

KØBENHAVNS KOMMUNE STYRKET DECENTRAL FORVALTNINGS- ORGANISERING

Opfølgning på Strukturudvalgets rapport



.....

Juni 2013

Rapporten er blevet forelagt
Økonomiudvalget den 18. juni 2013

FORKORTELSER

Borgerrepræsentationen (BR)

POLITISKE UDVALG

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget (BIU)

Børne- og Ungdomsudvalget (BUU)

Kultur- og Fritidsudvalget (KFU)

Socialudvalget (SUD)

Sundheds- og Omsorgsudvalget (SOU)

Teknik- og Miljøudvalget (TMU)

Økonomiudvalget (ØU)

FORVALTNINGER

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF)

Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF)

Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF)

Socialforvaltningen (SOF)

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF)

Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF)

Økonomiforvaltningen (ØKF)

TVÆRGÅENDE ENHEDER

Københavns Ejendomme (KEjd)

Københavns Borgerservice (KBS)

Københavns Erhvervsservice (KES)

Koncernservice (KS)

Indhold

1. INDLEDNING.....	2
1.1 UDFORDRINGER I DEN DECENTRALE FORVALTNINGSORGANISERING.....	2
1.2 TRE GREB TIL EN STYRKET DECENTRAL FORVALTNINGSORGANISERING	2
2. PRINCIPPER FOR BORGERADGANG OG SAMLOKALISERING	4
2.1 UDFORDRINGER I BORGERADGANGEN TIL KOMMUNEN	5
2.2 FÆLLES PRINCIPPER FOR BORGERADGANGEN.....	7
2.3 SAMLOKALISERING SOM STRATEGISK VÆRKTØJ	8
2.4 BARRIERER FOR SAMLOKALISERING	14
3. ØGET SAMARBEJDE MED FRIVILLIGE.....	16
3.1 FORMÅL OG GEVINSTER.....	16
3.2 GODE EKSEMPLER PÅ SAMARBEJDE MED FRIVILLIGE.....	17
3.3 BARRIERER FOR SAMARBEJDE MED FRIVILLIGE	18
3.4 FORANKRING AF DET VIDERE ARBEJDE.....	21
4. FORENKLING AF PLANER, POLITIKKER OG STRATEGIER.....	22
4.1 KORTLÆGNING OG UDFORDRINGER.....	22
4.2 FORENKLINGSARBEJDE PÅ TRE OMRÅDER	24
4.3 FÆLLES PRAKSIS FOR IMPLEMENTERING AF PLANER, POLITIKKER OG STRATEGIER.....	29
4.4 STYRKELSE AF DET POLITISKE OVERBLIK	30
4.5 FORANKRING AF DET VIDERE ARBEJDE.....	32

I. Indledning

Som opfølgning på [Strukturudvalgets rapport](#) besluttede BR den 13. december 2012 og efterfølgende ØU den 30. januar 2013 at sætte særlig fokus på den decentrale forvaltningsorganisering. Denne rapport præsenterer forskellige anbefalinger og tiltag til at styrke opgaveløsningen decentralt, herunder sikre mere gennemsækelighed og sammenhæng for borgerne i den decentrale organisering, forenkle borgeradgangen samt forenkle kommunens planer, politikker og strategier og derigennem det decentrale handlerum. Hvordan kommunen møder borgerne er tæt forbundet med, hvordan kommunen i det daglige samarbejder og inddrager borgere og virksomheder i opgaveløsningen, samt hvilke værdier, retninger og fortællinger om kommunen der er forankret decentralt.

I.1 Udfordringer i den decentrale forvaltningsorganisering

Det skal være nemt for borgerne at komme i kontakt med Københavns Kommune, og kommunens opgaveløsning skal tage afsæt i borgernes behov. Det gælder både, når kommunen møder borgerne i hverdagen (på biblioteket, i skolen, på plejehjemmet, i dagbehandlingstilbud m.v.), og når borgere kommer til kommunen med et konkret behov (fx når de skal flytte, ansøge om byggetilladelser eller har brug for hjælp til et handicap).

Københavns Kommune er primært organiseret ud fra faglighed frem for borgernes samlede behov. Det giver en række fordele ift. faglig specialisering, men skaber også en række udfordringer. Strukturudvalget pegede i sin rapport fra 2012 på, at kommunens decentrale organisering er præget af manglende sammenhæng og helhedsperspektiv på borgernes behov og manglende nærhed til borgerne i opgaveløsningen, og at lokaler og faciliteter i mindre grad anvendes effektivt på tværs af forvaltningerne.

Borgere har mange forskellige mulige indgange og kontaktflader til kommunen, og borgeradgangen er organiseret ud fra forskellige principper. På nogle områder møder kommunen borgerne i fælles centrale indgange, hvor den faglige ekspertise er samlet, mens borgeradgangen på andre områder er forankret i lokalområder eller placeret helt ude på kommunens institutioner og tilbud (socialrådgivere på skoler, borgerservice på biblioteker m.v.). Konsekvensen er, at borgerne har svært ved at overskue, hvor de skal henvende sig for at få hjælp, og oplever, at tilbud og ydelser ikke hænger sammen på tværs af enheder.

En anden udfordring knytter sig til kommunens samarbejde med frivillige. Frivillige kan og vil gerne bidrage til at udvikle kommunens opgaveløsning. Selvom der i dag foregår forskellige samarbejder med frivillige, sker dette dog ikke i tilstrækkeligt omfang. Kommunen kan derfor med fordel inddrage frivillige i den decentrale opgaveløsning i højere grad, end den gør i dag, og dermed skabe større kvalitet i kerneopgaven til gavn for borgerne.

En tredje udfordring består i, at kommunens mange og ofte usammenhængende planer, politikker og strategier slører overblikket hos de decentrale ledere og det politiske niveau. Det vanskeliggør stringent politisk ledelse og effektiv implementering og opfølgning centralt og decentralt.

I.2 Tre greb til en styrket decentral forvaltningsorganisering

Ud fra målsætningen om at skabe en mere sammenhængende kommune, en mere lokal kommune, en mere effektiv kommune og et helhedsperspektiv på borgerne anbefales det i rapporten at styrke den decentrale forvaltningsorganisering gennem:

1. Fælles principper for borgeradgangen og øget samlokalisering, der skal være styrende for forenkling af borgeradgange på tværs af kommunens forvaltninger (afsnit 2).
2. Øget samarbejde med frivillige (afsnit 3).
3. Forenkling af planer, politikker og strategier (afsnit 4).

Fælles principper for borgeradgangen og øget samlokalisering skal bidrage til følgende gevinster for borgerne og kommunen:

- Større sammenhæng i borgeradgangen på tværs af forvaltningsområder, herunder at den decentrale organisering i større grad sker ud fra borgernes samlede behov.
- Nærhed for borgerne i borgerbetjeningen.
- Lige muligheder for borgere til at få hjælp til almene og særlige behov.
- Mere kvalitet i anvendelse af faciliteter og tilbud til borgerne, herunder nye faglige synergier på tværs af forvaltningsområder.
- Mere effektiv anvendelse af kommunens bygninger og faciliteter samt større effektivitet i opgaveløsningen.

Tilsvarende skal et **øget samarbejde med frivillige**:

- skabe større kvalitet i den kommunale ydelse og opgaveløsning til gavn for borgerne.
- muliggøre større fokus på kerneopgaven hos kommunen og på sigt skabe større effektivitet og produktivitet i opgaveløsningen.
- skabe social sammenhæng lokalt, større innovation og øget videndeling mellem kommunen og de frivillige aktører.
- fremme borgerens ansvarsfølelse og forståelse for de kommunale opgaver.

Endelig skal en **forenkling af planer, politikker og strategier**:

- styrke overblikket og handlerummet for de decentrale ledere og skabe mere tid til kerneopgaven.
- styrke det politiske overblik over planer, politikker og strategier og dermed skabe et bedre grundlag for politiske ledelse.
- styrke sammenhængen mellem den politiske styring og prioritering og de decentrale indsatser.

Københavns Kommunes lokaludvalg har bidraget med input til de forskellige delområder i rapporten, særligt vedrørende borgeradgange, samlokalisering og borgerinddragelse. Lokaludvalgenes samlede materiale er vedlagt som bilag til rapporten (bilag 5).

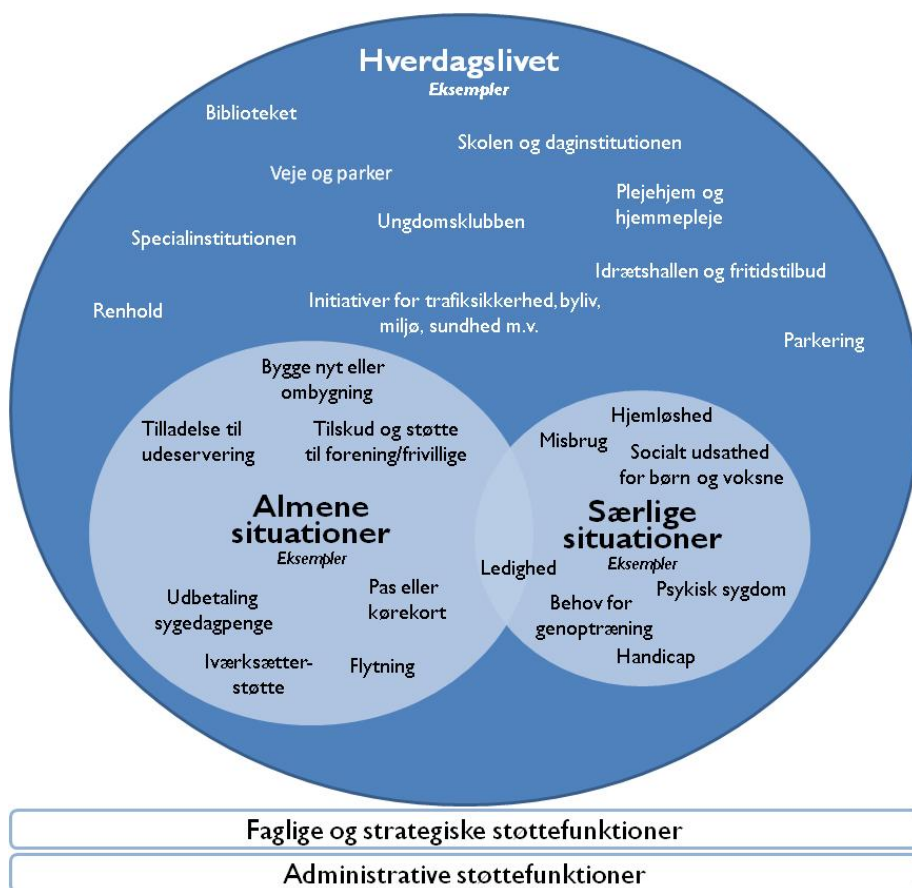
For at implementere de anbefalinger og tiltag, som er beskrevet i rapporten om styrket decentral forvaltningsorganisering, kræves ikke ændringer af kommunens styrelsesvedtægt, lovændringer eller dispensationer for lovgivningen.

Nogle af rapportens tiltag vil ved implementering kunne indbringe effektiviseringer (fx cases på samlokalisering). De konkrete effektiviseringspotentialer kan beregnes efter behov.

2. Principper for borgeradgang og samlokalisering

Københavns Kommune har stor kompleksitet i opgaveløsningen og mange forskellige målgrupper, som bruger byen og har sager med kommunen. Set fra borgernes perspektiv kan kommunens opgaveløsning overordnet opdeles i tre områder: hverdagslivet, almene situationer og særlige situationer, jf. figur 1.

Figur 1. Kommunens opgaveløsning set fra borgernes perspektiv



I "hverdagslivet" er kommunens berøringsflade med borgere, erhvervsliv og foreninger en del af dagligdagen (uden at borgerne nødvendigvis lægger mærke til det). Her fungerer borgerne som brugere af kommunens tilbud og faciliteter.

Der er desuden situationer, hvor kommunen hjælper borgere med enten almene eller særlige behov og samtidig agerer som myndighed, dvs. "almene situationer" og "særlige situationer". Det vurderes, at ca. 80 % af henvendelser til kommunen typisk drejer sig om almene behov, mens ca. 20 % vedrører særlige behov.

Borgernes kontaktflade og adgang til kommunen kan variere alt afhængig af behov. Borgere har således ikke de samme behov for adgang til kommunen, når de bruger biblioteket eller går i skole i hverdagen, som når de skal have hjælp til at finde beskæftigelse eller komme igennem et misbrug.

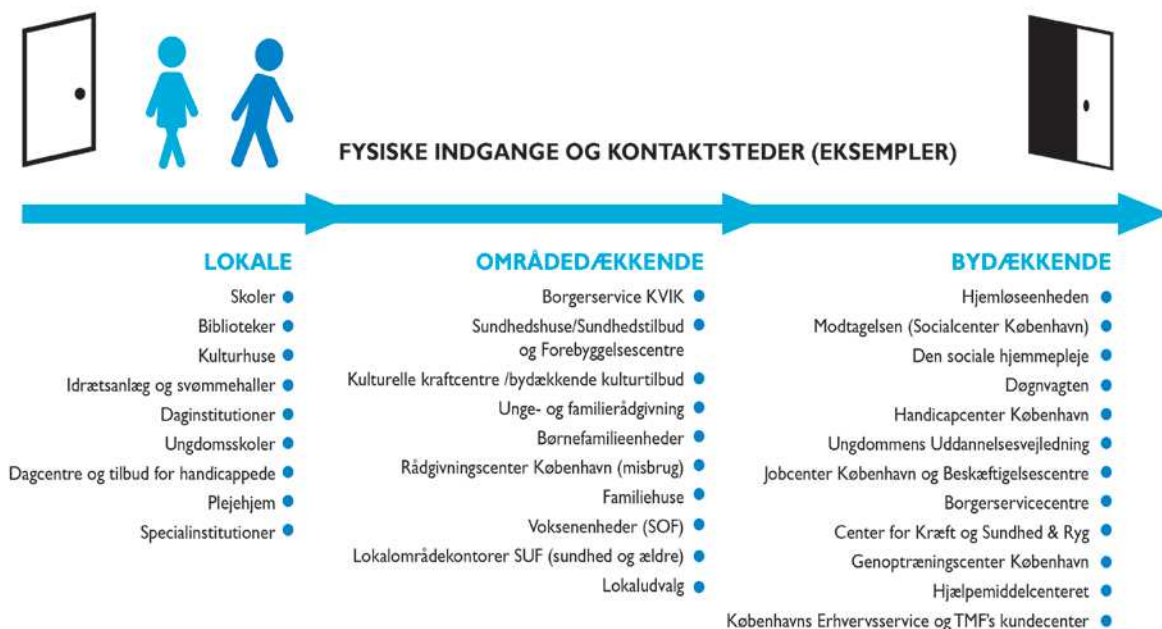
Disse forskelle afspejler sig i forvaltningernes organisering af borgeradgangen og områdeinddelingen af byen. Således er borgeradgangen inden for nogle fagområder organiseret efter et princip om én samlet, fælles indgang, som sikrer høj faglighed inden for den specialiserede sagsbehandling. Inden for andre områder er borgerindgangen organiseret efter et princip om mange indgange og et ønske om at være tæt på borgerne i lokalområdet.

