



11-11-2013

Sagsnr.
2013-0245898

Dokumentnr.
2013-0245898-1

Sagsbehandler
Morten Spangenberg

Organisatorisk ændring: Københavns Borgerservice og Københavns Ejendomme

Baggrund

Borgerrepræsentationen besluttede den 13. december 2012, at der som opfølgning på Strukturudvalgets rapport skulle arbejdes videre med et spor om placering af kommunens tværgående enheder.

Økonomiudvalget godkendte den 30. januar 2013 et kommissorium for arbejdet med udvalgsplacering af kommunens tværgående enheder, som er Københavns Ejendomme (KEjd), Københavns Borgerservice (KBS), Københavns Erhvervsservice (KES) og Koncernservice (KS).

På Økonomiudvalgets møde den 18. juni 2013 godkendte udvalget afrapportering på analysearbejdet vedrørende "Placering af kommunens tværgående enheder". Se bilag 1.

Rapporten viste, at der er store forskelle på enhedernes juridiske rammer, modenhed og mulige visioner. I forlængelse heraf blev det vurderet, at der ikke var alternative udvalgsplaceringer for Koncernservice (pga. juridiske rammer) og Københavns Erhvervsservice (pga. nylig etablering), mens det for Københavns Ejendomme og Københavns Borgerservice blev vurderet, at der var hhv. én og to alternative udvalgsplaceringer.

Økonomiforvaltningen har som opfølgning på rapporten anmodet Borgerrepræsentationens Sekretariat om at vurdere om overflytning af Københavns Ejendomme til Økonomiudvalget samt overflytning af Københavns Borgerservice til Kultur- og Fritidsudvalget må anses for så væsentlig en ændring af kommunens styrelsesvedtægt, at den kan begrunde en fornyet konstituering, såfremt blot et enkelt medlem begærer det.

Opsummering af kommunestyrelseslovens regler samt praksis

I vurderingen af om en ændring i udvalgenes opgaveområde vil kunne afstedkomme en omkonstituering er det afgørende om der er tale om en *væsentlig* ændring af styrelsesvedtægten således at der derigennem sker en så *væsentlig* en ændring af forudsætningerne for valg til stående udvalg.

I vurderingen af, om der er tale om en *væsentlig* ændring skal oplysninger om udvalgets opgaveområde, udvalgets budget, og antallet af sager indenfor de forskellige af udvalgets opgaver inddrages.

Ved en ændring af styrelsesvedtægten må der endvidere ikke forfølges uvedkommende formål. En ændring, der alene gennemføres med henblik på at reducere ét eller flere bestemte kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse på et bestemt sagsområde, vil således ikke være lovlige.

Konklusion

Det er Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at en overflytning af Københavns Ejendomme til Økonomiudvalget samt Københavns Borgerservices overflytning til Kultur- og Fritidsudvalget *ikke* er at anse for så *væsentlig* en ændring af styrelsesvedtægten, at den kan begrunde en fornyet konstituering, såfremt blot et enkelt medlem begærer det.

Borgerrepræsentationens Sekretariat har herved lagt vægt på, at de opgaver, som vil blive overført til henholdsvis Økonomiudvalget og Kultur- og Fritidsudvalget udgør en mindre del af de respektive udvalgs opgaveområder, hvilket også afspejles i antallet af udvalgsbehandlede sager vedrørende Københavns Ejendomme og Københavns Borgerservice.

Københavns Ejendomme og Københavns Borgerservice løser således i dag primært en række driftsopgaver, hvis varetagelse er delegeret fra udvalgene til de to forvaltninger. Dette afspejles også i at de to enheder er organiseret som kontraktstyrede koncernenheder.

Det er på den baggrund sekretariatets opfattelse, at der ved den påtænkte organisatoriske ændring *ikke* sker så *væsentlig* en ændring af forudsætningerne for valg til stående udvalg, at der, såfremt det begæres af blot et enkelt medlem, skal finde en fornyet konstituering sted.

Borgerrepræsentationens Sekretariat har endvidere lagt vægt på, at en ændret organisatorisk placering af KEjd og KBS er sagligt og fagligt begrundet i hensynet til en styrkelse af de tværgående enheders opgaveløsning. En ændret organisatorisk placering vil således bidrage til en styrkelse af de faglige synergier og sammenhænge i opgaveløsningen, en højnelse af kvaliteten i opgaveløsningen samt øget effektivitet og eksekvering.

