp, der skal løses med udgangspunkt i flere forvaltningers bidrag:

- Børn og unge med særlige behov
- Ledige med sociale problemstillinger
- Den kriminalpræventive indsats
- Sundhed for børn
- Handicaptræning for børn
- Behandling og forebyggelse af misbrug
- Hjemmepleje

I dette afsnit beskrives en vifte af initiativer, der skal skabe større kvalitet og mere helhedsorienterede løsninger for borgere med almene og særlige behov inden for de nævnte områder. Der er fokus på løsninger, der skal føre til:

- En tidligere og hurtigere identifikation af borgernes behov og udfordringer.
- En bedre, mere overskuelig og kortere servicerejse for borgerne i det kommunale system.
- Større kvalitet i den service kommunen leverer gennem helhedsfokus, koordination og nærhed i betjeningen.
- At flere borgere fastholdes tæt knyttet til den almene indsats, fx uddannelse og beskæftigelse.

- En mere effektiv anvendelse af de afsatte ressourcer, herunder at sagsbehandlingen og samarbejdet mellem forvaltningerne bliver mere effektiv.

Det er derudover centralt fremadrettet 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, arbejdssystemer og procedurer.

Det har været en forudsætning, at forslagene kan indarbejdes i kommunens eksisterende kernetrift og således ikke indebærer ekstra ressourcer til etablering af nye organisatoriske lag oven på den almindelige drift.

De enkelte forslag fordeler sig på forslag målrettet henholdsvis særlige målgrupper og bredere målgrupper. For uddybning af de enkelte forslag, herunder fordele og ulemper, se delrapport 2.

Øget sammenhæng og kvalitet for særlige målgrupper

I nedenstående afsnit beskrives kort en række forslag, der har til formål at styrke arbejdet vedrørende særlige målgrupper, herunder udsatte borgere og borgere med handicap.

5.2.1 Samling af beskæftigelsesindsatsen for socialt udsatte borgere

Som udgangspunkt modtager alle voksne, som har en sag i Socialforvaltningen (SOF), og som har bopæl i København, ydelser i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF), såfremt de har kontanthjælp eller sygedagpenge som forsørgelsesgrundlag. Der er tale om ca. 3.500 fællesborgere mellem forvaltningerne med sociale problemer udover ledighed.

Forvaltningerne har fået dispensation til at overflytte kontaktføløbet til Socialforvaltningen for de fællesborgere, der er i matchgruppe 3, som ikke skal aktiveres. SOF refererer til Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, hvad angår tilrettelæggelse af og økonomisk ramme for beskæftigelsesindsatsen.

Forslaget handler om at samle beskæftigelsesindsatsen for socialt udsatte borgere, ved enten

1. at overflytte opgaver vedrørende socialt udsatte fællesborgere i matchgruppe 2 og 3¹ (fx afholdelse af jobsamtaler) fra BIF til SOF, eller
2. at etablere en fælles udførerenhed, som skal levere tilbud og koordinere sager for borgere, der modtager en beskæftigelsesmæssig såvel som socialindsats.

Forslagene vil betyde én fælles indgang og en mere sammenhængende helhedsorienteret social- og beskæftigelsesrettet indsats for borgeren.

¹ Arbejdsledige inddeles i tre matchgrupper, hvor match 1 er defineret som jobklare borgere. Match 2 borgere er defineret som indsatsklare borgere mens match 3 defineres som midlertidigt passive ift. et beskæftigelsesrettet forløb

Målet er, at borgeren får den stabilitet i livet samt den støtte, der skal til for, at de på sigt kommer i uddannelse og /eller i beskæftigelse. Samtidig skal samlingen af indsatsen sikre mere stabile og progressive kontant-hjælpsforløb, færre sanktioneringer og færre udsættelser fra boligen.

For så vidt angår løsningsforslag 1 vil en overflytning af kontaktforløbet for match 2 fællesborgere til Socialforvaltningen kræve en udvidelse af kommunens nuværende dispensation.

For så vidt angår løsningsforslag 2 skal det bemærkes, at en fælles udførerenheder i en styreform med delt administrativ ledelse forudsætter, at der i hver forvaltning fortsat er de faglige kompetencer til at varetage rollen som bestiller såsom økonomistyring og kontrol med opgaveløsningen m.v.

Der forventes at kunne indhentes en effektivisering som følge af et optimeret og kortere serviceforløb for borgerne samt færre udgifter til administration og koordinering mellem forvaltninger m.v. Effektiviseringspotentialet på en overflytning af opgaver til SOF er på 7,4 mio. kr. og på 3-5 mio. kr. ved etablering af en fælles udførerenhed. For uddybning af forslagene se delrapport 2.

5.2.2 En sammenhængende behandlings- og forebyggelsesindsats vedrørende misbrug

Misbrugsområdet er i dag delt mellem Socialforvaltningen (SOF), der varetager udredning, visitation, behandling og sociale tilbud til borgere med misbrug, og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF), der har ansvaret for den generelle forebyggelsesopgave, herunder også vedrørende misbrug af stoffer og alkohol. Forslaget indebærer, at indsatsen på misbrugsområdet samles ved at forebyggelsesopgaven overflyttes fra SUF til SOF.

Formålet er at skabe en stærkere sammenhæng mellem indsatsen med forebyggelse og behandling til gavn for borgeren, således at forebyggelsesarbejdet kan bruges mere aktivt til at understøtte og på lang sigt mindske behovet for behandling.

Effektiviseringspotentialet anslås p.t. til 0-1 mio. kr. På lang sigt vurderes der at være et effektiviseringspotentiale i form af færre samfundsrelaterede gener og omkostninger forbundet med misbrug af stoffer og alkohol. For uddybning af forslaget se delrapport 2.

5.2.3 Tværfaglige samarbejde for børn med særlige behov udbygges

Indsatsen for børn og unge med særlige behov består af en bred vifte af tilbud fra Socialforvaltningen (SOF) og Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF). Forslaget styrker det eksisterende tværfaglige samarbejde om målgruppen ved

1. at samlokalisere de lokale områdekontorer i BUF samt Socialforvaltningens Børnefamilieenheder under Børnefamiliecenter København, samt
2. øge brugen af fællesindstillinger mellem Socialudvalget og Børne- og Ungdomsudvalget.

En yderligere styrkelse af det tværfaglige samarbejde vil højne kvaliteten i opgaveløsningen af kommunens service for børn og familier med særlige behov ved at skærpe den faglige bæredygtighed. Yderligere vil effekten og

resultater for borgeren på tværs af kommunen blive sat yderligere i fokus, blandt andet understøttet af en sammenhængende politisk ledelse af indsatsen.

Forslaget forventes at medføre et effektiviseringspotentiale, bl.a. som følge af samlokalisering, mere effektive arbejdsgange, som p.t. er opgjort til 0,3 mio. kr. For uddybning af forslaget se delrapport 2.

5.2.4 Samling af handicaptræning for børn

Der er identificeret en snitflade på området for den korterevarende træningsindsats for børn med handicap i henhold til serviceloven, der i dag er delt mellem Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Der er ikke udarbejdet et konkret forslag til håndtering af denne snitflade. En analyse af området vedrørende den mest hensigtsmæssige løsning skal derfor gennemføres med udgangspunkt i målsætningen om såvel at koordinere indsatserne bedre. Desuden bør mulighederne for at samle indsatserne vedrørende træning, genoptræning og hjælpemidler ét sted analyseres.