2.1 Udfordringer i borgeradgangen til kommunen

Forskellene i kommunens organisering betyder, at borgerne i dag har rigtig mange forskellige mulige fysiske indgange og adresser, hvor borgerne kommer i kontakt med kommunen. Det betyder, at borgerne kan have vanskeligt ved at overskue, hvor de skal henvende sig for at få hjælp. De føler ofte, at der ikke er sammenhæng i tilbud og ydelser på tværs af enheder, og at de selv må finde vej igennem i det kommunale system og hen til kommunens mange faciliteter og tilbud. Det gælder særligt, når de skal have hjælp til flere problemer, som går på tværs af fagområder.

I figur 2 er vist et uddrag af de mange forskellige mulige fysiske indgange og kontaktsteder, hvor borgere eller virksomheder møder kommunen (Bilag 1 indeholder en mere udtømmende liste). Disse dækker både hovedindgange, hvor borgere eller virksomheder kan henvende sig for at få hjælp eller bruge konkrete faciliteter (fx borgerserviceindgange, jobcentre og biblioteker), og øvrige steder med konkrete tilbud eller faciliteter, som borgerne typisk bliver visiteret eller henvist til efterfølgende af kommunen (fx skoler, plejehjem og beskæftigelsescentre).

Figur 2. Eksempler på fysiske indgange og kontaktsteder



Udover et stort antal fysiske indgange og kontaktsteder, viser figuren, at adgangen er organiseret forskelligt ud fra, om adgangen for borgerne er lokal, områdedækkende eller bydækkende.

De lokale kontaktpunkter er typisk forskellige institutioner og faciliteter (fx skoler, biblioteker og ældrecentre). De ligger oftest meget tæt på, hvor borgerne er i hverdagen, og varierer i antal og fordeling over byen.

De områdedækkende kontaktpunkter samler typisk indsatser eller tilbud for et større geografisk område af byen. Den fysiske afstand for borgerne vil oftest være lidt længere end ved de lokale kontaktpunkter. Samtidig er der forskel på, hvor mange områder de enkelte kontaktpunkter inddeler byen i (også kaldet områdestrukturen). Borgeradgangen og den bagvedliggende forvaltningsmæssige områdeinddeling af byen er i dag forskellig fra bydel til bydel og fra forvaltning til forvaltning. Fx har kommunen otte lokale

børnefamilieenheder (SOF), fem lokale områdekontorer med fokus på sundhed og ældre (SUF), og tolv lokaludvalg.

Endeligt er de *bydækkende kontaktpunkter* kendetegnet ved større geografisk afstand og ved at skabe én-indgang for borgerne inden for et fagområde. De samler typisk indsatsen mhp. at opretholde høj faglig kvalitet inden for et specialiseret område. Et eksempel er Jobcenter København, hvor den fysiske adgang er samlet i en række specialafdelinger (fx én bydækkende indgang for ledige under 30 år).

I sammenhæng med udfordringen ved kommunens fysiske borgeradgang er det ligeledes en udfordring at få borgerne til at bruge kommunens digitale indgange. Målsætningen på tværs af kommuner og statslige myndigheder er, at min. 80 % af kontakten til borgerne skal foregå via digital selvbetjening. Hovedindgangen til kommunen bliver således den digitale kommune (www.kk.dk) og de digitale selvbetjeningsløsninger.

Skal kommunen lykkes med denne målsætning (og eventuelt øge andelen til mere end 80 %), er der ikke kun behov for at udvikle velfungerende og brugervenlige digitale selvbetjeningsløsninger, men også for at se på, hvordan de forskellige kanaler for borgeradgangen til kommunen (digitale, telefoniske og fysiske kontaktpunkter) kan understøtte hinanden. Fx bidrager de nuværende fysiske Borgerservice KVIK-indgange på biblioteker til, at borgere får kendskab til de digitale løsninger. Samtidig kan udbredelse af de digitale løsninger være med til, at kommunen får større lokal tilstedeværelse og nærhed i borgerkontakten, uden at det indebærer etableringen en masse nye fysiske borgerindgange.

Anbefaling

I lyset af de beskrevne udfordringer anbefales det, at kommunens borgeradgange forenkles, og der sker en øget samlokalisering. Det skal ske ved, at:

- de fysiske kontaktpunkter i højere grad bliver samlet på færre adresser.
- de fysiske kontaktpunkter tænkes sammen på tværs (samlokaliseres), og faciliteter anvendes på tværs af fagområder og forvaltningsområder med udgangspunkt i borgernes samlede behov.
- de fysiske kontaktpunkter i højere grad anvendes til at understøtte, at flere borgere får kendskab til og anvender de digitale indgange.

Mere konkret anbefales, at:

- der vedtages fælles principper for borgeradgangen gældende på tværs af forvaltningsområder (afsnit 2.2).
- der udarbejdes en strategi for øget samlokalisering, der skal være et centralt strategisk værktøj til at forenkle borgeradgangen (afsnit 2.3).
- der fjernes eller reduceres en række barrierer, som forhindrer samlokalisering, herunder styrke incitamenterne til samlokalisering på tværs (afsnit 2.4).

Det bemærkes, at virksomhedernes adgang til kommunen beskrives nærmere i analysen af KES i rapporten 'Placering af tværgående enheder'. De foreslåede principper for borgeradgang og strategi for samlokalisering har således særlig fokus på borgernes adgang til kommunen.

2.2 Fælles principper for borgeradgangen

Anbefaling

Det anbefales, at følgende fælles principper for den digitale borgeradgang vedtages:

Københavns Kommune ønsker, at alle borgere (flere end 80 %) så vidt muligt skal benytte de digitale indgange til kommunen og den offentlige sektor. Kommunen "puffer" og hjælper derfor borgerne til at blive digitale borgere.

Københavns Kommune ønsker at bruge de nye digitale værktøjer til at skabe større nærhed i betjeningen af borgere med almene og særlige behov og til at skabe sammenhæng mellem den almene og specialiserede borgerbetjening. Der skal gøres en særlig indsats for, at borgere med særlige behov bliver i stand til at bruge de digitale indgange i samme omfang som andre borgere. Hvor det er relevant, skal borgere med særlige behov have assistance eller skræddersyede løsninger.

Alle kommunens medarbejdere har en vigtig opgave med at understøtte digitaliseringen og fungere som digitale ambassadører.

Tiltag som understøtter principperne:

- Uddanne digitale ambassadører blandt medarbejdere og frivillige og udbrede eksisterende aktiviteter inden for Københavns Kommunes service- og kanalstrategi ([Citizen.2015](#)).
- Indføre mobile borgerserviceløsninger, hvor borgerservice efter behov midlertidigt flyttes ud, hvor borgerne er i hverdagen (fx ældrecentre, togstationer og indkøbscentre) for bl.a. at skabe synlighed om digitale indgange.

Principperne stemmer overens med målsætningerne i kommunens kanalstrategi og den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi.

Anbefaling

Det anbefales, at følgende principper for den fysiske borgeradgang for borgere med almene behov vedtages:

Københavns Kommune møder borgerne, hvor de er i hverdagen (fx biblioteket, kulturhus, arbejdspladsen og indkøbscentret). Kommunen er til stede på centrale, kendte steder i byen, hvor mange borgere færdes, og skaber flere muligheder for, at borgerne kan komme i kontakt med kommunen på de samme eller færre fysiske adresser. Det sker bl.a. ved at udbrede muligheden for at benytte de digitale løsninger og ved at samlokalisere på tværs af forvaltningsområder.

Kommunen skaber gode faciliteter og tilbud samt effektiv facilitetsudnyttelse ved at tænke anvendelsen sammen og/eller samlokalisere på tværs af områder (fx skole og idræt).

Tiltag som understøtter principperne:

- Etablere flere Borgerservice KVIK, så der minimum er én borgerserviceindgang pr. bydel (kommunen er inddelt i 10 bydele). Indgangen etableres ved eksisterende kendte indgange eller besøgte steder (fx bibliotek eller kulturhus) (se forslag om samlokalisering i afsnit 2.3 og bilag 2).
- Indføre mobile borgerserviceløsninger (se ovenfor).
- Sammentænke faciliteter på skoler med idrætsfaciliteter (se forslag om samlokalisering i afsnit 2.3 og bilag 2).

De anbefalede principper for borgere med almene behov understøtter ligeledes målsætningen om større ensartethed i områdeinddelingen af byen. Således opnås der eksempelvis større ensartethed i den geografiske nærhed til borgerservice ved, at der minimum er én borgerserviceindgang i hver bydel.

Anbefaling

Det anbefales, at følgende principper for den fysiske borgeradgang for borgere med særlige behov vedtages:

Københavns Kommune prioriterer personlig kontakt i sagsbehandlingen og borgeradgangen for borgere med særlige behov og prioriterer specialiseret faglighed højere end geografisk nærhed.

Kommunen organiserer den fysiske borgeradgang primært ud fra høj faglighed og én-indgang for hver målgruppe (fx udsatte børn og unge, sundhed og beskæftigelse) og arbejder tværfagligt i den bagvedliggende sagsbehandling for at koordinere borgernes sag og kontaktflade til kommunen. Kommunen tilstræber samtidig at forenkle borgeradgangen for borgere med særlige behov, fx ved at samlokalisere.

Tiltag som understøtter principperne:

- Samle flere eksisterende tilbud i Sundhedshuset Amager (forslag om samlokalisering i afsnit 2.3 og bilag 2).
- Samlokalisere SOFs og SUFs udførerenheder af hjemmepleje (forslag om samlokalisering i afsnit 2.3 og bilag 2).
- Indføre mobile borgerserviceløsninger (se ovenfor).

I den specialiserede indsats for borgere med særlige behov arbejdes der mod større ensartethed i den bagvedliggende sagsbehandling og tværfagligt samarbejde på tværs af forvaltningerne. Således præsenteres nedenfor case på samlokalisering af områdestrukturen for SOF og BUF (afsnit 2.3). Det påvirker ikke direkte den fysiske borgeradgang, men skal styrke koordineringen på tværs af borgernes sag og udvikle borgerservice på tværs af forvaltningerne og derigennem styrke kvaliteten og nærheden i borgerkontakten.

2.3 Samlokalisering som strategisk værktøj

Samlokalisering er et centralt strategisk værktøj til at forenkle borgeradgangen, herunder reducere omfanget af borgernes forskellige fysiske kontaktsteder til kommunen og sammentænke anvendelsen af tilbud og faciliteter på tværs af forvaltningsområder.

Samlokalisering er ikke ensbetydende med, at borgeradgangen centraliseres. I nogle tilfælde indebærer samlokalisering, at konkrete tilbud og/eller borgerindgange samles på fællesadresser med det resultat, at de i større grad bliver tilgængelige og synlige for lokalområdet. I andre tilfælde indebærer samlokalisering, at medarbejdere fra forskellige fagområder samles i fælles bygninger for derigennem at styrke de faglige synergier til gavn for kvaliteten i sagsbehandlingen, borgernes servicerejse og kvaliteten i den personlige kontakt til borgeren.

Samlokaliseringen understøtter i den forstand princippet om, at kommunen skal være til stede, hvor borgerne er i byen (en mere lokal og sammenhængende kommune), skabe gode og effektive faciliteter og tilbud for borgere samt understøtte faglige synergier på tværs af medarbejdergrupper med fokus på helhedsorienterede løsninger på borgernes udfordringer. Gennem samlokalisering kan kommunen således

fremme en organisering, der tager afsæt i borgernes samlede behov, frem for i en faglig opdeling ud fra forvaltnings- og myndighedsområder.

Endelig kan samlokalisering åbne op for, at frivillige i højere grad kan gøre brug af og inkluderes i de tilbud og rammer, som kommunen stiller til rådighed i lokalområdet. Fælles indgange med flere forskellige tilbud, fx kulturhuse, biblioteker og borgerservicecentre, giver frivillige et både bredere og tættere kendskab til kommunens opgaveløsning – og derigennem eventuel indflydelse på den. Med samlokalisering vil en større sammentænkning og fleksibilitet i fx brug af lokaler desuden kunne åbne muligheder for, at frivillige og foreninger i større grad kan benytte kommunens faciliteter (se afsnit 3).

Anbefaling

Det anbefales, at der udarbejdes en strategi for samlokalisering. Strategien skal sammen med de fælles principper for borgeradgang bruges til at understøtte en samlet planlægning af, hvilke borgerindgange, tilbud, faciliteter og kontorfællesskaber kommunen skal have i et givent område og på tværs af byen.