Kommunestyrelseslovens regler samt tilsynspraksis

I det følgende gennemgås kommunestyrelseslovens regler om ændringer i en kommunes udvalgsstruktur samt en række tilsynsudtalelser om dette emne.

Kommunestyrelseslovens regler

Det fremgår af kommunestyrelseslovens § 2, stk. 2, at de nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der vedtages af kommunalbestyrelsen.

Styrelseslovens § 17, stk. 1, angiver, at der til varetagelsen af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten.

Ifølge § 17, stk. 3, i styrelsesloven har valg til udvalg virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Denne bestemmelse afskærer imidlertid ikke Borgerrepræsentationen fra i funktionsperioden at gennemføre ændringer i kommunens udvalgsstruktur i overensstemmelse med procedurereglerne i kommunestyrelseslovens § 2, stk. 2, 2. pkt.

Hvis kommunalbestyrelsen i funktionsperioden opretter eller nedlægger stående udvalg, sker der en så *væsentlig* ændring af forudsætningerne for valg til stående udvalg, at der, såfremt det begæres af blot et enkelt medlem, skal finde en fornyet konstituering sted af alle de stående udvalg. Der vil ved den fornyede konstituering være adgang til at anmelde en ny gruppedeling, hvis man ønsker det. Begrundelsen herfor er, at de forudsætninger, der ligger til grund for gruppedannelsen ved en given udvalgsstruktur, ikke nødvendigvis er de samme, når udvalgsstrukturen ændres.

Ved nedsættelse eller forhøjelse af medlemstallet i de stående udvalg skal der også foretages omkonstituering af alle de stående udvalg med en ny samlet opgørelse af pladserne.

Væsentlige ændringer i udvalgenes opgaveområder – uden samtidige ændringer i udvalgenes antal eller medlemstal – vil også kunne medføre, at der skal ske omkonstituering af alle udvalg.¹

Der må endvidere ikke ved styrelsesvedtægtsændringen forfølges uvedkommende formål, og en ændring, som alene gennemføres med henblik på at reducere et eller flere bestemte kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse på et bestemt sagsområde, vil ikke være lovlige.

Tilsynsafgørelser

I det følgende gennemgås tre tilsynsafgørelser, der vedrører omkonstituering som følge af ændringer i udvalgsstrukturen. De to første tilsynssager vedrører nedlæggelse og oprettelse af udvalg mens den tredje sag vedrører ændring af udvalgenes opgaveportefølje.

I forhold til vurderingen af en overflytning af KEjd og KBS er det særligt den tredje tilsynssag som er interessant.

Tilsynssag nr. 1

Indenrigsministeriet udtalte i sin skrivelse af 13. august 1982 ved stadfæstelse af visse ændringer af Høje-Taastrup kommunes styrelsesvedtægt, hvorefter der bl.a. blev oprettet endnu et stående udvalg, udvalget for faste ejendomme, at der,

”hvis der i en kommunalbestyrelses valgperiode ved vedtægtsændring oprettes eller nedlægges stående udvalg, sker en så *væsentlig* ændring af forudsætningerne for valg til kommunalbestyrelsens stående udvalg, at der skal finde en fornyet konstituering sted af alle de stående udvalg. Der vil ved den fornyede konstituering være adgang til om ønsket at anmelde en ny gruppedeling.”

Tilsynssag nr. 2

I Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 13. juli 2012, udtalte Statsforvaltningen, at da ændringen i styrelsesvedtægten for Sønderborg indebar nedlæggelse af et udvalg og oprettelse af et andet, samtidig med at der skete så *væsentlige* ændringer i et af de stående udvalgs opgaveportefølje, var det ikke i strid med lovgivningen, at der blev gennemført en omkonstituering.

¹ Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, side 184 f.

Det fremgår af sagen, at Sønderborg Byråd foretog omkonstituering som følge af, at ændringerne i styrelsesvedtægten indebærer, at Seniorudvalget blev nedlagt og at opgaverne blev overført til Socialudvalget. Derudover indebærer ændringerne, at Socialudvalgets opgaver på sundhedsområdet blev overført til et nyt oprettet udvalg: Sundhedsudvalget.

Byrådets beslutning om omkonstituering blev indbragt for Statsforvaltningen.

Tilsynssag nr. 3

I Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 23. oktober 2012, udtalte Statsforvaltningen, at den ikke var af den opfattelse, at den af Ærø Kommunalbestyrelse foretagne ændring af styrelsesvedtægten var at anse for så *væsentlig*, at den kunne begrunde en fornyet konstituering, såfremt blot et enkelt medlem begærede det.