Effektiviseringspotentialet vurderes at være på 0-1 mio. kr. som følge af færre udgifter til koordinering mellem forvaltningerne. For uddybning af ovenstående se delrapport 2.

Øget kvalitet og sammenhæng for alle

I dette afsnit beskrives en række forslag, der har til formål at styrke ydelserne målrettet et bredt udsnit af Københavns borgere. Formålet er at skabe mere sammenhæng i kommunens opgaveløsning.

5.2.5 En sammenhængende hjemmepleje

Kommunen har i dag to hjemmeplejeorganisationer, der tilsammen betjener borgere, der som følge af funktionsnedsættelse har behov for personlig pleje eller praktisk hjælp, herunder også sygepleje. Omkring 80 pct. af denne gruppe er over 65 år og modtager støtte fra SUF, mens de resterende 20 pct. modtager støtte fra SOF, hvis primære målgruppe er borgere med handicap samt borgere med psykisk sygdom. Forslaget går ud på at samle hjemmeplejeopgaven. Det kan ske ved en:

- Komplet samling af hjemmeplejeopgaven i én enhed, der både varetager *udførelse og visitering* til alle borgere med behov for hjemme- eller sygepleje.
- Delvis samling af hjemmeplejeopgaven i én enhed, der varetager *udførelse* til alle borgere med behov for hjemme- og sygepleje, mens visitationen fortsat holdes adskilt i de to forvaltninger.

Som alternativ til en hel eller delvis samling af hjemmeplejeopgaven kan de nuværende to hjemmeplejer opretholdes samtidig med at de fælles rammer for opgaveløsningen styrkes på tværs. Det kan fx ske ved i højere grad at harmonisere serviceniveauet mellem de to enheder herunder arbejde med fælles kvalitetsstandarder m.v.

En mere sammenhængende hjemmepleje vil styrke den faglige kvalitet og synergi til gavn for borgerne samt skabe bedre sammenhæng mellem udvikling og drift. Dels ved at principperne fra handicapområdet om at gøre borgeren mest muligt selvhjulpne kan støtte den proces, der er i

gang på ældreområdet, dels ved at styrke det innovative miljø og potenti-ale på udviklingen af velfærdsteknologi, der skal gøre borgere i stand til i langt højere grad at mestre sit eget liv og dermed opnå en større frihed. Samtidig vil en komplet samling af hjemmeplejeopgaven betyde mindre usikkerhed for de borgere, der må skifte mellem de to forvaltninger pga. aldersovergang eller psykisk sygdom.

Der kan indhentes et effektiviseringspotentiale ved en komplet eller delvis samling af hjemmeplejeopgaven som følge af samlokalisering, samlede udbudsprocesser, reduktion af parallelfunktioner og mindre administration, på henholdsvis 6-15 mio. kr. eller 4,4 mio. kr.

Det bemærkes, at en løsning med fælles udførerenheder i en styreform med delt administrativ ledelse forudsætter, at der i hver forvaltning fortsat er de faglige kompetencer til at varetage rollen som bestiller såsom økonomistyring og kontrol med opgaveløsningen m.v.

For uddybning af forslaget se delrapport 2.

5.2.6 En samlet sundhedsindsats for børn og andre borgere

Sundhedstilstanden for børn har stor betydning for indlæring i skolen og barnets sociale trivsel, samt barnets efterfølgende ungdomsår og voksenliv. Børns sundhed er tæt forbundet med forældrenes livsstil og forældrenes sundhedsproblemer. Børn og deres forældre kommer i kontakt med kommunens sundhedstilbud dels ved sundhedsplejerskerne i de tidlige børneår, sundhedsplejen i skolen, børnetandplejen og dels ved særlige kommunale tilbud (fx ved overvægt).

Forslaget indebærer en samling af sundhedsindsatsen for børn og andre borgere i et samlet kommunalt sundheds- og forebyggelsestilbud. Derved etableres én indgang til kommunens brede sundhedsindsats og borgerne imødekommes, der hvor de er. Barn og familie ses i det kommunale sundhedstilbud som en helhed, og der er fokus på såvel læring som trivsel både i folkeskoleårene og i de efterfølgende år, hvor den unge og dennes familie ofte mister tilknytningen til sundhedssystemet.

Et alternativt forslag er, at samle sundhedsindsatsen for børn i Børne- og Ungdomsforvaltningen i kobling til skoler.

Der er på nuværende tidspunkt ikke afdækket effektiviseringspotentiale ved forslagene.

For uddybning af forslagene se delrapport 2.

5.2.7 Sammentænkning af folke- og skolebiblioteker

I dag findes der skolebiblioteker på folkeskolerne og samtidig et stort antal folkebiblioteker i København. Der vurderes at være synergieffekter ved at samle biblioteksfunktionerne flere steder i byen og dermed undgå den parallelitet i opgaveløsningen. Det vil styrke bibliotekstilbuddene både til folkeskoleelever og de borgere, der benytter folkebibliotekerne med større enheder og øget tilgængelighed. Der vil desuden kunne opstå en række faglige synergier vedrørende nytænkning af informationssøgning, vidensafdækning samt samling af kompetencer og viden.

Der er to mulige variationer af sammentænkningen af bibliotekerne. Den ene går på en fysisk og organisatorisk sammenlægning af folkebiblioteker og skolebiblioteker. Det vurderes at bidrage med serviceforbedringer for

borgerne generelt og for skoleeleverne konkret i form af større biblioteker med flere materialer, længere åbningstider og større faglighed i betjeningen og føre til effektiviseringsgevinster. Den anden variation går på, at bibliotekerne anvender samme system og indkøber materialer fælles, men holdes adskilt organisatorisk. Det vil primært have økonomiske gevinster.

Effektiviseringspotentialer ved de to forslag er opgjort til ca. 0-3 mio. kr. i alt. For uddybning af forslaget se delrapport 2.

5.3 Bedre og mere effektiv borger- og erhvervsbetjening

Københavns Kommune har arbejdet målrettet for at levere god borger- og virksomhedsservice og etableret Københavns Borgerservice (2010) og Københavns Erhvervsservice (2012) for at opnå dette. De to enheder fungerer som indgang for henholdsvis borgere og virksomheder, der har almenne behov eller spørgsmål. Strukturudvalget er blevet præsenteret for forslag til forbedring af den service, der leveres til borgere og virksomheder. Heraf er nogle koblet til de modeller, der er beskrevet ovenfor og nogle kan gennemføres uden større organisationsændringer.

5.3.1 Mere og bedre borgerservice

Københavns Kommune har gennem de seneste år opnået gode resultater med udvikling af et borgerservicekoncept, der omhandler digitalisering af ydelser, bevidst kanalstrategisk valg af borgerkontakt og samorganisering. Der er fortsat potentiale for at udvide borgerservicekonceptet til flere områder og derigennem reducere antallet af indgange til kommunen for borgere og virksomheder, frigøre ressourcer til kernerdriften og understøtte en mere effektiv drift.