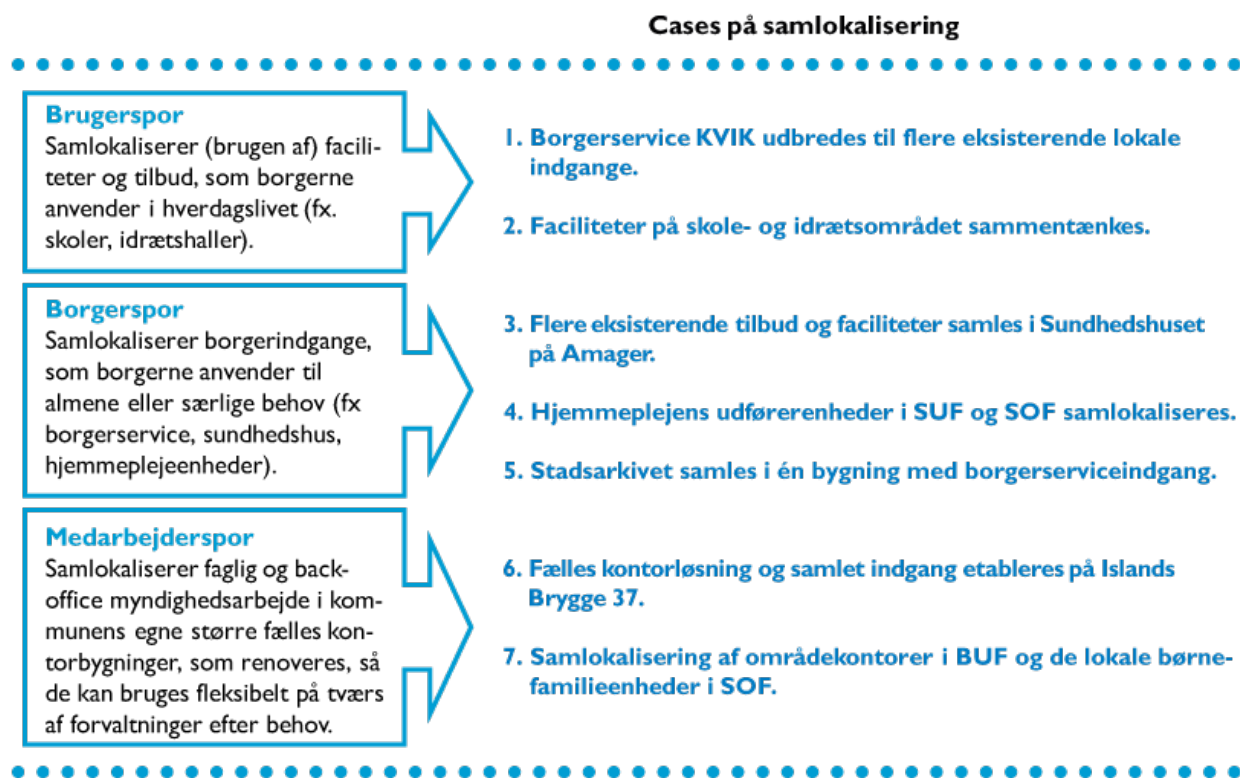
Som strategisk værktøj kan samlokalisering bruges til at samle:

- Faciliteter og tilbud, som borgerne anvender i hverdagen med fokus på større kvalitet og effektivitet i facilitetsudnyttelsen. → Brugerspor
- Borgerindgange til almene eller særlige behov med fokus på at møde borgerne, hvor de er i hverdagen, samt skabe større kvalitet og sammenhæng i tilbud og øget effektivitet i anvendelsen af kommunens bygninger. → Borgerspor
- 'Backoffice' sags- og myndighedsarbejde i fælles kontorbygninger med fokus på høj faglighed og styrket koordinering af borgerens sag og effektivitet i anvendelsen af kommunens bygninger. → Medarbejderspor

Det er vigtigt, at samlokaliseringer sker ud fra en samlet vurdering af borgeres og virksomheders behov og samtidig tager hensyn til mulighederne for en mere effektiv anvendelse af kommunens bygninger, samt mulighederne for at sikre faglig styring og synergi inden for og på tværs af de involverede forvaltningsområder. Endeligt er det vigtigt, at beslutninger omkring samlokalisering også tages ud fra et helhedshensyn på kommunen (fagligt såvel som byggefagligt), fx ift. mulighederne for en sammenhængende planlægning af opgaveløsningen og brugen af bygninger og faciliteter på tværs af hele byen.

For at illustrere, hvordan de fælles principper for borgeradgangen og samlokalisering kan skabe øget sammenhæng og ensartethed i borgeradgangen samt øget kvalitet og effektivitet i anvendelse af bygninger og faciliteter, præsenteres syv konkrete cases til samlokalisering: De fordeler sig på bruger-, borger- og medarbejdersporet, som vist i figur 3.

Figur 3. Tre spor for samlokalisering og syv cases



De syv cases på samlokalisering beskrives kort nedenfor. For en mere uddybende beskrivelse, se bilag 2. Det bemærkes, at casene ikke p.t. er endelige business cases, og det vil således være nødvendigt at kvalificere løsningsretningerne, herunder økonomi, nærmere.

Anbefaling

Det anbefales, at der udarbejdes business cases på alle syv samlokaliseringsscener, så de potentielt kan indgå i kommunens årlige budgetforhandlinger.

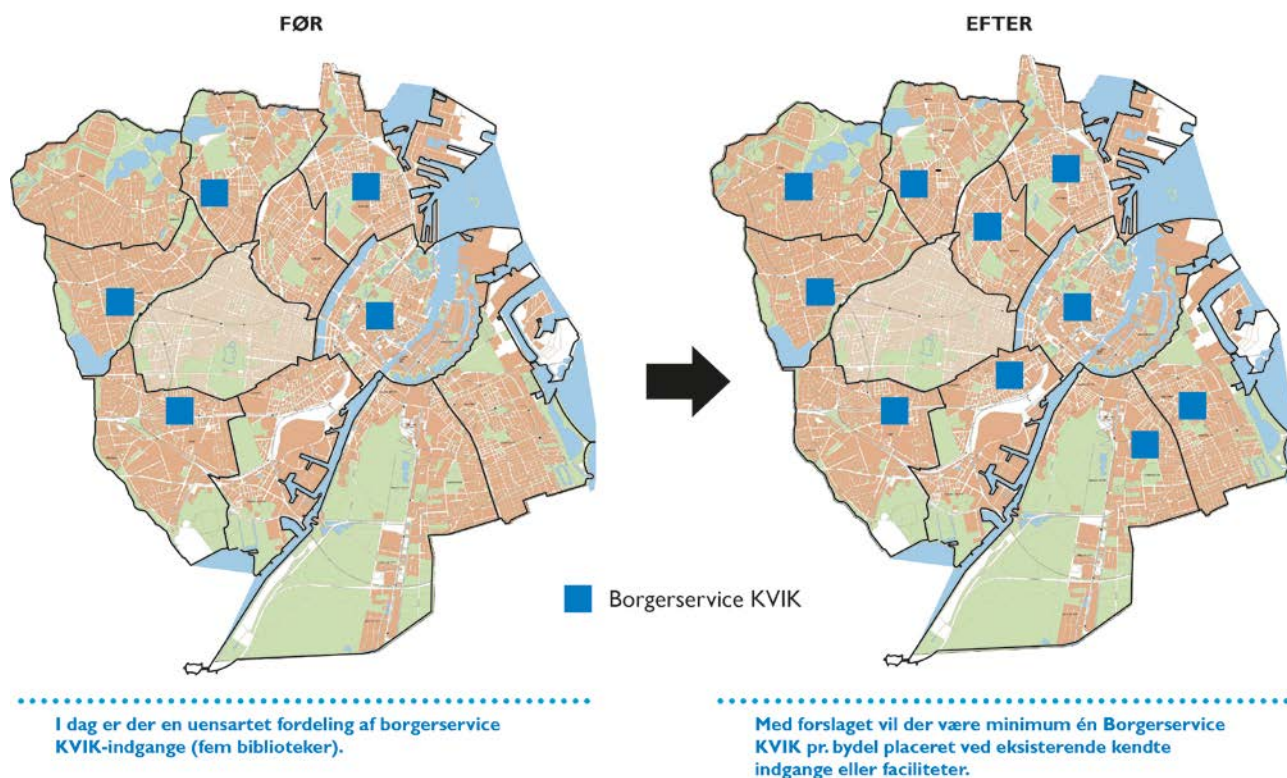
Brugerspor

1) Borgerservice KVIK udbredes til flere eksisterende lokale indgange.

Borgerservice skal ske i mødet med borgerne dér, hvor de kommer i deres hverdag. Det foreslås, at Borgerservice KVIK udbredes til flere eksisterende og kendte indgange (fx bibliotek og kulturhus), så der mindst er én borgerserviceindgang pr. bydel (kommunen er inddelt i 10 bydele). Borgerservice opnår hermed større lokal synlighed, hvilket bidrager til større nærhed og tilgængelighed i kontakten mellem kommunen og borgerne. Det bliver således nemmere at få hjælp til at blive guidet rundt i det offentlige system. De nye KVIK-indgange forventes desuden at være billigere end de nuværende indgange via borgerservicecentre. Det skyldes bl.a., at selvbetjeningsteknologien er blevet billigere og mere brugervenlig, fx pga. mulighed for at få hjælp fra medarbejdere i borgerservicecentre eller Kontaktcentret via telefoni eller video-opkobling. En udvidelse og udbredelse af Borgerservice KVIK kan gøre det muligt at konvertere et eller flere af de eksisterende borgerservicecentre til KVIK-enheder.

Løsningen bidrager desuden til, at kommunens områdestruktur bliver mere ensartet for borgerne på tværs af bydele, jf. figur 4.

Figur 4. Større geografisk nærhed og ensartethed i betjening af borgere med almene behov: Flere kontaktmuligheder til kommunen på samme eller færre adresser.



2) Faciliteter på skole- og idrætsområdet sammentænkes.

Der pågår et fælles arbejde i BUF og KFF med at styrke anvendelsen af faciliteter på skole og idrætsområdet på tværs. Det sker dels på baggrund af KFF's undersøgelse af udnyttelsen af idrætsfaciliteter, dels i lyset af en fremtidig skolereform med fokus på øget aktivitet. Det foreslås, at der etableres flere nye idrætsfaciliteter, som kan anvendes fælles for skole og idrætsområdet. Skoleidrætshaller giver bedre faciliteter for både skoleeleverne i dagtimerne og holdidrætten i eftermiddags- og aftentimerne. De giver samtidig mulighed for en langt større bredde af aktiviteter, fx i form af samarbejder med bl.a. foreninger, hvilket kommer en større gruppe af borgere til gavn og sikrer en bedre udnyttelse af kapaciteten (højere belægningsprocent). Konkret peges på fire mulige initiativer: skoleidrætshal ved Lundehusskolen, idrætshal ved den nye skole i Ørestad Syd, idrætsfacilitet på Europaskolen på Carlsberg og skoleidrætshal på ny skole i Nordhavn.

Borgerspor

3) Flere eksisterende tilbud og faciliteter samles i Sundhedshuset på Amager.

Borgerne henvender sig i dag naturligt i sundhedshusene, når det drejer sig om sundhedstilbud uden for hospitalerne. Sundhedshus Amager rummer i dag en række sundhedstilbud fra SUF, SOFs alkoholtilbud samt en praktiserende læge. Det foreslås, at sundhedshuset udvides ved, at yderligere tilbud og områder samles, fx flere praktiserende læger, forskellige genoptræningstilbud, rehabilitering til borgere med kronisk sygdom og sundhedspleje. Borgerne vil opleve større sammenhæng i sundhedstilbuddene på tværs af forvaltninger og offentlige myndigheder, og den faglige synergi og udvikling på tværs af de faglige miljøer vil styrkes.

4) Hjemmeplejens udførerenheder i SUF og SOF samlokaliseres.

SOF og SUF har igangsat et samarbejde om at udvikle og ensarte hjemmeplejeopgaven i de to forvaltninger. Målet er at forbedre både kvalitet og effektivitet. Mere konkret arbejdes bl.a. med at harmonisere serviceniveauet, herunder kvalitetsstandarder og visitationskriterier for den tilbudte service. Derudover foreslås, at hjemmeplejens udførerenheder på sigt samlokaliseres i fælles bygninger. Det skal føre til øget fagligt samarbejde og sparring på tværs af de to hjemmeplejer til gavn for borgernes serviceoplevelse og kvaliteten i hjemmeplejeudførelsen. Forslaget indgår som en del af det opfølgende strukturarbejde, der fokuserer på at løse de snitfladeudfordringer nogle borgere oplever på tværs af kommunens velfærdsområder (fx ledighed, socialt udsatte børn og unge).

5) Stadsarkivet samles i én bygning med borgerserviceindgang.

Det foreslås, at kommunen køber det tidligere landsarkiv på Nuuks Plads og indretter et samlet stadsarkiv i bygningen. Det nye stadsarkiv vil være tæt på nyopført metro, centralt beliggende i byrummet og arealmæssigt kunne matche kommunens arkivbehov. Et nyt stadsarkiv vil fx kunne rumme de mange hylde-meter arkivalier, der i dag opbevares i forvaltningerne. Det vil evt. også kunne rumme en borgerserviceindgang (Borgerservice KVIK), der vil være let tilgængelig for borgerne.

Medarbejderspor

6) Fælles kontorløsning og samlet indgang etableres på Islands Brygge 37.