Det fremgår af sagen, at Ærø Kommunalbestyrelse på sit møde den 8. februar godkendte at

“Turisme- og erhvervsfremme flyttes fra trafik og -erhvervsudvalget til økonomiudvalgets opgaveportefølje. Trafik og erhvervsudvalgets navn ændres til trafikudvalget

Vederlaget til formanden for trafikudvalget fastsættes til 10% af borgmestervederlaget Udvalgsvederlaget til de menige medlemmer af trafikudvalget fastsættes til 1,5% af borgmestervederlaget.”

Statsforvaltningen lagde ved vurderingen af, om den ændring, der var sket, var *væsentlig*, vægt på oplysninger om udvalgets opgaveområde, udvalgets budget, og antallet af sager indenfor de forskellige af udvalgets opgaver.

Vurdering af overflytning af Københavns Ejendomme og Københavns Borgerservice

I det følgende vurderes, om en overflytning af KEjd og KBS må betegnes som værende en *væsentlig* ændring af udvalgenes opgaveportefølje.

Indledningsvis beskrives formål og opgaver for Københavns Ejendomme og Københavns Borgerservice.

Københavns Ejendomme (KEjd)

Københavns Ejendomme varetager Københavns Kommunes bygherrefunktion og er organisatorisk placeret under Kultur - og Fritidsforvaltningen. Formålet med etableringen af KEjd i 2006 var at skabe en tværgående ejendomsenhed med fokus på kerneopgaver inden for byggeri, vedligeholdelse og ejendomsadministration.

KEjd er en koncernenhed, der har indgået en virksomhedskontrakt med direktionen i Kultur- og Fritidsforvaltningen, som har det overordnede forvaltningsmæssige ansvar for KEjd. KEjd forpligtiger sig i kontrakten til at opfylde en række målsætninger, mens direktionen i Kultur- og Fritidsforvaltningen tilsvarende giver KEjd selvbestemmelse på en række områder - så længe målene indfries.

Københavns Borgerservice (KBS)

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

I 2010 blev Københavns Borgerservice etableret som en selvstændig tværgående enhed, der samlede udvalgte borgerbetjeningsområder fra forvaltningerne med udgangspunkt i en ny service- og kanalstrategi. Samlet set skulle den nye organisering understøtte et øget fokus på strategisk omorganisering af kommunens borgerindgange, øget brug af digital selvbetjening og opprioritering af den telefoniske betjening. Formålet har blandt andet været at skabe større sammenhæng for borgerne koblet med ønsket om at effektivisere borgerbetjeningen, hvilket også ligger til grund for senere overflytning af opgaver.

KBS er organisatorisk forankret under ØU med ØKF som den umiddelbare "ejerforvaltning". Den forankring har bl.a. bidraget til et helhedsperspektiv på opgaveløsningen og på udviklingen af kommunens borgerbetjening, som har sikret gennemslagskraft på tværs af alle kommunens forvaltningsområder.

Ændring af udvalgenes opgaveportefølje ved en overflytning af KEjd og KBS

En overflytning af KEjd og KBS vil medføre en ændring af udvalgenes opgaveportefølje.

Med henblik på at vurdere, om der er tale om en så *væsentlig* ændring i ØU og KFUs ressort ved en evt. flytning af hhv. KBS og KEjd, at man vil kunne kræve en omkonstituering, er der udarbejdet en opgørelse over de to tværgående enheders andel af udvalgets samlede budget, medarbejdere og sager forelagt udvalget.

Kortlægning af KBS' andel af ØUs samlede ressort

KBS andel af ØUs sager var i 2012 9 %. KBS udgør 15 % af ØUs samlede driftsbudget og 5 % af ØUs samlede anlægsbudget medio 2013. På medarbejdersiden udgør KBS medio 2013 en andel på 22 % af ØU.

Drifts- og anlægsbudget 2013:

Korrigeret budget 2013	ØU i alt, mio. kr.	Heraf KBS, mio. kr.*	KBS andel af ØU
Drift	2.385	346	15 %
Anlæg	519	27	5 %

* Hertil kommer efterspørgselsstyrede overførsler

Antal medarbejdere

	ØU i alt	Heraf KBS	KBS andel af ØU
Fuldtidsansatte juni 2013	1.832	411	22 %

Antal sager

	ØU i alt	Heraf KBS	KBS andel af ØU
Sager 2012	212	19	9 %

Vurdering af KEjds andel af KFUs samlede ressort

KEjds andel af KFUs sager udgør 8 % (KEjds direktør er medunderskriver sammen med KFFs adm. dir.). KEjds andel af KFUs samlede driftsbudget udgør 46 % og 97 % af anlægsbudgettet. Endvidere råder KEjd over 30 % af KFUs fuldtidsansatte i juni 2013.