Forslaget indebærer samlingen af flere opgaver hos Københavns Borgerservice (KBS). Disse omfatter:

- at samle koordinering og udvikling af det borgerrettede digitaliseringsarbejde, således at KBS får ansvaret for en fælles strategi for digitalisering af borger- og virksomhedsbetjening.
- at tilbyde borgeren hjælp og vejledning i brugen af det digitale biblioteks muligheder for at håndtere og formidle e-bøger, e-lydbøger, netmusik, elektroniske tidsskrifter mv
- at det kanalstrategiske arbejde styrkes yderligere ved at intensivere Københavns Erhvervsservices, jobcentrenes og ydelsesservice og borgerservicecentrenes samarbejde med henblik på mere tilgængelig service på alle kanaler for erhvervslivet.
- at KBS bidrager til straksafklaringen for Socialforvaltningen gennem øget visitation på den telefoniske kanal, fx vejledning om oplysninger og blanketter på kk.dk, vejledning i generelle regler for ydelse, ansøgningsprocedurer og give status på sag.
- at samle visitering af henvendelser vedrørende kontanthjælp og sygedagpenge, der i dag ligger i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen samt pladsanvisningen og forældrebetaling, der i dag ligger i Børne- og Ungdomsforvaltningen.
- at sammentænke kommunens Stadsarkiv og KBS mhp. at styrke den digitale borgerbetjening i forhold til borgerne såvel som sagsbehandlerne.

Der vil skulle ske en kvalificering af fordele og ulemper ved at overflytte de specifikke opgaver, så der ikke opstår u hensigtsmæssige snitflader.

Vedrørende pladsanvisningen kan der være udfordringer forbundet med opgaveoverflytning så længe Københavns Kommune ikke har fuld kapacitet på institutionsområdet. Disse skal afdækkes nærmere. KBS har tidligere haft succes med at digitalisere denne form for ydelser og en fuld digitalisering af pladsanvisningen kan bidrage til at øge servicen til byens børneforældre samt effektivisere området.

Yderligere kan etableringen af én indgang til kommunen styrkes ved:

- en fysisk samling af enheder, som Kundecenteret i Teknik- og Miljøforvaltningen, jobcentre og borgerservicecentre.
- at øge integrationen med Borgerservice KVIK i Kultur- og Fritidsforvaltningen.
- at sammentænke initiativer og opgaver for fastholdelse og integration af international arbejdskraft, som i dag er placeret både i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og KBS.
- at samle kontrolarbejdet i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og KBS mhp. at styrke et effektivt kontrolarbejde og muligheden for højere opklaringsprocent.

Det vurderes, at der ved en fortsat organisatorisk placering af Københavns Borgerservice under Økonomiudvalget og med en udvidelse af borgerservicekonceptet med de ovenfor beskrevne opgaver, samlet set vil være et effektiviseringspotentiale på 10 mio. kr. Herudover vil den synergi, der opstår ved at håndtere de almene henvendelser samlet i KBS, frigøre ressourcer i fagforvaltningerne til kerneopgaverne. Hvis disse ændringer gennemføres samtidig med en organisatorisk ændring som beskrevet i model 2 (se afsnit 3.2.1) vil det samlede potentiale blive 20-30 mio. kr.

For en beskrivelse af mulige alternative organisatoriske placeringer af KBS inden for kommunens nuværende udvalgs- og forvaltningsstruktur, herunder eventuelle yderligere effektiviseringspotentialer, se afsnit 5.5.2.

5.3.2 Styrket strategisk indsats overfor erhvervslivet

Ansvaret for Københavns Kommunes erhvervsudvikling er i dag placeret i Økonomiudvalget, mens opgaven administrativt dels er placeret i Københavns Erhvervsservice under Teknik- og Miljøforvaltningen og dels i Økonomiforvaltningens Center for Byudvikling. Formålet med forslagene er at styrke den strategiske indsats overfor erhvervslivet og derigennem understøtte kommunens satsningsområder inden for grøn vækst, sund vækst og kreativ vækst. Formålet er yderligere at give Københavns Kommune mulighed for at etablere en ensartet strategisk fortælling til de relevante aktører regionalt og internationalt og derigennem løfte kommunens rolle som drivende aktør i forhold til større strategiske projekter på erhvervs- og vækstområdet.

Der er udarbejdet to forslag til organisatorisk placering af erhvervsindsatsen.

En mulighed er at placere Københavns Erhvervsservice (KES) organisatorisk under et muligt tværgående Økonomi- og Beskæftigelsesudvalget (jf. model 2). Såfremt der ikke sker ændringer i udvalgs- og forvaltningsstrukturen, er et alternativ, at samle de opgaver som i dag ligger i KES vedrørende erhvervsudviklingen i Økonomiforvaltningen. Dermed får KES en mere klar profil og enheden vil kunne fokusere entydigt på at levere god virksomhedsservice og effektivisere sagsbehandlingen på samme vis

som KBS. Dette vil dog svække koblingen mellem drift (erhvervsservice) og udvikling (den strategiske erhvervsindsats).

Som alternativ hertil kan erhvervsudviklingen også samles under Teknik- og Miljøudvalget. Dette vil imidlertid ikke imødekomme hensynet til at placere erhvervsudviklingen under kommunens tværgående udvalg.

Det estimeres, at en samling af opgaverne i begge organisatoriske variationer vil kunne effektivisere tre årsværk på det erhvervsstrategiske område uden det går ud over kvalitet eller omfang af opgaveløsningen. Det svarer til ca. 2 mio. kr.

5.4 Effektiv administration

Der er potentiale for at skabe bedre understøttelse af kommunens opgaveløsning på kerneområderne og effektivisere de administrative opgaver. De forslag der fremgår nedenfor vil bidrage til at frigive tid til kvalitet i kerneydelsen og/eller realisere effektiviseringer, som kan anvendes til en bedre service til borgerne på andre områder.

Forslagene uddybes i delrapport 3.

5.4.1 Samling af facility management-opgaver og kompetencer

Ved at samle opgaver knyttet til ejendomsdrift, såsom rengøring, indvendig vedligehold, sikringsopgaver mv., såkaldt facility management (FM), i en fælles enhed på tværs af kommunens forvaltninger løftes en række administrative opgaver væk fra kommunens institutioner, og dermed frigives der tid til kerneydelsen.

Samling af FM-opgaverne vil skabe tydeligere ansvarsfordeling på området og de vil kunne løses mere ensartet, professionelt, effektivt og med en bedre kvalitet i opgaveudførelsen. Gennem en samling af FM-kompetencer vil der opstå en række faglige fællesskaber, og medarbejderne vil indgå i et professionelt miljø, der giver bedre mulighed for videndeling og højere grad af medarbejdertilfredshed.

Det er vurderingen, at der er et effektiviseringspotentiale i størrelsesordenen 3-5 pct. af det samlede forbrug på 1,3-1,4 mia. kr. svarende til 42-70 mio. kr. ved en fuld implementering af samlet styring og udførelse af FM-opgaver i Københavns Kommune.

For uddybning af forslaget, se delrapport 3.

5.4.2 Samling af byggefaglige opgaver og kompetencer

Formålet med at samle alle de byggefaglige opgaver og kompetencer ét sted i Københavns Kommune er overordnet set at strømline planlægning og udførelse af komplicerede byggeprocesser, samt at imødekomme uhensigtsmæssige snitflader og derved bruge ressourcerne bedre og mere effektivt. Modellen er inspireret af statens organisering af bygningsområdet.