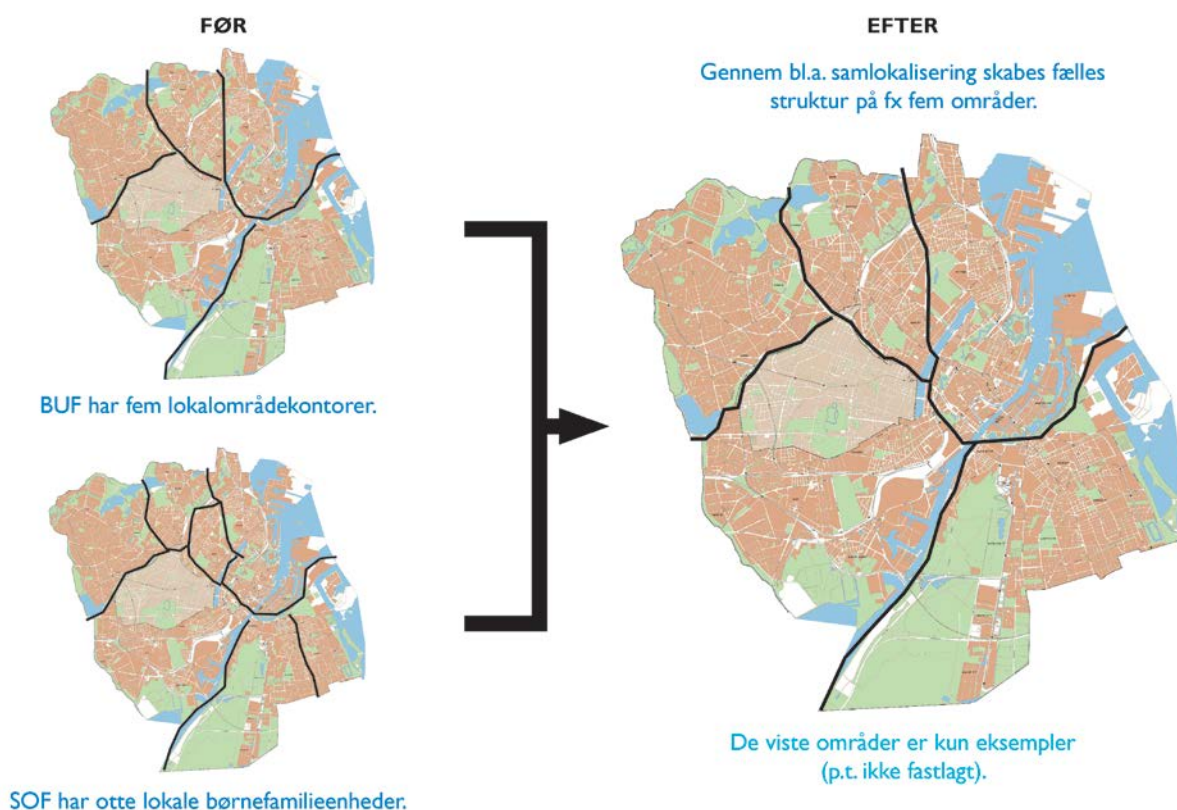
Denne case består af to dele: 1) En helhedsrenovering af Islands Brygge 37, herunder arealoptimerende ombygning til åbne og fleksible kontorarealer for administrativt personale, og 2) anvendelse af arealerne til en samlet borger-/virksomhedsindgang, der består af enheder fra fx TMF (KES), BIF og ØKF (KBS). Løsningen vil således kunne bidrage til både at styrke kommunens tilgængelighed for borgere og erhvervsliv og til en mere effektiv anvendelse af kommunens kvadratmetre gennem helhedsrenovering og indretning af en af kommunens egne bygninger. Det bemærkes, at del 2 vedr. en samlet borger-/virksomhedsindgang er foreløbig, og at der er behov for en nærmere undersøgelse af gevinster, samt hvilke enheder der kan indgå i en samlokalisering.

7) Samlokalisering af de lokale områdekontorer i BUF og de lokale børnefamilieenheder i SOF.

SOF og BUF arbejder med et fælles program, der skal imødegå udfordringerne vedr. børn i folkeskolealderen, der har behov for en samlet social- og undervisningsmæssig indsats. I tilknytning hertil foreslås, at samlokalisere de lokale områdeenheder i BUF (fem områder) og SOFs Børnefamilieenheder (otte enheder), så de lokale enheder fra begge forvaltninger er placeret på fælles adresser. Samlokaliseringen vil understøtte en entydig ledelsesramme for det tværfaglige arbejde og fremme det daglige tværfaglige samarbejde på medarbejderniveau om udsatte børn, unge og deres familier. Det vil bidrage til mere sammenhængende og helhedsorienterede løsninger for udsatte børn og deres familier og give mulighed for en mere effektiv anvendelse af kommunens kvadratmetre. Samlokaliseringen bør desuden koordineres med udbredelsen af det såkaldte triangelsamarbejde mellem BIF, SOF og BUF om indsatsen for unge over 17 år med særlige behov.

Løsningen indebærer, at kommunens områdestruktur bliver mere ensartet på tværs af de to forvaltningsområder, som vist i figur 5. Forslaget er koblet til ovennævnte strukturarbejde omkring snitfladeudfordringer på kommunens velfærdsområder, herunder koordinering af indsatsen for børn og unge med særlige behov mellem BUF og SOF.

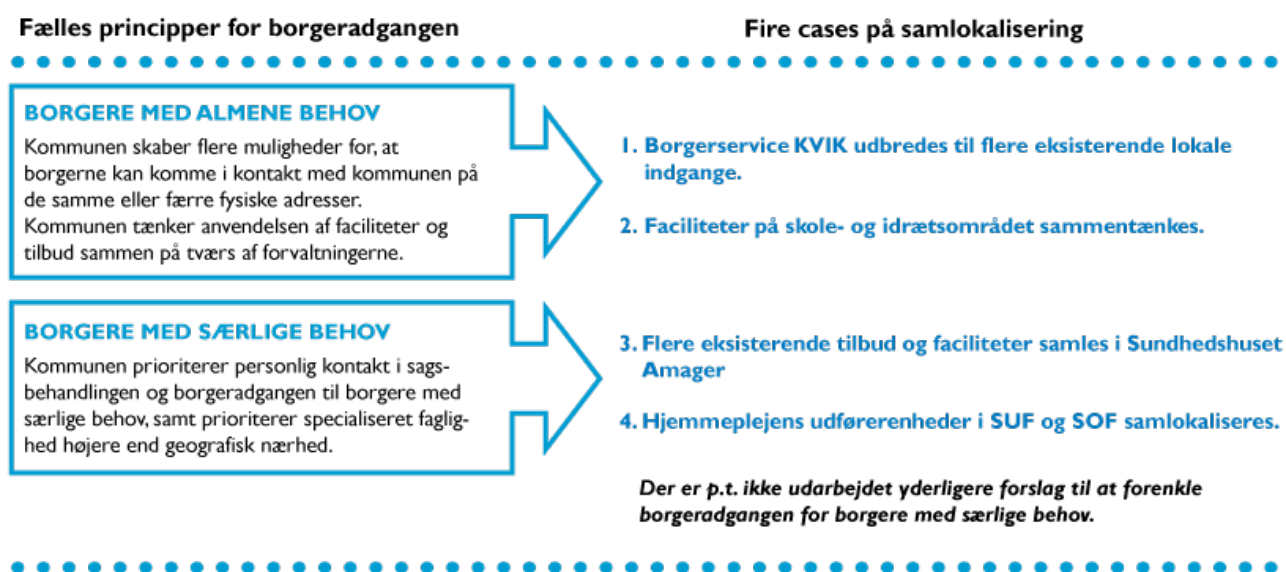
Figur 5. Ensartethed og faglige synergier i sags- og myndighedsarbejdet for udsatte børn og unge: Ensartet områdestruktur for særlig faglig indsats (indsatsen for udsatte børn og unge i BUF og SOF).



Sammenhæng mellem principper for borgeradgang og cases på samlokalisering

De foreslåede principper for borgeradgang er tæt knyttet til og sætter rammen for samlokalisering som et strategisk værktøj. Figur 6 viser, hvordan de fælles principper for borgeradgang konkret understøttes af fire af de ovenfor beskrevne cases på samlokalisering.

Figur 6. Fælles principper for borgeradgang og fire cases på samlokalisering



Samlet set skal de syv cases på samlokalisering vise forskellige mulige løsninger. De er således ikke endeligt beskrevne forslag, som umiddelbart kan implementeres. I nogle tilfælde er der brug for at konkretisere økonomi, implementeringsplan og risikovurdering nærmere. I andre tilfælde peger casene mere på løsningsretninger, som efterfølgende vil skulle omdannes til konkrete forslag.

De ovenfor nævnte syv cases er blot nogle af de forslag til samlokalisering, der er fremkommet ifm. udarbejdelse af rapporten. Bilag 3 indeholder en liste over øvrige ideer og forslag til samlokalisering.

2.4 Barrierer for samlokalisering

Københavns Kommune har en ambition om at sikre optimal anvendelse af dets egne kvadratmetre, bl.a. via en samlokaliseringsstrategi, som beskrevet ovenfor. Der opleves imidlertid en række barrierer for samlokaliseringer, som forhindrer, at oplagte gode muligheder bliver udnyttet. Det drejer sig primært om manglende overblik over ejendomsportefølje og -data, manglende tværgående samarbejde og manglende finansiering.

De enkelte barrierer beskrives nærmere nedenfor. Der anbefales en række tiltag, som har til formål at fjerne eller reducere barriererne samt styrke incitamenterne til, at forvaltningerne i højere grad samlokaliserer deres indgange, faciliteter og kontorlokaler. Det bemærkes, at barriererne også berøres i analysen af KEjd i rapporten 'Placering af tværgående enheder'.

1. barriere: Manglende overblik over ejendomsportefølje og -data

KEjd har systemer, som kan rumme byggetekniske data og brugsdata. KEjd har desuden viden om bygningernes tilstand og potentiale (byggeteknik), men viden om brugen af kommunens bygninger og faciliteter (brugsdata) mangler. Der er potentiale i at bruge data mere strategisk, da de nuværende systemer ikke er integrerede.

Anbefaling

Det anbefales, at KEjd indhenter de nødvendige data og viden, som kan give et samlet overblik over kommunens ejendomme og anvendelse af dem. Det skal undersøges nærmere, hvilke systemer, kompetencer, data mv. der skal til for at sikre det rette vidensniveau til at optimere den strategiske arealudnyttelse og langsigtede planlægning.

2. barriere: Manglende tværgående samarbejde

Der eksisterer ikke et tværgående forum, som sikrer tværgående styring, planlægning og koordination ift. samlokalisering og strategisk arealudnyttelse. Det betyder, at hver forvaltning kører sin egen proces, og KEjd bliver ofte sent involveret i samlokaliseringsprocesser og flytninger. Det gør det vanskeligt at tænke i smarte løsninger og synergier på tværs af forvaltningerne. Samtidig har KEjd kun i begrænset omfang indsigt i forvaltningernes planer og strategier og de behov, som opstår som følge heraf.

Anbefaling

Det anbefales, at et tværgående projektråd får ansvaret for at sikre et helhedsperspektiv på borgeradgangen og skabe en mere strategisk ramme for styringen og koordineringen på ejendomsområdet, herunder afveje faglige og byggefaglige hensyn. Mere konkret anbefales, at det eksisterende projektråd for bedre borgerbetjening udvides til også at rumme ejendomsområdet med direktøren for KEjd som yderligere deltager. Koblingen af borgerbetjening og ejendomsområdet giver synergier bl.a. ift. arbejdet med de fælles principper for borgeradgang, som forankres i projektrådet.

Projektrådet får særlig fokus på at styre, planlægge og implementere:

- fælles principper for borgeradgang, herunder mulighederne for yderligere at ensrette forvaltningernes områdestruktur på tværs.
- én samlet plan for optimal anvendelse af kommunens bygninger og arealer samt sikre kobling til byplanlægning.
- samlokalisering som et centralt strategisk værktøj til at skabe sammenhæng i faciliteter, borgerindgange og kontorlokaler på tværs af forvaltninger.
- konkrete samlokaliseringsforslag på ejendomsområdet og løsninger til at reducere og fjerne barrierer og styrke incitamenter for samlokalisering.

3. barriere: Manglende finansiering

Der er en række udfordringer forbundet med at skaffe finansiering til samlokaliseringsscases. Årsagen er primært den relativt lange tilbagebetalingstid, som der kan være på investeringer i samlokaliseringscases, bl.a. pga. en lang og dyr implementering og eventuel ombygning af bygninger og faciliteter.

Der er desuden nogle tekniske forhold i kommunens huslejemodel, som i nogle tilfælde gør det dyrere at flytte fra eksisterende lokaler til andre lokaler ifm. en samlokalisering, fordi huslejen i huslejemodellen ikke fastsættes som markedslejen. Eksempelvis kan en flytning fra 3. mandslejemål til kommunens egne bygninger eller nybyggeri i nogle tilfælde indebære en højere husleje for forvaltningen, men til gengæld en besparelse for kommunen samlet set.

Anbefaling

Det anbefales, at der ifm. budgetforhandlingerne afsættes en investeringspulje til samlokaliseringscases inden for eller som supplement til effektiviseringsstrategien. Puljen kan være dedikeret til samlokaliseringsscases, som bidrager til principperne for borgeradgang, fx projekter om øget tilgængelighed, gennemskuelse og ensartethed i borgeradgangen på tværs af forvaltningsområder. Tilbagebetalingskravet bør fortsat være et kriterium i prioriteringen af cases, men cases med længere tilbagebetaling end seks år kan accepteres af hensyn til levetiden af investeringerne. Puljen vil kunne styrke fokus på pleje af kommunens aktiver (bygninger).

Alternativt anbefales det, at der ifm. budgetforhandlingerne gives en 'up front' investeringspakke med et tilhørende effektiviseringskrav, som skal udmøntes via en række business cases fra det tværgående projektråd. Også her skal udvælgelsen af cases baseres på en række nærmere definerede kriterier. KEjd vil få ansvaret for at indfri effektiviseringskravene. Det anbefales, at projektrådet overvejer, om KEjd skal tildeles en andel af effektiviseringsgevinsten.

Såfremt det tværgående projektråd etableres som beskrevet ovenfor, vil projektrådet få ansvaret for at tilvejebringe effektiviseringerne.