Bemyndigelse fra KFU til borgmesteren og forvaltningen

KFU har delegeret en række beføjelser for så vidt angår KEjds opgavevaretagelse til forvaltningen. Det drejer sig blandt om bemyndigelse til at indgå lejeaftaler for så vidt angår erhvervslejemål og boliger samt bemyndigelse til at afgive udtalelser til Borgerrepræsentationen i ukomplicerede anlægssager og ukomplicerede lejesager vedr. 3. mandslejemål.

Drifts- og anlægsbudget 2013

KFFs samlede driftsbudget består af en udgiftsbevilling til kultur- og fritidsaktiviteter (1.107 mio. kr.) og en indtægtsbevilling til KEjd (-960 mio. kr.) grundet lejeindtægter. Det officielle driftsbudget for hele KFF er derfor medio 2013 147 mio. kr. Grundet de to bevillingers forskellige forudsætninger (omfanget af lejemålsindtægter er fx ikke et direkte udtryk for aktivitetsniveauet), kan det være vanskeligt at foretage forholdsmæssige beregninger mellem KFF og KEjd. Vurderingen er dog, at den mest korrekte måde at finde KEjds andel af KFFs samlede driftsbudget er ved at se KEjds indtægtsbudget i forhold til summen af KFFs udgiftsbudget og en positiv indtægtsbevilling for KEjd ($960/(1.107+960)$).

Drifts- og anlægsbudget 2013:

Korrigeret budget 2013	KFU (eksl. KEjd), mio. kr.	Heraf KEjd, mio. kr.	KEjd andel af KFU
Drift *	1.107	- 960 (indtægtskrav)	46 %
Anlæg	1.298	1.253	97 %

Antal medarbejdere

	KFU i alt	Heraf KEjd	KEjd andel af KFU
Fuldtidsansatte juni 2013	1.633	493	30 %

Antal sager

	KFU i alt	Heraf KEjd	KEjd andel af KFU
Sager 2012	253	21	8 %

Delkonklusion - væsentlighed

Det er sekretariatets vurdering, at en overflytning af KEjd til Økonomiudvalget *ikke* udgør en væsentlig ændring af Kultur- og Fritidsudvalgets ressortområde henset til KEjds opgaveportefølje set i sammenhæng med forvaltningens ressortområde i øvrigt samt henset til andelen af KEjds andel af KFUs sager. Dette uagtet KEjds andel af udvalgets anlægsbudget. Andelen af anlægsbudgettet afspejler det forhold, at koncernenheden varetager kommunens ejendomsmasse og er således ikke et reelt udtryk for opgavetyngden i forhold til Kultur- og Fritidsudvalget. Dette afspejles også i, at enheden er en kontraktstyret enhed, der primært løser driftsopgaver samt i de foretagne delegationer fra udvalget til forvaltningen.

Det er endvidere sekretariatets vurdering, at en overflytning af KBS til Kultur- og Fritidsudvalget *ikke* udgør en væsentlig ændring af Økonomiudvalgets ressortområde. Dette henset til andelen af sager, der forelægges til politisk behandling samt enhedens drifts- og anlægsbudget.

Sekretariatet finder på baggrund af ovenstående gennemgang af de påtænkte ændringer, at de opgaver, som vil blive overført til henholdsvis Økonomiudvalget og Kultur- og Fritidsudvalget udgør en mindre del af de respektive udvalgs opgaveområder, hvilket også afspejles i antallet af sager vedrørende disse opgaver, der har været behandlet i udvalgene.

Begrundelse for ændret organisatorisk placering

I det følgende foretages en vurdering af om den ændrede organisatoriske placering er sagligt begrundet.

Københavns Ejendomme (KEjd)

Fordele og ulemper ved en placering af KEjd under ØU som alternativ til KFU er beskrevet i afsnit 2.7 i rapporten "Placering af kommunens tværgående enheder Det fremgår blandt andet af side 21f,

"at der er et naturligt sammenfald mellem KEjds opgaver og ØU's lovbestemte ansvar for kommunens økonomi, herunder forvaltningen af kommunens aktiver, samt ØU's ansvar for køb og salg af kommunens ejendomme. ØKF's kompetencer må således forventes i højere grad at kunne understøtte en investeringstilgang ift. kommunens bygninger som et af kommunens største aktiver med værdier for et tocifret milliardbeløb. Kommunen investerer i disse år massivt i sine ejendomme, bl.a. i form af renovering samt klima- og energirigtige løsninger. En placering af KEjd under ØU kan åbne mulighed for en mere samlet formueforvaltning og sammentænkning af afkast og risiko af kommunens aktiver.