Det vil blive muligt at gennemføre en højere grad af standardisering og mere fleksible og billigere stordriftsløsninger. Derudover må det forventes, at anlægsprocessen kan gennemføres hurtigere, da processen vil være kortere og dermed kan der ske en hurtigere leverance af fx en daginstitution eller skole. Styringsmodellen vil stadig være funderet i en bestiller-

udfører model, hvor forvaltningerne helt konkret vil skulle definere behov med henblik på en tidlig dialog med ejendomsenheden.

Det vurderes, at der vil være et årligt effektiviseringspotentiale i størrelsesordenen 4-6 mio. kr. ved at samle de byggefaglige opgaver og kompetencer således at der undgås dobbeltarbejde, effektivisering af de administrative støttefunktioner og mere hensigtsmæssig indkøbsorganisering.

For uddybning af forslaget se delrapport 3.

5.4.3 Styring af ejendomsporteføljen

I dag administreres forskellige typer af kvadratmeter en række forskellige steder i Københavns Kommune.

Den uhensigtsmæssige styring af kommunens kvadratmeter betyder, at der ikke tænkes på tværs, at kvadratmeter ikke udnyttes ud fra et helhedsperspektiv, og at der ikke nødvendigvis træffes rationelle beslutninger om, hvornår der skal bygges nyt, udvides eller købes eller lejes på baggrund af nye behov og ønsker.

Ved at samle ansvaret for alle kommunens kvadratmeter ét sted forventes der et bedre overblik, bedre koordinering af ledige kvadratmeter, mindre tomgang og således en bedre udnyttelse af kommunens ressourcer. Endelig vil det understøtte ønsket om én indgang og gennemsigtighed på ejendomsområdet. Det bemærkes, at opgaverne vedr. køb og salg ressortmæssigt skal være placeret under ØU.

Der estimeres et effektiviseringspotentiale på ca. 28-33 mio. kr. der knytter sig til arealoptimering i den eksisterende ejendomsportefølje og dermed minimering af behovet for nybyggeri, køb og leje. Herudover kommer minimering af dobbeltarbejde i den nuværende organisering.

For uddybning af forslaget se delrapport 3.

5.4.4 Fælles drift og vedligehold af arealer

Forslaget indebærer, at de opgaver der er forbundet med drift og vedligehold af byens fælles grønne og blå områder samles i samme organisation.

Teknik- og Miljøforvaltningen varetager i dag ren- og vedligehold af langt hovedparten af byens grønne og blå områder. Med forslaget vil kommunens pleje og udvikling af sportsbaner (natur- og kunstgræsbaner på idrætsanlæg og i parker) som ligger i Kultur- og Fritidsforvaltningen tages med i porteføljen.

Det vil betyde en samling af den faglige kompetence og kapaciteten på området, hvilket kan bidrage til en øget banekvalitet og forbedret brugertilfredshed, eftersom man fælles kan levere en mere koordineret dialog med brugerne og en fælles indgang til kommunen.

Det vurderes, at der kan hentes en årlig driftsbesparelse ved at etablere en fælles driftsenhed med ansvar for alle sportsbaner med både natur- og kunstgræs. Besparelsen vurderes at være i størrelsesordenen 0,34 mio. kr. Stordriftsfordele vedrørende optimering i anvendelse af maskiner og mandskab er vanskelige at opnå, da banerne skal plejes i samme periode med samme spidsbelastningstidspunkter.

5.4.5 Bedre governance på it-området

Københavns kommune skal de næste par år indfri store potentialer på it-området ved ny digital velfærd til borgerne. Det er en omfattende opgave for kommunens forvaltninger, der skal etablere nye typer af service til borgerne. Ansvar for styring og udvikling af it-området ligger både i forvaltningernes it-afdelinger samt i Koncernservice. Det giver en del uhen-sigtsmæssigheder, da der ofte er for mange lignende og parallelle aktiviteter i gang flere steder, hvor der mangler koordinering mellem forvaltningerne og Koncernservice.

I delrapporten skitseres to mulige løsninger. Den ene er en ny styringsmodel på it-området, der gennem etablering af samarbejdsaftaler mellem Koncernservice og forvaltningerne skal sikre en større sammenhæng mellem de tekniske kompetencer og de faglige eksperter. Det vil øge den samlede styring, men ikke medføre egentlige effektiviseringer.

Den anden løsning går på at forbedre styringen og udviklingen yderligere gennem en ny organisering af digitaliseringsområdet i en partnerskabsmodel, der indebærer en overflytning af forvaltningens it-afdelinger til Koncernservice, således at både drift, udvikling og styring af it placeres i Koncernservice. Denne model er ved at blive etableret på Kultur- og Fritidsforvaltningens område. En ny organisering med alle forvaltninger forventes at kunne realisere 5-10 mio. kr. årligt.

For uddybning af forslagene se delrapport 3.

5.4.6 Mere effektiv kommunikation

Københavns Kommune bruger mange administrative ressourcer på kommunikationsområdet sammenlignet med andre kommuner. Kommunikationsområdet er både placeret decentralt - tæt på borgeren - og centralt i de forskellige forvaltninger. Hvis man udelukkende ser på dem, der beskæftiger sig med kommunikation i kommunens centralforvaltninger, så udgør de 91,9 årsværk.

Forslaget på kommunikationsområdet går ud på, at Københavns Kommune kommer tæt på samme niveau for ressourcer anvendt til kommunikation per medarbejder som Aarhus Kommune. Det giver et effektiviseringspotentiale på 32 årsværk.

Idet der kan være kommunikationsopgaver i København, der ikke er behov for at løfte tilsvarende i Aarhus fx i forbindelse med større events og begivenheder eller Københavns status som hovedstad, estimeres effektiviseringspotentialet ikke til de fulde 32 årsværk, men til mellem 20 og 25 årsværk svarende til 12-15 mio. kr.

Dette vurderes at kunne opnås ved at samle de kommunikationsmedarbejdere i centralforvaltningerne - bortset fra medarbejdere ansat til presse i forbindelse med borgmesterbetjeningen - i én samlet enhed.

En samlet enhed vil samtidig kunne bidrage til en udvikling og styrkelse af fagligheden på kommunikationsområdet og dermed styrke en professionel og ensartet kommunikation til gavn for kommunens opgaveløsning. Forslaget kan ses som en sammenhæng med beslutningen i budget 2013 om etablering af en fælles grafisk enhed.

For uddybning af forslaget delrapport 3.

5.5 Organisatorisk placering af kommunens tværgående enheder

Strukturudvalget har drøftet placeringen af kommunens tværgående enheder ud fra to overordnede hensyn, som ikke nødvendigvis er modstridende. Det ene går på, at de placeres der, hvor de har den største faglige kobling til udvalgets øvrige ressort og det andet, at de er tværgående og derfor skal ligge under kommunens tværgående udvalg (Økonomiudvalget). Placeringen af de tværgående enheder er ikke koblet direkte til strukturændringer, idet de kan flyttes uden, at der ændres på den samlede udvalgs- og forvaltningsstruktur.