3. Øget samarbejde med frivillige

Samarbejdet mellem Københavns Kommune og de mange frivillige kræfter i byen er et centralt element i en styrket decentral organisering. Mængden af kommunale opgaver og kompleksiteten i byens udfordringer vokser – uden at de offentlige midler og ressourcer vokser tilsvarende. Færre skal gøre mere for flere, og det skal gøres bedre og billigere. Samarbejdet mellem kommunen og frivillige bidrager til at løse nogle af de samfundsmæssige udfordringer. Den kommunale opgaveløsning styrkes, og velfærden udvikles, når kommunen inddrager borgerne i løsning af opgaver, og de frivilliges indsats er med til at gøre København til en demokratisk, mangfoldig og inkluderende storby. Københavns Kommune har derfor altid arbejdet tæt sammen med frivillige. I dette afsnit sættes der fokus på, hvordan samarbejdet kan øges yderligere.

3.1 Formål og gevinster

Københavns Kommune samarbejder med foreninger, organisationer og netværk, der organiserer frivillige, og har desuden diverse projekter og programmer, hvor kommunen selv organiserer frivillige. Alle disse samarbejdskonstellationer betegnes i rapporten som samarbejde med frivillige. Københavns Kommune prioriterer et godt samarbejde højt og har formuleret politiske mål for området. Målene fremgår dels af den centrale frivillighedspolitik for København, dels af forskellige politikker og strategier, som koordinerer samarbejdet med frivillige. Ifm. vedtagelse af den seneste frivillighedspolitik i 2012 blev der desuden nedsat et frivillignetværk med deltagelse af alle syv forvaltninger. Endelig tildeler kommunen midler til frivilligt arbejde inden for forskellige lovgivningsmæssige rammer, fx de såkaldte § 18 midler til socialt arbejde. Der er således etableret gode politiske og organisatoriske rammer for samarbejdet med frivillige.

Der er grænser for, hvad frivillige kan og skal gøre. Det frivillige arbejde skal ikke erstatte de kommunale kerneopgaver, men tilføre en merværdi til kommunens arbejde. Merværdien kan være en ekstra kvalitet eller opgaver, der ellers ikke ville være blevet udført. Et samarbejde med frivillige stiller derfor krav til, at kommunen klart har fokus på, hvad kerneopgaverne er.

Formålet med et øget samarbejde med frivillige er i forlængelse heraf at:

- skabe større kvalitet i den kommunale opgaveløsning til gavn for borgerne.
- muliggøre større fokus på kerneopgaverne hos kommunen og på sigt skabe større effektivitet og produktivitet i opgaveløsningen.
- skabe social sammenhæng lokalt, større innovation og øget videndeling mellem kommunen og de frivillige aktører.
- fremme borgernes ansvarsfølelse og forståelse for de kommunale opgaver.

Der er særligt basis for gode samarbejder med frivillige på det decentrale niveau. Det skyldes, at kommunen og frivillige aktører oftest mødes om konkrete lokale udfordringer, der kalder på frivilliges viden og ekspertise. Mange af de bedste samarbejder med frivillige sker således på lokalt initiativ og bygger på direkte kontakt mellem ansatte og frivillige, fordi det lokalt giver mening. I afsnit 3.2 beskrives en række eksempler på samarbejder mellem kommunen og frivillige, der kan tjene som inspiration til yderligere samarbejde.

Samarbejdet og samarbejdsformen kan variere afhængig af fagområde og aktørernes behov og ønsker. Der er desuden stor forskel fra forvaltning til forvaltning – og sågar internt i de enkelte forvaltninger – på, hvordan samarbejdet gribes an, og hvor udbredt samarbejdet er. På nogle områder, fx kultur- og fritidsområdet, er samarbejdet med frivillige velfungerende og udbredt, og her opleves der ikke store barrierer for samarbejde. På andre områder, særligt velfærdsområderne, opleves der derimod barrierer for samarbejdet. Konsekvensen er, at potentielle gode samarbejder aldrig bliver til noget, og at borgerne går glip af en øget kvalitet i servicen fra kommunen.

Første skridt til at øge samarbejdet og udnytte potentialet bedre er i forlængelse heraf at fjerne barriererne for samarbejde. I afsnit 3.3. beskrives barriererne nærmere, og der leveres konkrete anbefalinger til, hvordan de kan reduceres eller fjernes.

3.2 Gode eksempler på samarbejde med frivillige

Samarbejdsformen kan variere afhængig af fagområde og aktørernes behov og ønsker, og kommunen tager dermed hensyn til, at forskellige frivillige har forskellige interesser og ikke kan behandles som én samlet gruppe. Nedenfor er som inspiration beskrevet en række eksempler, hvor kommunen har gode erfaringer med at samarbejde med frivillige. I bilag 4 er en række yderligere eksempler beskrevet. Eksemplerne er opdelt i fire kategorier:

- Samarbejder, hvor frivillige indgår i projekter, der giver en ekstra, ny værdi til kerneopgaverne.
- Samarbejder, der fokuserer på at udvikle og understøtte et fysisk eller fagligt afgrænset område.
- Samarbejder, hvor kommunen stiller fysiske rammer til rådighed for frivillige og lader frivillige definere opgaven.
- Organiseret inddragelse af frivillige i byens udvikling.

Samarbejder, hvor frivillige indgår i projekter, der giver en ekstra, ny værdi til kerneopgaverne

Denne type samarbejde kan være i form af partnerskaber, hvor kommunen indgår kontrakter eller kontraktlignende aftaler med en eller flere organisationer, og hvor kommunens og de frivilliges roller er klart definerede. Det kan også være samarbejder, hvor frivillige organiseres i kommunale projekter. Samarbejderne vedrører typisk noget, der giver en anden kvalitet for borgerne end den, kommunen leverer. Samarbejdet giver særligt merværdi i form af mere kvalitet, fokus på kerneopgaverne og offentlig innovation. Der er eksempler på denne type samarbejde i alle forvaltninger, og bl.a. SOF og SUF har gode erfaringer med, at medarbejdere og frivillige sammen skaber og udvikler rammerne.

Eksempel

Spisevenner er et projekt, der skal forebygge ensomhed. Ideen er, at en borger én gang om ugen kan få leveret to måltider mad til ét måltids pris og på denne dag få besøg af en spiseven. Projektet understøtter borgere, som ønsker mere socialt samvær omkring et måltid. Den enkelte borger kan uden visitation henvende sig til Københavns Madservice, der formidler kontakt til ÆldreSagen, som så igen formidler kontakt til en frivillig spiseven. Projektet er et samskabelsesprojekt mellem ÆldreSagen og SUF, hvor ledere, medarbejdere og frivillige har været tæt involveret i hele processen, hvilket skaber ejerskab hos alle parter.

Samarbejder, der fokuserer på at udvikle og understøtte et fysisk eller fagligt afgrænset område

Denne type samarbejde kan bestå i, at kommunen sammen med en gruppe lokale aktører indgår et forpligtende, aftalebaseret samarbejde, ofte i form af en partnerskabsaftale. Kommunes samarbejdspartnere kan både være foreninger, lokale frivillige og private aktører. Denne type samarbejder giver særligt merværdi ved at frigøre tid hos kommunale medarbejdere til at fokusere på kerneopgaverne, skabe social sammenhæng lokalt og fremme borgernes ansvarsfølelse. Det bidrager til at skabe sammenhæng i og udvikle kvaliteten af kommunens indsats, samt bidrager til en tydelig merværdi ift. hvis kommunen alene skulle finde på løsninger. Samtidig styrker det tilliden mellem parterne og øger ansvarsfølelsen blandt frivillige ift. udfordringerne i byen. Bl.a. TMF, BIF og ØKF arbejder med denne type samarbejder.

Eksempel

Tingbjerg Partnerskab er et samarbejde mellem Københavns Kommune, Københavns Politi, SSP København, fsb, SAB/KAB og Tingbjerg Fællesråd. Formålet med partnerskabet er at skabe større tryghed i Tingbjerg og Utterslevhuse og bekæmpe kriminalitet i området. Tingbjerg Partnerskab har bl.a. gennemført en tryghedsplan, etableret et fælles BeboerCentrum i Tingbjerg samt gennemført en "indbrudspakke". Partnerskabet har haft en tydelig lokal effekt i form af øget tryghed og er et godt eksempel på et strategisk partnerskab, hvor samarbejdet med lokale aktører, der har den daglige og tætte kontakt til de frivillige, giver lokal forankring.

Samarbejder, hvor kommunen stiller fysiske rammer til rådighed for frivillige og lader frivillige definere opgaven

I den tredje type samarbejde stiller kommunen fysiske rammer såsom lokaler, faciliteter eller udstyr til rådighed for frivillige. Samarbejdet er typisk kendetegnet ved, at de frivillige, udover at benytte de konkrete faciliteter, får stor frihed til selv at definere den opgave, de vil indgå i. Denne type samarbejder giver særligt merværdi i form af mere offentlig innovation og kvalitet og større ansvarsfølelse hos borgerne. Det bidrager til at styrke tilliden mellem kommunen og de frivillige, samtidig med at kommunen får en bedre udnyttelse af faciliteterne. KFF arbejder bl.a. med denne type samarbejder ifm. idrætsfaciliteter og de mange kulturhuse og biblioteker, der har udvidet ubemandet åbningstid.

Eksempel

Copenhagen Fablabs formål er at stille faciliteter til rådighed, hvor borgerne via prototyping kan udvikle og afprøve idéer. Copenhagen Fablab er en del af det globale fablab-netværk, der udspringer fra MIT (Massachusetts Institute of Technology, Boston, USA), og er i dag udbredt til over 40 lande. Det globale fablab-charters krav om bl.a. offentlig adgang sikrer en udpræget delingskultur, og der er stor interesse for at indgå i forskellige partnerskaber med Kultur Valby om Copenhagen FabLab. Brugere viser også stor lyst til at udvikle og tage ansvar for stedet. Kultur Valby har bevidst lagt en strategi for FabLab, som bygger på stor tillid til brugerne, hvilket skaber større innovation og merværdi i form af ny viden.

Organiseret inddragelse af frivillige i byens udvikling

I den organiserede inddragelse indgår frivillige fx i brugerbestyrelser, områdeløft, ældreråd, lokaludvalg og handicapråd. De frivillige er typisk lokale ildsjæle, der både har viden om og holdninger til, hvordan et bestemt område skal udvikles, eller hvordan en bestemt opgave skal løses. Denne type samarbejder giver særligt merværdi i form af mere social sammenhæng lokalt og større ansvarsfølelse hos borgerne. Det er en særlig udfordring at balancere mellem særinteresser og almen interesser (KK helhedssyn) i denne type af samarbejder.

3.3 Barrierer for samarbejde med frivillige

Nedenfor beskrives de barrierer, der skal reduceres eller fjernes, for at kommunen kan realisere det potentiale, der trods de gode eksempler og erfaringer ikke udnyttes fuldt ud i dag.

1. barriere: Kultur præget af fokus på faglighed og begrænset tillid

Den nuværende kultur i kommunen kan være en stor barriere for at etablere samarbejder med frivillige. Det skyldes bl.a., at de ansatte oftest opfatter borgerne som modtagere eller målgrupper for ydelser frem for som ressourcer, der kan og gerne vil bidrage til opgaveløsningen. Kulturforskelle mellem ansatte og frivillige betyder desuden, at de to grupper har svært ved at forstå hinandens udgangspunkt, og de ansatte er usikre på konsekvenserne af at invitere de frivillige indenfor.

I forlængelse heraf er der behov for en kulturændring i kommunen. Først og fremmest er der behov for et skift fra et fokus på faglighed til et fokus på merværdi. Det indebærer, at kommunen udviser større tillid til, at de lokale ledere kan skabe gode rammer for samarbejdet med de frivillige. Det kan fx ske ved, at handlerummet for lokale ledere styrkes og udvides, og at lederne rustes til at håndtere samarbejde med frivillige. Det indebærer også – og lige så væsentligt – at kommunen udviser større tillid til, at de frivillige kræfter er reelle ressourcer, som frigør tid til kerneydelserne og skaber merværdi for borgerne. Det kan fx ske ved at inddrage de frivillige mere i opgaveløsningen.

En tillidsreform er allerede højt på dagsordenen ift. kommunens egne ansatte, men tillidsreformen kan udvides til at omfatte samarbejdet med frivillige. Ud over ovennævnte vil det bl.a. indebære, at kommunen undlader at detailstyre og i stedet indgår i ligeværdige samarbejder. Det kan fx være partnerskaber, som desuden vil have den fordel, at de angiver en tydelig rolle- og ansvarsfordeling.

Anbefaling

Det anbefales, at:

- tillidsreformen udvides fra kun at omfatte kommunens egne ansatte til også at omfatte de frivillige, kommunen samarbejder med. Der skal således både udvises tillid til de medarbejdere og ledere, der samarbejder med de frivillige, og til de frivillige selv.
- det ledelsesmæssige fokus på samarbejdet med frivillige styrkes og forankres i kommunens lederudviklingsprogrammer (LUP).
- der opstilles så få regler og krav som muligt for samarbejdet med frivillige.
- brugen af samskabelsesprocesser og partnerskaber øges.

2. barriere: Manglende prioritering af ressourcer og forventningsafstemning

Det er en langsigtet investering at samarbejde med frivillige, og indsatsen sparer ikke nødvendigvis arbejdstid på den korte bane. Tværtimod kræver det tid og opmærksomhed at få et samarbejde op at stå, herunder særligt at give frivillige de rette rammer og afstemme de gensidige forventninger til samarbejdet.

Manglende prioritering af ressourcer kan i forlængelse heraf være en barriere for at indlede, vedligeholde og videreudvikle samarbejder med frivillige. Der er derfor brug for i højere grad at prioritere ressourcer til at understøtte samarbejdet.

Hvad angår forventningsafstemningen, kan afvejningen af lokale interesser ift. helhedssynet i kommunen være en selvstændig barriere for samarbejdet. Det gælder typisk samarbejder med organiserede grupper og med frivillige på områder, hvor der findes bydækkende planer eller samlede kommunale målsætninger, som er i konflikt med de lokale ønsker og behov.