Endvidere er forvaltningen af kommunens ejendomme som udgangspunkt en del af kommunens indre anliggender med fokus på formuepleje og ikke en del af kommunens udadvendte anliggender med stor borgerkontakt. KEjd er således karakteriseret ved at være en tværgående enhed, hvis opgaveløsning i lighed med KS i særlig grad vender indad mod kommunens forvaltninger, hvor der i princippet løses ensartede opgaver ud mod forvaltningerne, selvom forvaltningernes volumen og efterspørgsel er meget forskellig. Der er derfor store ligheder og mulige faglige synergier til opgaveløsningen i KS."

Københavns Borgerservice (KBS)

Fordele og ulemper ved en placering af KBS under ØU som alternativ til KFU er beskrevet i afsnit 3.7 i rapporten "Placering af kommunens tværgående enheder Det fremgår blandt andet af side 38f,

"KFU havde før 2010 ansvaret for en række af de borgerserviceopgaver, som i dag er placeret i KBS (fx folkeregistret, den kommunale opkrævning, ejendomsskat og huslejenævnet). KFU og KFF har således erfaring med at styre og udvikle tværgående borgerserviceopgaver..."

"Med en placering under KFU kan der skabes en tættere kobling mellem kultur- og fritidsområdet (samt foreningslivet) på den ene side og udbredelse af borgerservicekonceptet herunder digitale løsninger på den anden side. KFU og KFF vil således kunne understøtte et tværgående kanalstrategisk fokus."

"KFU vil således kunne løfte den nytænkning af løsninger og tilgange, som vil være en forudsætning for at skubbe og hjælpe borgerne over på digitale indgange. Lykkes det, vil der kunne indhentes væsentlige effektiviseringer, bl.a. som følge af færre personlige henvendelser i borgerservicecentrene."

Delkonklusion - saglighed

Det er Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering på baggrund af ovenstående gennemgang, at en ændret organisatorisk placering af KEjd og KBS er sagligt og fagligt begrundet i hensynet til en styrkelse af de tværgående enheders opgaveløsning. En ændret organisatorisk placering vil således bidrage til en styrkelse af de faglige synergier og sammenhænge i opgaveløsningen, en højnelse af kvaliteten i opgaveløsningen samt øget effektivitet og eksekvering.

Konklusion

Det er Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at en overflytning af Københavns Ejendomme til Økonomiudvalget samt Københavns Borgerservices overflytning til Kultur- og Fritidsudvalget *ikke* er at anse for så *væsentlig* en ændring af styrelsesvedtægten, at den kan begrunde en fornyet konstituering, såfremt blot et enkelt medlem begærer det.

Borgerrepræsentationens Sekretariat har herved lagt vægt på, at de opgaver, som vil blive overført til henholdsvis Økonomiudvalget og Kultur- og Fritidsudvalget udgør en mindre del af de respektive udvalgs opgaveområder, hvilket også afspejles i antallet af udvalgsbehandlede sager vedrørende Københavns Ejendomme og Københavns Borgerservice.

Københavns Ejendomme og Københavns Borgerservice løser således i dag primært en række driftsopgaver, hvis varetagelse er delegeret fra udvalgene til de to forvaltninger. Dette afspejles også i at de to enheder er organiseret som kontraktstyrede koncernenheder.

Det er på den baggrund sekretariatets opfattelse, at der ved den påtænkte organisatoriske ændring *ikke* sker så *væsentlig* en ændring af forudsætningerne for valg til stående udvalg, at der, såfremt det begæres af blot et enkelt medlem, skal finde en fornyet konstituering sted.

Borgerrepræsentationens Sekretariat har endvidere lagt vægt på, at en ændret organisatorisk placering af KEjd og KBS er sagligt og fagligt begrundet i hensynet til en styrkelse af de tværgående enheders opgaveløsning. En ændret organisatorisk placering vil således bidrage til en styrkelse af de faglige synergier og sammenhænge i opgaveløsningen, en højnelse af kvaliteten i opgaveløsningen samt øget effektivitet og eksekvering.