Der forventes kun i mindre grad at kunne hentes effektiviseringer ved alternative placeringer af kommunens tværgående enheder. Dog forventes det, at kunne hentes en række synergier i opgaveløsningen.

5.5.1 Københavns Ejendomme

Københavns Ejendomme (KEjd) er i dag placeret under Kultur- og Fritidsudvalget. Der er dog ikke en tæt kobling til udvalgets øvrige ressort. Nedenfor redegøres der for en mulig placering af KEjd under kommunens tværgående udvalg (Økonomiudvalget).

En placering af Københavns Ejendomme i Økonomiforvaltningen vurderes at sikre en mere tværgående og helhedsorienteret tilgang til, hvordan kommunens ejendomsportefølje udvikles, vedligeholdes og anvendes. Her vurderes det, at Økonomiudvalgets koordinerende rolle, som tværgående udvalg kan styrke Københavns Ejendomme.

Økonomiudvalgets ansvar for kommunens budget vurderes at kunne styrke Københavns Ejendomme fokus på at skabe overblik over og prioritering af den kommunale bygningsmasse, dens anvendelse og vedligeholdelsesmæssige standard, samt mulighederne for samlokalisering og driftsoptimering af kommunens kvadratmeter.

Ansvarsfordelingen mellem Københavns Ejendomme og fagforvaltningerne vil ikke ændres alene ved en flytning af enheden.

Samling af kommunens investeringer

Kommunens bygninger har en værdi af et tocifret milliardbeløb og udgør dermed en væsentlig andel af kommunens samlede værdier. Kommunen investerer tilmed i disse år massivt i sine ejendomme, bl.a. i form af renovering samt klima- og energirigtige løsninger. Kommunens finansielle aktiver sorteres i forvejen under Økonomiudvalget, og en placering af Københavns Ejendomme i Økonomiforvaltningen, kan åbne mulighed for i større grad at sammentænke afkast og risiko af kommunens aktiver ligesom ejendomsenhedens fokus på formueforvaltning, vedligeholdelse, porteføljestyring og intelligente kvadratmeter antages at blive styrket.

Anlægsstyring

København vokser med 1.000 personer om måneden, og kommunen bygger mere end nogensinde før. Anlægsomsætningen for Københavns Ejendomme steg fra 1,1 mia. kr. i 2010 til 1,3 mia. kr. i 2011. Dette kræver fokus på stringent styring i anlægsprocesser. Med en placering af Københavns Ejendomme under Økonomiforvaltningen, kan der skabes et mere samlet fokus på anlægsstyring og eksekvering.

Den politiske og administrative behandling af anlægssager vil desuden blive enklere idet det vil indbefatte et udvalg og én forvaltning færre. Antallet af anlægssager for Økonomiudvalget vil ikke øges ved, at Københavns Ejendomme flyttes til Økonomiudvalget, idet alle budgetnotater og anlægssager også i dag behandles i Økonomiudvalget.

Planmæssigt grundlag

Grundarealet i København bliver mindre og mindre, og giver dermed også mindre plads at bygge på. En placering af Københavns Ejendomme tæt på Center for Byudvikling, kan give bedre muligheder for at finde synergier i brug af kommunens areal.

Overflytning af KEjd til Økonomiudvalget vil desuden tilføre udvalget endnu et stort driftsområde.

Københavns Ejendomme under Teknik- og Miljøudvalget

En alternativ placering af Københavns Ejendomme er under Teknik- og Miljøudvalget, hvor der vil være en opgavemæssig kobling ved at samle alle kommunens anlægsopgaver vedrørende bygninger, veje og cykelstier mv. i en fælles bygherrefunktion.

5.5.2 Københavns Borgerservice

Placering af Københavns Borgerservice (KBS) under Økonomiudvalget opfylder i begrænset omfang hensynet vedrørende faglig kobling til udvalgets øvrige ressort. Såfremt der etableres et Økonomi- og Beskæftigelsesudvalg vil der dog opstå synergier, jf. beskrivelse af model 2 ovenfor.

Placering af KBS under Kultur- og Fritidsforvaltningen

Såfremt der ikke sker ændringer i udvalgs- og forvaltningsstrukturen, kan en alternativ placering under Kultur- og Fritidsudvalget overvejes af hensyn til den kanalstrategiske kobling mellem biblioteker og borgerserviceopgaver. Samorganiseringen vil bl.a. øge tilgængelighed for borgerne til borgerservice gennem den infrastruktur, der er tilgængelig via bibliotekerne, gennem borgerservice KVIK og adgang til medbetjening, der kan flytte borgerne over på de digitale kanaler.

Placering af KBS under Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Man kan også overveje en placering af KBS under Beskæftigelses- og Integrationsudvalget af hensyn til den opgavemæssige kobling mellem dele af jobcentrene, ydelsesservice og KBS. Dermed vil der være fokus på at samle ydelser, der hører til generelle livssituationer. I forhold til i dag vil der være øget sammenhæng i opgaveløsningen ved inddragelse af flere almene ydelser, hvilket vil gøre det lettere for borgerne at navigere. Fokus er på effektivisering og faglighed.

Københavns Kommune har fået dispensation til at Overborgmesteren har det administrative ledelsesansvar for de opgaver som løses i KBS uanset hvilket udvalg opgaverne hører under. En overflytning af KBS til andre udvalg forudsætter at denne dispensation kan ændres til at gælde, fx borgmesteren for Kultur- og Fritidsforvaltningen eller Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Ydermere skal det bemærkes, at beskæftigelsesopgaven ikke kan – medmindre den ligger i ØU – ligge i et udvalg, som løser andre opgaver end beskæftigelse og integration. KBS kan derfor ikke i en styreform med delt administrativ ledelse placeres som en del af Beskæftigelses- og Integrati-

onsforvaltningen og dermed under BIU. En overflytning af Københavns Borgerservice til BIU vil således kræve en dispensation eller lovændring.

Effektiviseringspotentiale ved alternativ placering

Ved en organisatorisk placering af KBS i enten KFU eller BIU (uden Københavns Erhvervsservice) vurderes et yderligere potentiale på 0-5 mio., grundet den større volumen i opgavetyper der kan tilgå KBS. Disse opgaver vurderes ikke umiddelbart at kunne flyttes til KBS så længe organisationen er placeret under Økonomiudvalget.

5.5.3 Københavns Erhvervsservice

Placering af Københavns Erhvervsservice (KES) under Teknik- og Miljøudvalget i dag opfylder hensynet til opgavemæssig kobling til de myndighedsopgaver udvalget har i relation til virksomhederne. En placering af KES under et muligt By- og Kulturudvalg indgår i model 1 i afsnit 3.1.

En placering af KES under kommunens tværgående Økonomi- og Beskæftigelsesudvalg i model 2 er beskrevet i afsnit 3.2. Det vil styrke KES' rolle som tværgående enhed i kommunen. Det er i den forbindelse vigtigt, at der sikres god kobling til de erhvervsrettede myndighedsopgaver, som fortsat vil være placeret under By- og Kulturudvalget, fx byggesagsbehandling.

5.5.4 Koncernservice

Placering af Koncernservice (KS) under Økonomiudvalget opfylder begge hensyn idet KS varetager en del af Økonomiudvalgets myndighedsopgaver og ikke har større opgavemæssig tilknytning til andre udvalg.