Anbefaling

Det anbefales, at:

- der prioriteres organisatoriske ressourcer til at understøtte arbejdet med frivillige.
- forventningsafstemningen mellem parterne styrkes.
- frivillignetværket tydeliggør de frivilliges, medarbejdernes og ledernes respektive roller og ansvar i den kommende håndbog for samarbejde med frivillige.

3. barriere: Manglende overblik over mulighederne

Såvel de frivillige som de ansatte mangler overblik over, hvilke muligheder der findes for samarbejder. Det kan medføre, at den ene eller begge parter forudser problemer, der ikke er reelle, og at potentielt gode samarbejder ikke sættes i gang.

Anbefaling

Det anbefales, at:

- frivillignetværket beskriver eksempler på samarbejde i den kommende håndbog for samarbejde med frivillige.
- det bliver en ledelsesopgave at udbrede de gode eksempler.
- frivillignetværket undersøger mulighederne for at etablere en side på kommunens intranet (evt. med et debatforum), så medarbejderne nemt kan få overblik over regler, gode eksempler og kontaktpersoner og udveksle erfaringer.
- frivillignetværket undersøger muligheden for at etablere en underside på www.kk.dk om frivillighed, så borgere, organisationer og virksomheder nemt kan få overblik over kommunens politik på området, mulighederne for samarbejde, kontaktpersoner mv.

4. barriere: Usikkerhed om love og regler

Mange medarbejdere og frivillige er usikre på, hvor meget man må arbejde frivilligt, hvis man modtager dagpenge, kontanthjælp eller sociale ydelser som eksempelvis pensioner, ligesom de sjældent kender reglerne for forsikring og arbejdstilsyn, herunder hvem der er dækket af hvad.

Anbefaling

Det anbefales, at:

- frivillignetværket forklarer reglerne for frivilligt arbejde i den kommende håndbog for samarbejde med frivillige.
- kompetencerne ift. frivillighedsområdet styrkes blandt kommunens centrale HR-medarbejdere, og at der udpeges en central kontaktperson i KS på frivilligområdet.

5. barriere: Frygt for tab af lønnede job

Medarbejderne og de faglige organisationer kan være tilbøjelige til at frygte, at øget samarbejde med frivillige vil føre til, at de frivillige overtager medarbejdernes job, og at samarbejdet dermed fører til tab af lønnede job.

Anbefaling

Det anbefales, at:

- der er en tæt dialog om samarbejdets formål, omfang og konsekvenser med medarbejdere, tillidsrepræsentanter og evt. de faglige organisationer, når frivillige kommer ind på nye områder.
- fokus på proceshåndtering på arbejdspladsen øges, fx med afsæt i frivillignetværkets håndbog for samarbejde med frivillige.
- der indgås aftaler eller formuleres retningslinjer for samarbejdet på de forskellige fagområder. Skellet mellem frivilligt arbejde og kommunale kerneopgaver skal fremgå klart.

3.4 Forankring af det videre arbejde

Anbefaling

Det anbefales, at:

- det videre arbejde forankres i kredsen af administrerende direktører.
- der udarbejdes et katalog med anbefalinger til at fjerne eller reducere barrierer for samarbejde, og at kataloget forelægges ØU og BR.

Der er allerede igangsat et arbejde med kommunens tillidsreform, som samarbejde med frivillige kan indgå i.

Det øvrige konkrete arbejde udføres af kommunens frivillignetværk med inddragelse af de fire frivilligcentre og andre relevante aktører. Det sikrer en tæt kobling til frivillignetværkets målsætninger samt netværkets udarbejdelse af en håndbog for samarbejde med frivillige.

4. Forenkling af planer, politikker og strategier

Formulering af planer, politikker og strategier er et af politikernes vigtigste redskaber til at sætte rammer og retning for de opgaver, som udføres i de offentlige institutioner. De er dermed helt centrale redskaber for den politiske ledelse. Københavns Kommune har over 200 planer, politikker og strategier for kommunens virksomhed, hvilket er et stort antal selv for en kommune af Københavns størrelse. Fokus og emner for planerne, politikkerne og strategierne spænder fra overordnede emner som i fx kommuneplanen til mere specifikke emner som i fx belysningsstrategien.

I København er det BR og de politiske udvalg, som sætter rammer og retninger for forvaltningernes arbejde centralt og decentralt. Ofte går planer, politikker og strategier på tværs af udvalg og forvaltninger, fordi der søges løsninger på komplekse, tværgående problemstillinger. Her giver kommunens organisering i syv udvalg og forvaltninger udfordringer ift. at sikre helhedstænkning og god implementering. Det er således en udfordring at sikre sammenhæng mellem relevante planer, politikker eller strategier. Endvidere er det en udfordring at sikre forankring på tværs af udvalg og forvaltninger, så effekten slår igennem i alle relevante dele af kommunens arbejde helt ud til det decentrale led, hvor kommunen møder borgerne. De store ambitioner på byens vegne, som kommunens planer, politikker og strategier er udtryk for, bliver dermed ikke altid indfriet i tilstrækkelig grad.

Tillidsdagsordenen gør det desuden ekstra vigtigt at skabe enkle og klare rammer for de decentrale ledere, som de har rum til at handle inden for. Det frigiver således tid til kerneopgaven at forenkle og tydeliggøre rammerne i de planer, politikker og strategier, der påvirker de decentrale leders opgaveløsning.

I det følgende uddybes behovet for at forenkle kommunens mange planer, politikker og strategier. Der anbefales desuden konkrete tiltag, som vil styrke såvel politikernes overblik og mulighed for ledelse som den decentrale leders overblik og handlerum, så der frigives tid til kerneopgaven.

4.1 Kortlægning og udfordringer

For at vurdere kommunens udfordringer på området har struktursekretariatet i samarbejde med alle forvaltninger foretaget en kortlægning af kommunens planer, politikker og strategier. Kortlægningen udgør sammen med input og kvalificering fra institutionsledere, centralt placerede embedsmænd og lokaludvalg grundlaget for analysen.

I boksen nedenfor fremgår de mest centrale resultater fra kortlægningen af kommunens planer, politikker og strategier.

Tabel 1. Resultater af kortlægningen af planer, politikker og strategier

- Over halvdelen af kommunens planer, politikker og strategier er tværgående, og forankringen af disse forudsætter dermed stor koordination mellem forvaltningerne (se eksempel i afsnit 4.2).
- Over halvdelen af kommunens planer, politikker og strategier påvirker den decentrale leders arbejde og sætter dermed store krav til god implementeringspraksis.
- Ca. 40 planer, politikker og strategier påvirker konkret en institutionsleders opgaveløsning (daginstitutionsleder, skoleleder, bostedsleder og plejehjemsleder) (se uddybning nedenfor).
- Ca. en tredjedel af kommunens planer, politikker og strategier har ikke en implementeringsplan (heraf påvirker halvdelen opgaveløsningen decentralt, og halvdelen forudsætter tværgående implementering). Det er dermed uklart, hvordan de planer, politikker og strategier føres ud i livet.

- Næsten halvdelen af kommunens planer, politikker og strategier vedrører et bestemt geografisk område, og der stilles derfor store krav til koordination på tværs af forvaltningerne for at sikre sammenhæng og dermed størst effekt af indsatserne (se eksempel i afsnit 4.2).
- Ca. halvdelen af kommunens planer, politikker og strategier fokuserer snævert på smalle emner/målgrupper, som ofte allerede er eller kunne være dækket af bredere dækkende planer, politikker eller strategier (se eksempel i afsnit 4.2).

På baggrund af analysen kan det overordnet konkluderes, at:

- der mangler samlet overblik over kommunens planer, politikker og strategier, hvilket potentielt kan betyde, at der er modstridende politiske målsætninger.
- hierarkiet og sammenhængen mellem de forskellige planer, politikker og strategier er ikke tydelig.
- det er uklart, hvordan og om kommunens planer, politikker og strategier implementeres og oversættes til decentralt niveau.
- det er uklart, hvordan og i hvilken grad de tværgående planer, politikker og strategier forankres centralt på tværs af forvaltninger.
- bydele eller andre geografiske områder berøres af mange og overlappende planer, politikker og strategier.

Særligt fokus på udfordringen ift. det decentrale ledelsesrum

En typisk institutionsleders opgaveløsning påvirkes konkret af ca. 40 planer, politikker og strategier. Heraf er ca. halvdelen internt administrative eller medarbejderrettede (fx indkøbspolitikken, arbejdsmiljøpolitikken og rygepolitikken), og halvdelen er eksternt rettede mod borgerne. De eksternt rettede er desuden ofte tværgående og kommer dermed ofte fra andre udvalg og forvaltninger end den, institutionslederen selv hører under (fx sundhedspolitikken: Længe Leve København, handicappolitikken og Inklusionspolitikken: Bland dig i byen).

Det store antal udfordrer de decentrale lederes overblik og kendskab til, hvilke planer, politikker og strategier der har betydning for opgaveløsningen. Lederne har svært ved at navigere mellem de mange forskellige – og potentielt modstridende – politiske målsætninger. Det kan have to konsekvenser. For det første kan det betyde, at planer, politikker og strategier ikke bliver implementeret og dermed ikke får den tiltænkte effekt. For det andet kan det betyde, at lederne bruger så meget tid på at forsøge at forstå, overskue og navigere imellem de planer, politikker og strategier, at det går ud over fokus på kernerdriften.

Samtidig er lederne ofte ikke i tilstrækkeligt omfang klar over, hvordan de politiske målsætninger konkret har betydning for deres opgaveløsning. Det skyldes bl.a., at planer, politikker og strategier ikke altid fra centralt hold oversættes, så de giver mening ift. den decentrale kerneopgave. Konsekvensen kan være, at de indsatser, som udføres decentralt, ikke nødvendigvis er i tråd med de politiske beslutninger. Derudover kan den øgede kompleksitet af planer, politikker og strategier, som lederen skal lede ud fra, potentielt være med til at indskrænke det decentrale handlerum. Behovet for oversættelse er særligt stort ved borgerrettede planer, politikker og strategier, da disse er effektorienterede ift. kernerdriften.

Effekter og tiltag

I lyset af de beskrevne udfordringer skal en forenkling af kommunens mange planer, politikker og strategier bidrage til at opnå følgende effekter:

1. De decentrale lederes overblik og handlerum skal styrkes. Det skal være nemmere for de decentrale ledere at navigere ift. de politisk besluttede retninger og koncentrere sig om kerneopgaven. Det betyder dels, at det skal være nemmere for lederne at få overblik over, hvilke

planer, politikker og strategier der har betydning decentralt, og at antallet skal reduceres. Dels at det skal blive klart, hvordan kommunens planer, politikker og strategier giver mening ift. opgaveløsningen på den enkelte institution, og hvilke forventninger der er til implementeringen. Det bidrager samtidig til at sikre, at de politisk besluttede retninger udmøntes i konkrete indsatser, og at de politiske beslutninger slår igennem i kernerdriften til gavn for borgerne.

2. Det politiske overblik skal styrkes, så politikerne får nemmere ved at styre og prioritere mellem de forskellige planer, politikker og strategier. Derved får politikerne bedre muligheder for at sætte en klar og sammenhængende retning for kommunens virksomhed. En tydelig politisk retning og rammesætning vil samtidig betyde, at det bliver nemmere at være decentral leder, jf. ovenfor, og at sammenhængen mellem den overordnede politiske ledelse og prioritering og de decentrale indsatser styrkes.

Anbefaling

Det anbefales, at:

- der sker en forenkling af planer, politikker og strategier generelt og på udvalgte områder (potentialet for forenkling illustreres i afsnit 4.2 med eksempler inden for hhv. et tværgående politikområde (kommunens tryghedsskabende indsats), et geografisk område (planområdet) og et komplekst fagområde (teknik- og miljøområdet)).
- der udarbejdes en fælles praksis for implementering af planer, politikker og strategier, så de får den politisk tiltænkte effekt og skaber øget handlerum decentralt. Praksissen anviser, hvad forvaltningerne skal tage stilling til ved udarbejdelse af tværgående planer, politikker og strategier samt ved implementering i de decentrale institutioner (afsnit 4.3).
- der fastlægges en fælles terminologi, der centralt og decentralt skal sikre klarhed over, hvad der forstås ved en plan, politik, strategi mv. (afsnit 4.4).
- der politisk drøftes og besluttes konkrete forenklinger. Drøftelserne initieres på ØU's budgetseminar i januar 2014, og herefter drøfter og beslutter udvalgene konkrete forenklinger (afsnit 4.5).
- der politisk drøftes, hvilke tværgående mål og rammer, der kan være retningsgivende for kommunens planer, politikker og strategier (afsnit 4.5).

4.2 Forenklingsarbejde på tre områder

I det følgende beskrives tre områder, hvor der er mange planer, politikker og strategier som eksempler på, at der generelt kan arbejdes med forenkling i Københavns Kommune:

- Kommunens tryghedsskabende indsats: eksempel på uklart hierarki og uklare sammenhænge i et tværgående politikområde.
- Planområdet: eksempel på kompleksiteten og overlappet i mængden af planer, som vedrører et geografisk område.
- Teknik- og miljøområdet: eksempel på mange og snævert fokuserede planer, politikker og strategier med uklar sammenhæng inden for et fagområde.

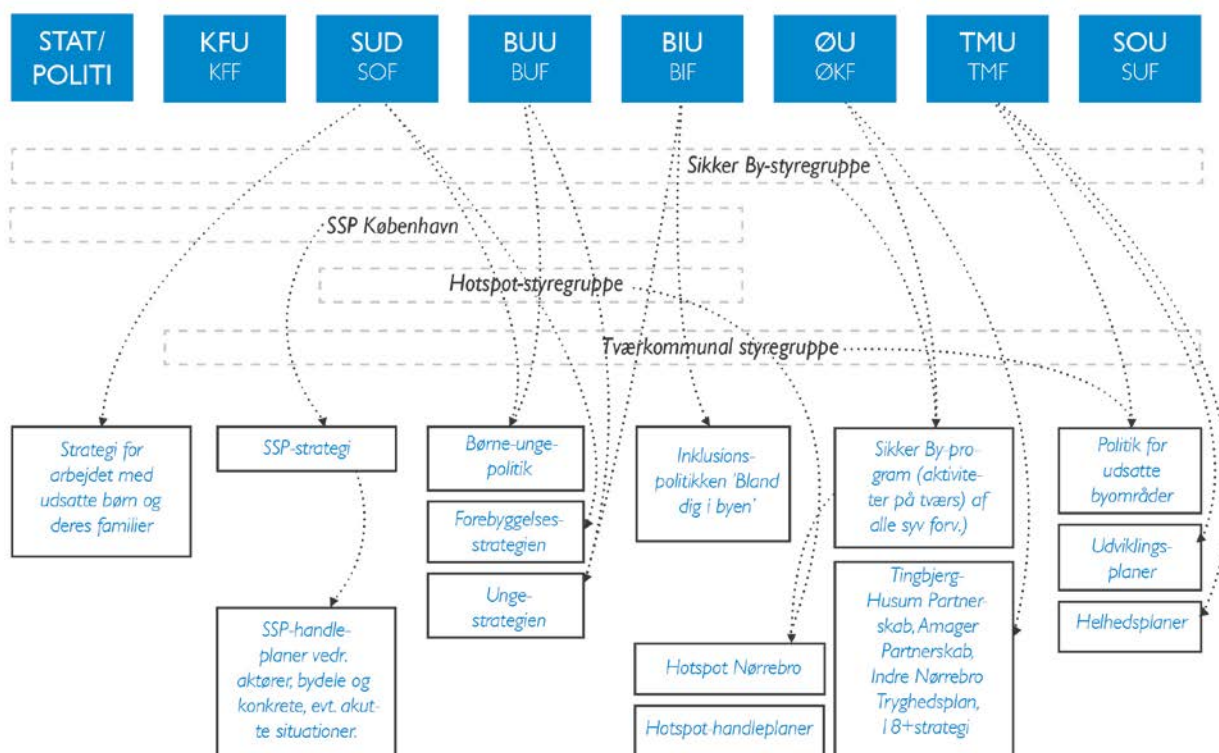
Kommunens tryghedsskabende indsats

Mange af kommunens opgaver vedrører komplekse områder, hvor problemstillingerne og løsningerne går på tværs af udvalg. Det stiller store krav til tværgående samarbejde, koordinering og helhedstækning. Kommunens tryghedsskabende indsats er et eksempel på sådan et område, hvor mange udvalg og forvaltninger er involveret i arbejdet med at øge trygheden, og hvor det samlede billede er, at hierarkiet og sammenhængen mellem de forskellige planer, politikker og strategier er uklart, og der mangler klar sammenhæng til de konkrete indsatser.

Københavns Kommune har mange politikker, strategier, planer og programmer med det direkte eller indirekte formål at øge trygheden i byen. Nogle har direkte tryghedsskabende/kriminalpræventive formål, andre er blot beslægtede med tryghedsområdet, men har kriminalpræventive effekter. De er derfor alle i et eller andet omfang retningsgivende ift. den tryghedsskabende indsats.

Figur 7 skitserer kompleksiteten i planer, politikker og strategier på området samt aktørerne. Det ses bl.a., at fem udvalg og forvaltninger p.t. er involveret i politik- og strategiudviklingen, og at de konkrete indsatser er fordelt på mange forvaltninger. Således er eksempelvis Sikker By-programmets indsatser og økonomi fordelt på alle syv forvaltninger, hvor SOF og BUF er forvaltningerne med flest indsatser (hhv. 56 og 22 % af den samlede økonomi). Dertil kommer, at SSP-organisationen, som primært varetager den operationelle kriminalpræventive indsats, har egen bestyrelse, som godkender SSP-strategien. SSP-strategien er ikke underlagt politisk godkendelse, hvilket skal ses i sammenhæng med, at politiet deltager i SSP-samarbejdet på lige fod med kommunen.

Figur 7. Planer, politikker og strategier med det direkte eller indirekte formål at øge trygheden



Udfordringer

Mængden af politikker, strategier, planer og programmer samt deres forskellige politiske og administrative ophæng stiller store krav til tværgående koordinering, hvis der skal ske en fælles, helhedsorienteret politik- og strategiudvikling på området. Det samme gør sig gældende ift. prioritering af indsatser.

Den tværgående koordinering på området er øget de senere år, og der er en stigende opmærksomhed på snit- og samarbejdsflader og eksisterende politikker, strategier og planer. Eksempelvis er der etableret en tværgående Sikker By-styregruppe, der koordinerer på tværs af alle forvaltninger. Det vurderes dog, at der fortsat er basis for en forenkling af området.

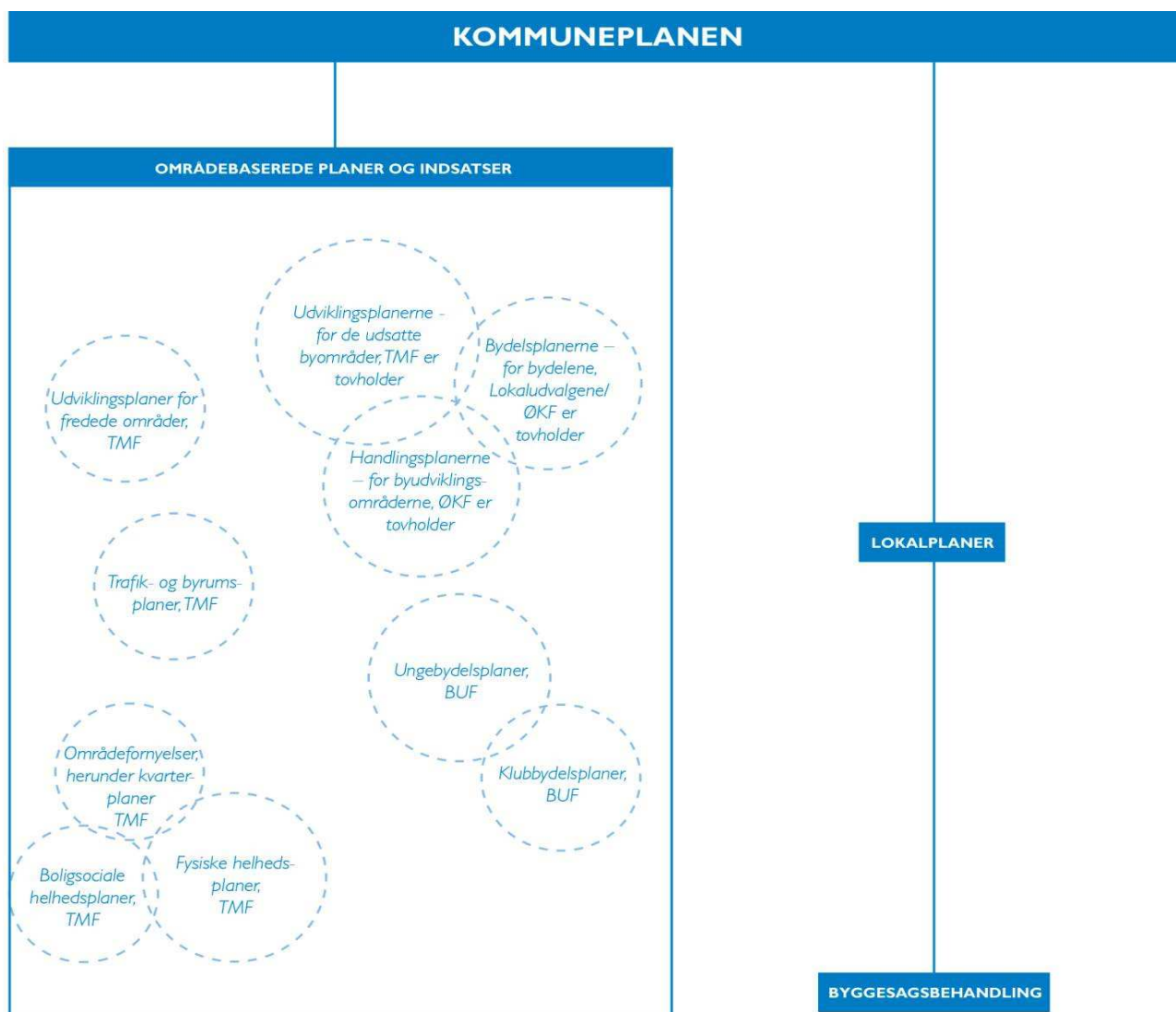
Anbefaling

Det anbefales, at der arbejdes videre med en forenkling af kommunens tryghedsskabende område med særligt fokus på at reducere og/eller sammentænke relevante programmer, politikker og strategier. Dette vil kunne give en klarere retning til det tværgående arbejde og sikre en tydeligere og koordineret styring ift. de mere sektorprægede indsatser. Det anbefales, at arbejdet forankres i kredsen af administrerende direktører.

Planområdet

Mange af kommunens planer vedrører geografisk afgrænsede områder (eksempelvis bydele). De er udtryk for politiske ønsker om at igangsætte og koordinere initiativer, som har betydning for konkrete geografiske områder. Det medfører, at der udarbejdes flere forskellige områdebaserede planer, politikker og strategier med hver deres fokus for det samme geografiske område, og de udarbejdes i forskellige udvalg. Det typiske antal områdebaserede planer, som vedrører hele eller dele af en bydel i Københavns Kommune, er ca. 10.

Figur 8. Planhierarkiet



Hierarkiet og typer af planer, politikker og strategier på planområdet er illustreret i figur 8. Kommuneplanen er kommunens øverste plandokument, som bl.a. udstikker rammer og retningslinjer for lokalplaner og byggesagsbehandling for mindre områder og konkrete byggesager. Kommuneplanen og lokalplaner er juridisk bindende planer. Kommuneplanen har ophæng i Københavnerfortællingen.

Derudover eksisterer en række områdebaserede planer og indsatser (mellempianer) med kommuneplanen som overlægger. Det er fx udviklingsplaner for de udsatte byområder, handlingsplaner og bydelsplaner. Mellempianerne er ikke juridisk bindende og ikke påkrævet af planloven eller anden lovgivning. Mellempianerne udgør redegørelser eller statusbeskrivelser for et afgrænset geografisk område og indeholder ønsker til nye indsatser eller investeringer. Ønskerne kan være sammenfaldende, men er det ikke nødvendigvis, da de prioriteres i forskellige administrative og politiske fora. Fokus i planerne er, hvordan et bestemt byområdes udvikling kan løftes ift. de øvrige igangværende indsatser.

I tillæg hertil udarbejdes bl.a. udviklingsplaner for fredede områder, klubbydelsplaner, ungebydelsplaner samt trafik- og byrumsplaner.

Endelig arbejder kommunen med andre områdebaserede indsatser i samarbejde med eksterne parter, fx områdefornyelser, boligsociale helhedsplaner og fysiske helhedsplaner, som dækker kvarterer og almene boligområder. De nævnte eksempler er medfinansierede af eksterne parter, hvilket stiller krav til form mv.

Udfordringer

De forskellige områdebaserede planer er i en vis grad overlappende i deres område, fokus og formål, og der er ikke noget tydeligt hierarki eller sammenhæng mellem dem. Det giver en udfordring ift. helhedstænkning, idet der ikke sker en samlet styring og prioritering, hvilket gør det svært for politikere, medarbejdere, samarbejdspartner (fx almene boligorganisationer) og borgere at se, hvilken retning der ønskes for et geografisk område. Samtidig betyder det, at alle planer ikke altid får den tiltænkte effekt.

For politikerne vil udfordringen eksempelvis være, at der i budgetforhandlingerne skal prioriteres mellem ønsker for et bestemt geografisk område med udgangspunkt i flere forskellige planer.

Udfordringen forstærkes af, at planerne har forskelligt administrativt og politisk ophæng, og at den tværgående koordinering dermed ikke har optimale betingelser.

Anbefaling

Det anbefales, at der sættes et forenklingssarbejde i gang ift. kommunens planhierarki med særligt fokus på at reducere antallet af områdebaserede planer. ØKF og TMF undersøger p.t. mulighederne for en sammentænkning af handlingsplanerne for byudviklingsområderne og udviklingsplanerne for de udsatte byområder samt forenkling af den administrative organisering på området. Det arbejde er et skridt i den rigtige retning og bør følges op af yderligere afdækning af muligheder for forenkling. Det anbefales, at arbejdet forankres i kredsen af administrerende direktører.

Teknik- og miljøområdet

Ca. halvdelen af kommunens kortlagte planer, politikker og strategier er forankret i TMF. Det skal ses i sammenhæng med, at teknik- og miljøområdet er et komplekst område med mange regler og fagområder.