6. Overblik over effektiviseringer

Det økonomiske potentiale ved model 1, 2, 3A og 3B opsummeres i tabellerne nedenfor. Efterfølgende beskrives metoden for beregningerne.

6.1 Overblik over effektiviseringspotentialer

Tabel 8. Model 1 Samlet prioritering af byens rum ud fra borgerens behov

Mio. kr.	Min	Max
Sammenlægning af TMF og KFF	31	42
Koordinering af byrumsudvikling og arrangementsafvikling	5	5
<i>Modellspecifikt potentiale i alt</i>	36	47
Forslag til ændringer inden for nuværende organisering*	101	174
I alt	137	221

*Se oversigt over forslag i tabel 6, afsnit 5.

Tabel 9. Model 2 Styrket vækst og beskæftigelse og samlet prioritering af byens rum

Mio. kr.	Min	Max
Sammenlægning af TMF og KFF	31	42
Sammenlægning af ØKF og BIF	26	35
Koordinering af byrumsudvikling og arrangementsafvikling	5	5
Borgerservice med beskæftigelse og erhvervsservice	10	20
<i>Modellspecifikt potentiale i alt</i>	72	103
Forslag til ændringer inden for nuværende organisering*	101	174
I alt	173	277

Note: Grundet afrundinger overstiger totalen summen af delberegningerne.

*Se oversigt over forslag i tabel 6 i afsnit 5.

Tabel 10. Model 3A Delt administrativ ledelse

Mio. kr.	Min	Max
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 og arrangementsafvikling	5	5
Borgerservice med beskæftigelse og erhvervsservice	10	20
Samling af udbud	3	5
Særligt potentiale vedr. samling af institutionsdrift	x	x
<i>Modellspecifikt potentiale i alt</i>	129	183
Forslag til ændringer inden for nuværende organisering*	101	174
I alt	230	357

Note: Grundet afrundinger overstiger totalen summen af delberegningerne.

*Se oversigt over forslag i tabel 6 i afsnit 5.

Tabel 11. Model 3B Enhedsforvaltning

Mio. kr.	Min	Max
Sammenlægning af alle forvaltninger	137	199
Koordinering af byrumsudvikling og arrangementsafvikling	5	5
Borgerservice med beskæftigelse og erhvervsservice	10	20
Samling af udbud	10	15
Særligt potentiale vedr. samling af institutionsdrift	x	x
<i>Modelspecifikt potentiale i alt</i>	<i>162</i>	<i>239</i>
Forslag til ændringer inden for nuværende organisering*	101	174
I alt	263	413

*Se oversigt over forslag i tabel 6 i afsnit 5.

6.2 Metode for beregning af effektiviseringspotentialer

Metode for beregninger vedrørende sammenlægning af forvaltninger og enhedsforvaltning

I beregningen af potentialet ved sammenlægning af forvaltningerne er der anvendt ens kriterier uanset hvilke forvaltninger, der sammenlægges. De samme kriterier er anvendt ved enhedsforvaltning. Potentialet består dels af en effektivisering på direktions- og stabschefer, idet der ved sammenlægning af to eller flere forvaltninger må antages, at der er behov for færre direktører og chefer for budget/regnskab, kommunikation, it og lignende. Der er her taget hensyn til, at sammenlægning af flere end to forvaltninger kan fordrer en større direktions- og chefstab end gennemsnittet for en almindelig forvaltning i dag. Dels består potentialet af en effektivisering på forvaltningernes stabsfunktioner (medarbejdere), idet man ved sammenlægning af forvaltningerne bl.a. kan opnå en reduktion i ressourceforbruget vedr. udvalgte administrative støttefunktioner, hvor der vurderes at være parallelfunktioner.

I beregningen af administrative effektiviseringer er administrationsplanens ressourceopgørelse, der er godkendt af de administrerende direktører i september 2011, anvendt til opgørelse af potentialet på stabsfunktioner. Ressourceopgørelsen opgør forvaltningernes forbrug af administrative årsværk fordelt på arbejdsopgaver, stillingsbetegnelse og arbejdssted, hvoraf alene det centrale niveau medregnes her. Dvs. at årsværk opgjort på distrikt/område- og decentralt niveau ikke indgår i beregningen.

Områderne der beregnes et effektiviseringspotentiale på vedrører bl.a. it, LIS, HR-udvikling, indkøb, kommunikation, budget og styrings- og rapporteringsdelen af regnskabsopgaven². Et konkret eksempel på opgaver der kan effektiviseres på ved sammenlægning af forvaltninger og enhedsforvaltning er udarbejdelse af interne forretningsgange vedr. fx budgetlægning og -opfølgning og håndtering af diverse HR-aktiviteter såsom udvikling af MUS-koncept og kompetenceudviklingsprogrammer.

Den politiske sekretariatsbetjening indgår ikke i beregningen af effektiviseringspotentialer. Der er heller ikke beregnet effektiviseringer på områ-

² 10-15 pct. på de faglige opgaver indgår også, jf. gennemgang nedenfor.

der, der allerede er effektiviseret i forbindelse med administrationsplanen. Disse områder omfatter bl.a. løn- og personaleadministration samt registreringsdelen af regnskabsopgaven.

Beregningen tager hensyn til hvilke konkrete forvaltninger, der sammenlægges. Potentialet beregnes således som en effektivisering på de sammenlagte forvaltningers samlede forbrug af administrative årsværk på de konkrete opgaver og delopgaver, idet der for flertallet af opgaver er regnet med en effektivisering på 15-25 pct. af årsværkene. For model 3B (enhedsforvaltning) er der regnet med en effektivisering på 20-30 pct. eller 30-40 pct. afhængig af opgavens karakter. For potentialer ved alle modeller gælder det, at der er rensset for de effektiviseringer, der er opgjort i forbindelse med ØU's principbeslutning om anskaffelse af nyt økonomisystem, jf. ØU d. 25. sept. 2012.

Særligt potentiale i modellerne

Under de enkelte modeller er desuden medregnet eventuelt økonomisk potentiale, der knytter sig til den konkrete model. Metoden for beregning af disse potentialer afhænger af de konkrete forslag og varierer derfor.

Vedrørende byens rum er medregnet et potentiale på 2,5 mio. kr. som følge af koordinering af byrumsudvikling samt 2,5 mio. kr. som følge af koordinering af arrangementsudvikling.

For model 3A og 3B vedrørende strategisk fokus på sammenhæng inden for kommunens velfærdsområder, byens rum og styrket vækst og beskæftigelsesindsats (delt administrativ ledelse og enhedsforvaltning) udestår beregning af særligt potentiale som følge af samling af forvaltningernes institutionsdrift. Dette skal kvalificeres, såfremt der ønskes at arbejde videre med en samling af kommunens velfærdsområder i én forvaltning.

Ved model 3A forventes et samlet effektiviseringspotentiale på 3-5 mio. kr. vedr. organisering af udbudsområdet. Model 3B giver større mulighed for at samle, hvorfor der forventes et effektiviseringspotential på 10-15 mio. kr.

Effektiviseringspotentiale i forslag der er uafhængige af organisering

Endeligt omfatter potentialet de forskellige forslag fra rapportens afsnit 5 vedr. ændringer inden for den nuværende organisering. Metoden for beregning af disse potentialer afhænger af de konkrete forslag og varierer derfor.