Udfordringer

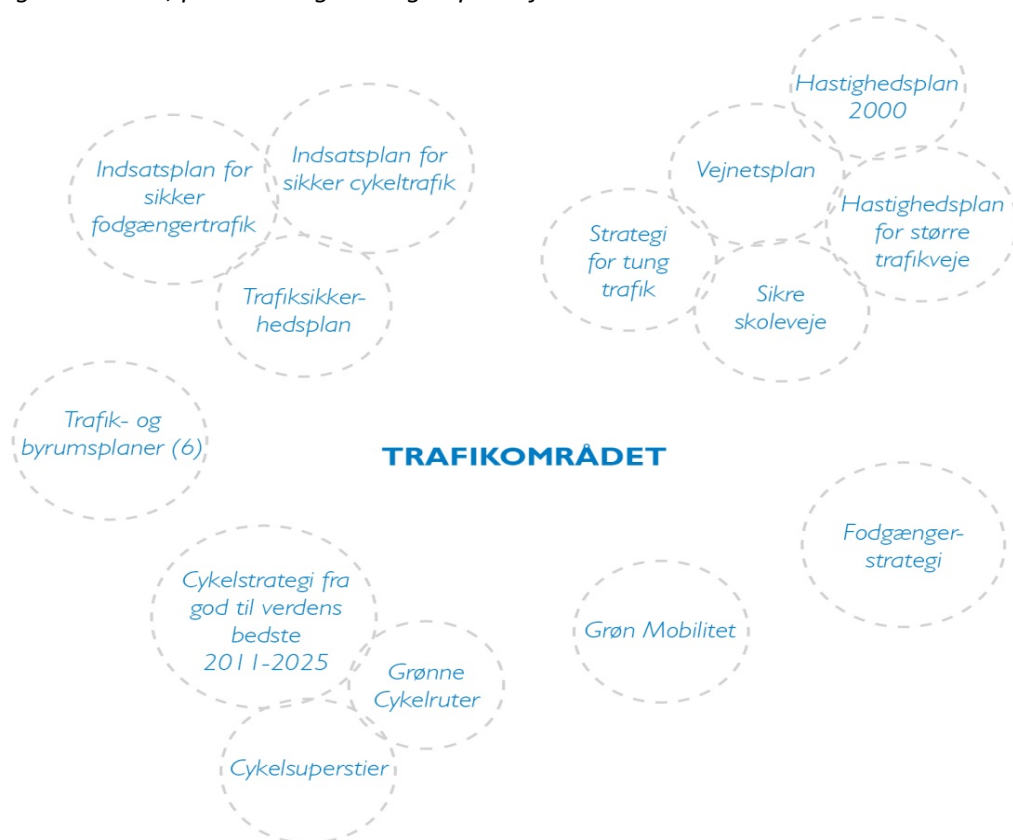
Planerne, politikkerne og strategierne på teknik- og miljøområdet er kendetegnet ved, at mange vedrører relativt snævre emner (fx fodgængerstrategi, cykelstrategi og strategi for tung trafik), som også berøres i

mere overordnede planer, politikker og strategier. Det snævre fokus kan give udfordringer ift. koordinering og helhedstækning inden for området (fx trafikområdet). Samtidig betyder det, at der er mange planer, politikker og strategier, hvilket vanskeliggør overblikket.

For ca. en tredjedel er det angivet, at de ikke er over- eller underordnet andre planer, politikker eller strategier og dermed ikke indgår i en større sammenhæng/hierarki. Det drejer sig eksempelvis om belyningsstrategi, politik for udsatte byområder og sikre skoleveje. De er dermed umiddelbart løsrevet fra kommunens øvrige relaterede planer, politikker og strategier, hvilket tyder på manglende helhedstækning og giver svære betingelser for at skabe overblik.

Figur 9 viser planer, politikker og strategier på trafikområdet. Figuren illustrerer de generelle udfordringer forbundet med, at der er et stort antal planer, politikker og strategier på teknik- og miljøområdet, og trafikområdet er således ikke nødvendigvis mere udfordret end øvrige områder inden for teknik og miljø.

Figur 9. Planer, politikker og strategier på trafikområdet



Anbefaling

Det anbefales, at nogle af teknik- og miljøområdets planer, politikker og strategier sammentænkes i bredere favnende planer, politikker og strategier, som sikrer en større grad af sammenhæng, eller indgår som indsatser under eksisterende bredere planer, politikker eller strategier. Endvidere anbefales det at kigge nærmere på de planer, politikker og strategier, som er angivet til ikke at indgå i et hierarki, mhp. at sikre kobling til kommunens øvrige planer, politikker og strategier.

Det anbefales, at arbejdet med forenkling på teknik- og miljøområdet pågår i TMU ifm. ny BR-samling. Beslutninger om processen frem mod udvalgets forenkling forankres i kredsen af administrerende direktører.

4.3 Fælles praksis for implementering af planer, politikker og strategier

Der er stor forskel på, hvordan planer, politikker og strategier implementeres og dermed får effekt i kommunen. Nogle er så godt implementeret og forankret på tværs af forvaltninger, at de integreres i alle relevante kerneopgaver og dermed får den tiltænkte effekt. Andre lever et mere stille liv, hvor de blot er visioner og pejlemærker, som ikke forankres ordentligt i forvaltningernes arbejde. Ansvaret for at sikre god implementering ligger både hos den forvaltning, som udarbejder en ny tværgående plan, politik og/eller strategi, og hos de forvaltninger, der skal implementere den.

Der findes i dag ikke en fælles nedskrevet praksis for god implementering af planer, politikker og strategier, som er tværgående og/eller påvirker den decentrale opgaveløsning. Det kan være en af årsagerne til, at nogle planer, politikker og strategier ikke forankres ordentligt.

Anbefaling

Det anbefales, at der etableres en fælles praksis for implementering baseret på to tjeklister. Den ene tjekliste skal bruges, når der udarbejdes nye tværgående planer, politikker og strategier for at sikre tværgående sammenhæng og forankring. Den anden skal bruges i forvaltningernes overvejelser om konkret implementering fra centralt til decentralt niveau for at sikre decentral forankring og handlerum. Det videre arbejde med tjeklisterne forankres i kredsen af administrerende direktører.

Tjekliste ved udarbejdelse af en ny tværgående plan, politik eller strategi

Når der udarbejdes nye, tværgående planer, politikker og strategier, skal der koordineres ift. øvrige relaterede planer, politikker og strategier. Samtidig skal de forvaltninger, som påvirkes af de konkrete planer, politikker og/eller strategier, inddrages tidligt for at sikre et godt grundlag for implementering. Tjeklisten indeholder følgende emner og spørgsmål, som der skal tages stilling til:

Tabel 2. Tjekliste ved udarbejdelse af nye tværgående planer, politikker og strategier

Emne	Elementer
Sammenhæng	Hvordan er sammenhængen med andre planer, politikker og strategier i Københavns Kommune? Er planen, politikken og/eller strategien over-, under- eller sideordnet med nogle eksisterende planer, politikker eller strategier? Kan den med fordel indarbejdes i en eksisterende plan, politik og/eller strategi?
Implementering	Hvor og hvordan skal planen, politikken og/eller strategien implementeres? Både centralt i andre forvaltninger og decentralt i egen og andre forvaltninger? Hvor ressourcekrævende er det?
Decentral påvirkning	Påvirkes det decentrale led? I givet fald hvilke typer af institutioner?
Opfølgning	Hvordan skal der følges op? Kræver det ressourcer på institutionerne? Hvor mange?
Decentralt ejerskab	Hvordan anvendes input fra det decentrale niveau i politik- og strategiformuleringen, så der føles decentralt ejerskab?
Administrativt forum	Hvilket eksisterende tværgående administrativt ophæng (forum) skal der være? (Kredsen af administrerende direktører, Bedre ledelsesrum, Økonomikredsen mv.)?

Tjekliste ved god decentral implementering

Tjeklisten vil både skulle anvendes ved implementering af egne og andre udvalgs planer, politikker og strategier. Tjeklisten er særligt relevant ved implementering af de borgerrettede planer, politikker og strategier i modsætning til de administrative eller medarbejderrettede. Det er eksempelvis vigtigere at sikre, at sundhedspolitikken implementeres, så den kobles til kerneopgaven, og at der føles decentralt ejerskab til den, end det fx er ift. rygepolitikken, som ikke påvirker kerneopgaven. Det betyder ikke, at den ene politik er vigtigere end den anden, men derimod at nogle typer politikker har større behov for oversættelse end andre, fordi de skal implementeres i kernerdriften.

Tjeklisten indeholder følgende emner og spørgsmål, som der skal tages stilling til, når en plan, politik og strategi har decentral påvirkning:

Tabel 3. Tjekliste ved god decentral implementering

Emne	Elementer
<i>Kobling til kerneopgaven:</i> Hvordan sikres, at indsatserne giver mest mulig mening ift. kerneopgaven og øvrige eksisterende indsatses?	Planer, politikker og strategier skal oversættes til et sprog, som giver mening i den decentrale virkelighed. Der skal i formuleringen af planer, politikker og strategier anvendes begreber, som der er enighed om betydningen af (jf. afsnit 4.4).
<i>Ejerskab og forankring decentralt:</i> Hvordan sikres, at ledere og medarbejdere føler ejerskab for politikken, strategien mv.?	Der skal fra centralt hold kommunikeres i en form, så de decentrale ledere hører og forstår planer, politikker og strategier (fx via møder, ugepakker eller min lederside). Input fra de decentrale ledere skal anvendes aktivt i en eventuel revision af planer, politikker og strategier.
<i>Opfølgning</i>	Der skal findes et passende niveau for opfølgning på indsatserne, så institutionslederne ikke bliver overbelastet.

4.4 Styrkelse af det politiske overblik

Dette afsnit beskriver, hvordan der kan skabes grundlag og betingelser, som sikrer, at politikerne kan sætte klare rammer og retninger for kommunens virksomhed.

Det politiske arbejde med forenkling peger både fremad og bagud. Der er således brug for at rydde op i de over 200 planer, politikker og strategier. Der er ligeledes behov for at sikre de rette betingelser for, at politikerne kan drøfte og beslutte overordnede og tværgående mål og strategier, og at der dermed sættes en klar politisk retning. Et af redskaberne til at skabe overblik til politikerne er en fælles terminologi på området.

Fælles terminologi

Der anvendes mange forskellige begreber i Københavns Kommune, som overlapper hinanden og bruges inkonsistent. Fx 'program', 'aftale', 'strategi', 'handlingsplan', 'indsatsplan', 'fortælling', 'udviklingsplan' og 'pakke'. Det besværliggør den politiske styring, og det er uklart, hvad politikerne og forvaltningerne skal forholde sig til, hvilket hierarki der er mellem begreberne, og hvordan begreberne hænger sammen.

Anbefaling

Det anbefales, at der anvendes en fælles terminologi på tværs af forvaltningerne, og at arbejdet med videreudvikling af fælles terminologi forankres i kredsen af administrerende direktører mhp. at indgå i den samlede pakke til ny BR-samling primo 2014.

Nedenfor gives et første bud på en terminologi, som skal udvikles yderligere – også ift. at omfatte det fysiske planområde, hvor der er behov for et samlet hierarki.

Tabel 4. Fælles terminologi

Begreb	Indhold	Beslutning og forankring	Varighed
Politik	En politik udgør pejlemærker, visioner og overordnede målsætninger for, hvad politikerne ønsker at opnå. Politikken bør altid suppleres med en eller flere strategier og konkrete indsatser. Politikkerne skal afspejle kommunens overordnede, tværgående fortællinger/visioner (fx Københavnerfortællingen).	Besluttes politisk og følges op politisk, fx via opfølgning på strategien	Ny samling eller 4-5 år
Strategi	En strategi fastlægger fokusområder og tilhørende konkrete målsætninger, som skal opnås, for at politikken realiseres. En strategi skal således være underordnet en politik, en overordnet plan (som kommuneplanen) eller en overordnet fortælling. Målsætningerne skal så vidt muligt udgøre effektmål frem for output- og procesmål. En strategi skal indeholde en plan for implementering. ("Programmer" vil også falde i denne kategori.)	Kan både besluttes politisk og administrativt. Opfølgning afhænger heraf.	Ny samling eller 4-5 år
Indsatser	Indsatserne udgør de konkrete udmøntninger af strategier. (Begrebet omfatter "initiativer", "indsatsplaner" og "handleplaner for indsatser")	Besluttes administrativt og følges op administrativt	Følger strategiernes varighed

Styringsmæssige ændringer

Styringsmæssigt lægges der med ovenstående terminologi op til to afgørende forenklinger af den politiske styring.

For det første anlægges et tillidsbaseret perspektiv på den konkrete implementering af politikkerne, således at der sker politisk opfølgning på politik (og evt. strategi), men ikke på konkrete indsatser. Såfremt den politiske retning er klar og målbar, vil politisk opfølgning på dette niveau være tilstrækkelig basis for at vurdere, om den ønskede effekt opnås. Politikerne vil således kunne antage, at såfremt der er sat en klar retning, afspejler de konkrete indsatser de politiske beslutninger.

For det andet udløber politikker med tilhørende strategier og indsatser automatisk efter en periode, medmindre andet udtrykkeligt er besluttet. Det kan overvejes, om perioden skal være 4-5 år, eller om det skal være ved en ny samling i BR. Baggrunden er, at der er en tendens til, at der ikke sker automatisk

oprydning i tidligere besluttede planer og strategier, som ikke længere har relevans. I stedet sander forældede planer, politikker og strategier til. Forvaltningerne skal have ansvar for at lave oversigter til udvalgene, som kan danne grundlag for beslutninger om fornyelse af planer, politikker og strategier.

4.5 Forankring af det videre arbejde

Det er afgørende, at forenklingens arbejde følges op og forankres i eksisterende tværgående fora. Der bliver ovenfor peget på konkrete tiltag, som kan anvendes i det administrative arbejde med forenkling, og der foreslås forankring heraf i kredsen af administrerende direktører.

Ift. det politiske arbejde med forenkling skitseres her en proces for, hvordan der tilvejebringes det rette grundlag for en styrket politisk ledelse samt en forenkling af planer, politikker og strategier.

Anbefaling

Ift. det politiske arbejde med forenkling anbefales det, at arbejdet både har fokus på forenkling af eksisterende planer, politikker og strategier og på at skabe et bedre politisk afsæt til at drøfte overordnede og tværgående mål, der skal sikre en mere klar retning for kommunens planer, politikker og strategier.

Det anbefales konkret, at forenklingens arbejde sker ved:

- drøftelser på det første ØU-budgetseminar i 2014 på baggrund af de administrerende direktørers arbejde hermed i efteråret.
- en række årlige temadrøftelser i BR med fokus på at drøfte og beslutte overordnede politiske rammer med tværgående mål, jf. Strukturudvalgets rapport.
- udvalgene drøfter og beslutter en forenkling af planer, politikker og strategier inden for deres eget udvalgsområde med udgangspunkt i kortlægninger heraf og på baggrund af ØU's behandling af indstilling om tillidsdagsordenen d. 30. april 2013.