Det samlede potentiale af forslagene er på nuværende tidspunkt opgjort til 101-174 mio. kr., idet enkelte af forslagenes effektiviseringspotentiale dog ikke er afdækket endnu, jf. tabel 6 i afsnit 5.

Faglige opgaver

Københavns Kommune har ca. 800 årsværk, der håndterer en række faglige opgaver. Af disse årsværk vedrører ca. 600 opgaver, der ikke er bundet i lovgivning. Det er administrative opgaver, som ikke er direkte borger/virksomhedsrettet, men som udføres i kobling hertil, fx strategiudvikling, projekter vedr. metodeudvikling og kvalitetsforbedring, evalueringer og brugerundersøgelser samt interessevaretagelse og planlægning af opgaver i driften. Heri indgår ligeledes årsværk der anvendes i forbindelse med betjening og deltagelse i de ca. 50 tværgående kredse og arbejdsgrupper, der eksisterer i kommunen.

I model 1 og 2 er indregnet et effektiviseringspotentiale på faglige opgaver på 10-15 pct. af de årsværk, der knytter sig til de konkrete forvaltningssammenlægninger (TMF-KFF) og (ØKF-BIF). I effektiviseringspotentialet vedr. model 3A og 3B er der medregnet et effektiviseringspotentiale på de knapt 600 årsværk på 10-15 pct., idet der eksempelvis forventes anvendt færre ressourcer på koordination mellem forvaltninger og dermed færre tværgående kredse og arbejdsgrupper samt mindre behov for interessevaretagelse.

Særlige aktiviteter i Københavns Kommune

I Københavns Kommune udføres en række opgaver, der ikke findes i andre kommuner, hvilket bidrager til forskellen til de øvrige 6-byers administrationsudgifter. Der er tidligere udarbejdet en oversigt over disse særlige aktiviteter. I budget 2012 havde disse aktiviteter et budget på samlet set 126 mio. kr., hvoraf ca. 105 mio. kr. vedrører administration. Aktiviteterne vedrører bl.a. Intern Revision, Borgerrådgiveren, Københavns Madhus og Lokaludvalgene.

6.3 Implementeringsomkostninger

De initiale investeringer der skal foretages i forbindelse med sammenlægning af forvaltninger eller implementering af forslagene, der er uafhængige af organisering er ikke afdækket på nuværende tidspunkt. Dette skal ske i forbindelse med kvalificering af forslagene frem mod en eventuel politisk beslutning.

7. Perspektivering

I rapportens indledning nævnes en række vilkår og krav, som påvirker kommunens mulighed for at sikre sammenhæng, gennemsigtighed, nærhed og effektivitet i indsatsen for borgere og erhvervsliv. De omhandler overordnet set økonomi og kvalitet på den ene side og politikerne og borgerne på den anden side, jf. afsnit 1.1 og figur 1.

Som perspektivering til rapportens forskellige hovedtemaer – sammenhængende indsats på velfærdsområdet, samlet prioritering af byens rum, styrket vækst og beskæftigelsesindsats og effektiv drift – beskrives i dette afsluttende afsnit en række forskellige tendenser og værktøjer, som kan udvikle kommunens metoder og måder at arbejde på. De kan således understøtte, at Københavns Kommune bliver bedre rustet til at møde fremtidens vilkår og krav.

De tendenser og værktøjer, som kommunen fremadrettet kan sætte fokus på er:

- Innovation og smarte løsninger
- Borgerne som ressourcestærke aktører
- Kommunen som drivende aktør

7.1 Innovation og smarte løsninger

Københavns Kommune har ambitiøse målsætninger på en række områder, hvad angår fx klima og CO₂-neutralitet, andelen af unge med en ungdomsuddannelse og midlertidigheden i byen. Metoderne til at nå disse mål er komplekse og kræver oftest en langsigtet indsats i forhold til at se en effekt for borgerne.

En række forskere har påpeget, at der er behov for mere offentlig innovation for at løse de såkaldte "wicked problems" og nå de fastsatte mål.³ Forskerne peger på, at der er en række barrierer for innovation i den offentlige sektor, herunder organisatoriske siloer og hierarkier med mange ledelseslag, resultatmåling og manglende belønning af ansatte og ledere der afprøver innovative løsninger. De fremhæver at tillid til de ansattes opgaveløsning kan være med til at styrke nytænkning.⁴

Tillidsbaseret ledelse og afbureaukratisering

Et fokus på afbureaukratisering og mere tillid til de ansatte passer godt sammen med Københavns kommunes nuværende arbejde med tillidsbaseret ledelse, som blev iværksat med budgetaftalen for 2012. Dette arbejde videreføres i 2013 med en række initiativer inklusiv en ledelsesreform og afskaffelse af krav til institutionerne. Samtidig er der sat fokus på afbureaukratisering og effektivisering af de administrative støttefunktioner med fokus på at frigøre ressourcer til kommunens kernerdrift.

³ Læs mere om arbejdet med Ny Forvaltningspolitik på www.forvaltningspolitik.dk

⁴ Regeringens Produktivitetskommission har desuden udsendt deres første debatoplæg, som beskriver tilsvarende problemstillinger knyttet op på Danmarks relativt lave produktivitetsforøgelse. Ifølge kommissionen skal den offentlige sektor arbejde med at skabe de bedste rammebetingelser for innovation oppefra gennem fx afbureaukratisering og skabe incitamenter til innovation nedefra. Læs debatoplægget på www.produktivitetskommissionen.dk

Understøttelse af flere innovative og smarte løsninger

Det kan være centralt at se på, hvordan Københavns Kommune kan blive bedre til mere systematisk at afprøve nye smarte og innovative løsninger, der øger kvaliteten for borgeren og samtidig frigiver ressourcer. I denne proces er det vigtigt også at sikre struktureret erfaringsudveksling og videndeling på tværs af forvaltninger. Innovation og smarte løsninger forudsætter desuden, at der i kommunen fostres en kultur, hvor der ikke er barrierer for at tænke på tværs af faglige områder og organisatoriske skel.

I Københavns Kommune udarbejdes der hvert år mange forskellige forslag til forbedringer af opgaveløsningen, fx i forbindelse med forslag til kommunens investeringspulje eller effektiviseringsforslag til budgetforhandlingerne. Dette vidner om, at der løbende opstår mange gode idéer til udvikling af kommunens opgaveløsning. I den forbindelse er det dog vigtigt, at kommunen også styrker arbejdet med at få gjort de mange gode idéer til virkelighed gennem øget fokus på eksekvering af de politiske beslutninger.

Digitalisering kan i den forbindelse være et væsentligt redskab til at understøtte innovation og smarte løsninger. Digitale løsninger, der enten understøtter en bedre borger- eller erhvervsbetjening eller medarbejderens arbejdsprocesser, kan bidrage til både at skabe større kvalitet i ydelser og service samt større effektivitet i opgaveløsningen.

7.2 Borgerne som ressourcestærke aktører

Udover at udnytte de smarte løsninger, som de ansatte i kommunen bidrager med, kan kommunens borgere, brugere og virksomheder også inddrages mere.

Begrebet "samproduktion" anvendes om initiativer, hvor borgere, foreninger, frivillige og virksomheder inddrages i leveringen af ydelser, og på den måde bidrager med nye perspektiver på opgaveløsningen, som fører til større kvalitet og effektivitet. Samproduktion kan således være med til at styrke samhørigheden mellem det offentlige, civilsamfundet og markedet.⁵ Frivillige mentorordninger for børn og unge, Natteravnernes indsats for at skabe tryghed for børn og unge i nattelivet, skolebestyrelser, brugerråd m.fl. er forskellige eksempler på samproduktion, hvor frivilliges engagement og ressourcer er drivkraften for en bedre service og tilbud til kommunens borgere.

Yderligere eksempler på samproduktion i Københavns Kommune i dag

I Københavns Kommune er man flere steder i gang med at gøre sig erfaringer med at aktivere de ressourcer borgerne har til at levere en bedre og/eller billigere service.

- På beskæftigelsesområdet arbejdes der med strategien "Borgeren Ved Roret", som indebærer at den ledige i højere grad selv har ansvaret for sin aktiveringsindsats.
- På ældreområder arbejdes der med "Fra Passiv til Aktiv", for at gøre de ældre mere selvhjulpne, ved at man i hjemmeplejen tager

⁵ Læs mere om samproduktion i bogen "Sæt Borgeren i Spil" af Bason, Knudsen og Toft. Gyldendal 2009.

udgangspunkt i, hvad den ældre kan klare frem for, hvad vedkommende ikke selv kan.

- På socialområdet arbejdes der på, at borgerne via et fokus på udvikling af egne ressourcer bliver tilstrækkeligt selvhjulpne til at de kan flytte til tilbud med mindre støtte – fx fra socialpsykiatriske bosteder til mere selvstændige boformer eller fra herberger til egen bolig.

7.3 Kommunen som drivende aktør

Kommunernes rolle som myndighed er under forandring. Københavns Kommune har som hovedstad og vækstmotor i Danmark både mulighed og ansvar for at påvirke udfordringer og løsninger, der går på tværs af kommunegrænsen, og derigennem skabe de rigtige rammer for borgere og virksomheder i hele hovedstadsområdet. Hvis hovedstadsområdet skal kunne konkurrere med andre internationale metropoler kræver det, at alle aktører og strategier i regionen trækker i samme retning.

Erhvervs- og vækstpolitikken vil således fremadrettet langt overvejende være regionalt fokuseret, både i forhold til strategi og til eksekvering. Det indebærer ligeledes, at erhvervs- og vækstpolitikken tænkes bredt, så den også omfatter infrastrukturpolitik, byudvikling, internationalisering og samarbejdet med forskningsinstitutioner.

Det er i den sammenhæng helt afgørende, at der sikres en tværgående koordinering internt samt at kommunen udadtil optræder som én aktør. Dette taler for at styrke kommunens organisering vedrørende den strategiske vækstindsats og arbejde for, at kommunen i endnu højere grad indgår som drivende partner i udviklingsinitiativer frem for alene at agere som myndighed.

Det kan fx ske gennem strategiske partnerskaber med universiteter, virksomheder og staten. Sådanne partnerskaber, hvor kommunen aktivt er med til at påvirke udviklingen og rammerne for regionen og kommunestyret, kan samtidig bidrage til løsninger på komplekse problemstillinger inden for beskæftigelse, erhvervsudvikling, sundhed, uddannelse, kriminalitet m.fl. Københavns Kommune kan i den sammenhæng, som den centrale aktør i hovedstadsområdet, gå forrest for at sikre et tættere regionalt samarbejde.

Appendiks: Videre proces for politisk beslutning

Efter Borgerrepræsentationens vedtagelse af rapporten, kan rapporten indgå som et grundlag for de videre politiske drøftelser om en ny udvalgs- og forvaltningsstruktur.

De enkelte forslag kan som led i de politiske drøftelser blive nærmere kvalificeret i det omfang, der måtte være behov for det.

En ny udvalgs- og forvaltningsstruktur vil kræve ændring af kommunens styrelsesvedtægt. Forslag til ændringer, der forudsætter lovændring, vil skulle forelægges Borgerrepræsentationen til beslutning inden en henvendelse til regeringen herom.

Eventuel ny udvalgs- og forvaltningsstruktur pr. 1. januar 2014

En ny udvalgs- og forvaltningsstruktur forventes at skulle træde i kraft pr. 1. januar 2014, dvs. med virkning fra starten af den nye kommunale funktionsperiode og dermed samtidig med den nye Borgerrepræsentations tiltrædelse.

Det forudsætter, at de nødvendige ændringer af styrelsesvedtægten er endeligt vedtaget ved to behandlinger af Borgerrepræsentationen og de nødvendige dispensationer og lovændringer er henholdsvis givet og vedtaget inden det konstituerende møde, der skal afholdes i perioden 1.-15. december 2013. Dermed vil konstitueringen af den nye Borgerrepræsentation kunne ske i forhold til den ændrede udvalgs- og forvaltningsstruktur.

Ændringer af styrelsesvedtægten efter det konstituerende møde vil kunne udløse krav om omkonstituering af valgene til udvalgene.

Principindstilling for ny udvalgs- og forvaltningsstruktur

Iværksættelse af en beslutningsproces for implementering af forslagene vil forudsætte, at der udarbejdes en principindstilling til Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen indeholdende en oversigt over de forslag til ændringer i udvalgs- og forvaltningsstrukturen, der fra politisk side ønskes implementeret. Samtidig hermed vil der kunne træffes beslutning om henvendelse til regeringen om de forslag til ændringer, der forudsætter lovændring.

I forbindelse med Borgerrepræsentationens behandling af principindstillingen vil der endvidere kunne træffes beslutning om en høringsfase, se nedenfor.

Indstilling om ændring af styrelsesvedtægt

I forlængelse af principindstillingen skal Borgerrepræsentationen afhængigt af forslagernes indhold have forelagt en indstilling om ændring af styrelsesvedtægten. Styrelsesvedtægten er det grundlag, hvorpå opgaverne er fordelt imellem kommunens udvalg/forvaltninger. Styrelsesvedtægten skal formelt underkastes 2 behandlinger i Borgerrepræsentationen. Forud for Borgerrepræsentationens behandling af styrelsesvedtægten vil principindstillingen efter Borgerrepræsentationens behandling kunne blive sendt i høring i en periode på 8 uger. Høringsprocessen kan tilrettelægges således at alle har god tid til at kommentere opgaveflytningerne, som fremgår af indstillingen. Samtlige hørings svar vil ligeledes tilgå Borgerrepræsentanterne sammen med indstillingen om styrelsesvedtægten.

Principper for opgørelse af økonomi – budget 2014

Processen tilrettelægges sådan, at ombrydningen af økonomien baseret på den ny udvalgsstruktur igangsættes på baggrund af principindstillingen. Efter vedtagelsen af ændring af styrelsesvedtægten skal der ske en endelig ombrydning af budgettet for 2014, således at det modsvarer den nye udvalgsstruktur.

Hvis Borgerrepræsentationens 1. behandling af budget 2014 skal ske med udgangspunkt i den ny udvalgsstruktur forudsætter dette, at en ændring af styrelsesvedtægten godkendes på Borgerrepræsentationens møder i juni 2013.