



## **Til Strukturudvalget**

28-09-2012

## **Bilag 2. Tværgående emner og problemstillinger**

Sagsnr.  
2012-142704

Dokumentnr.  
2012-769176

Sagsbehandler  
Dorte Feldborg/ Lars  
Ethelberg Nielsen

### **Indledning**

Udover de overordnede principper, som ligger til grund for de beskrevne forslag til modeller, findes en række underliggende emner og problemstillinger, som er relevant at drøfte i forhold til en fremtidig organisering og som er tværgående i forhold til de konkrete modeller.

Nedenfor gives en kort beskrivelse af forskellige løsningsretninger for følgende problemstillinger og emner:

1. Sammenhæng mellem almen- og specialindsatsen
2. Ensartet princip for bestilling og udførsel (leverance) af ydelser
3. Borgerindgange
4. Institutionsdrift
5. Sammenhæng i byudviklingen: Fra kommune- til lokalplanlægning
6. Anvendelse af kommunens faciliteter
7. Placering af tværgående enheder
8. Demokratisk indflydelse – nærdemokrati

Nogle af de beskrevne løsningsretninger inden for de enkelte emner hænger sammen med de overordnede organiserende principper og de konkrete modeller, beskrevet i bilag 1, og nogle er uafhængige heraf og kan anvendes uanset hvilke modeller udvalget vælger at arbejde videre med.

I parentes er angivet forslag til hvilke modeller hvor det kan være relevant at drøfte det pågældende emne eller problemstilling.

### **Struktursekretariatet**

Rådhuset  
1599 København V

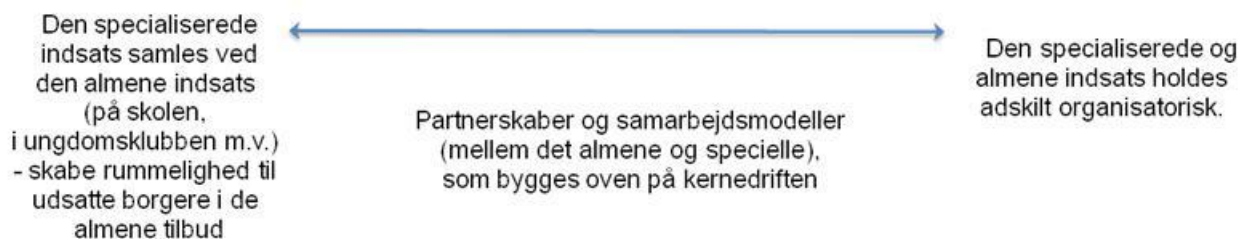
Telefon  
3366 2739

E-mail  
let@okf.kk.dk

EAN nummer  
5798009800206

## Tværgående problemstillinger og emner

### 1. Sammenhæng mellem almen- og specialindsatsen



Placeringen af den sociale indsats har stor betydning for valg af den overordnede organisering i Københavns Kommune og derfor er det relevant at overveje, hvordan sammenhængen skal være mellem den almene og specielle indsats. Hvordan sikres bedst den største effekt for borgere med særlige behov herunder mulighederne for at borgeren kan blive en del af hverdagslivet? Hvordan sikres bedst de rette incitament – faglige såvel som økonomiske – for de politiske udvalg og forvaltningerne til at skabe størst mulig effekt for borgeren?

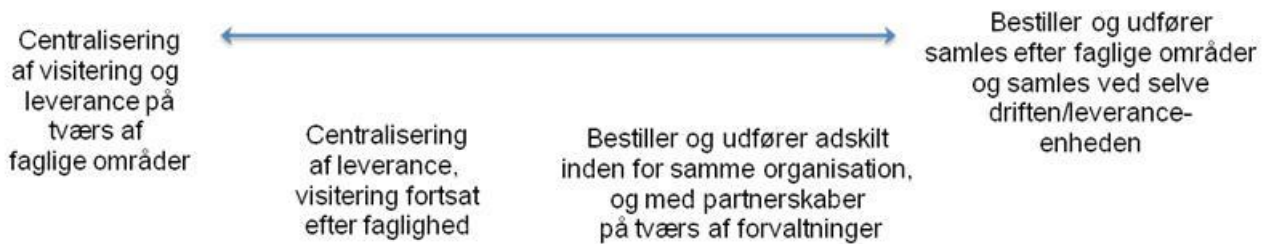
Den ene ende af kontinuummet er, at borgeren med særlige behov bedst bliver en del af hverdagslivet og de almene tilbud, ved at den specialiserede indsats kobles til almenindsatsen og ved at sikre at de almene tilbud (skoler, ungdomsklubber mv.) har tilstrækkelig rummelighed, dvs. kan inkludere borgere med særlige behov i den almene hverdag ved at supplere de almene med særlige tilbud, hvis der er behov for det.

Vælger man at den specialiserede indsats i højere grad skal inkluderes i den almene indsats skal man overveje, hvor det er hensigtsmæssigt at inkludere den specialiserede indsats i hverdagen, og dermed hvor den almene indsats skal forbedres, så der er tilstrækkelig rummelighed. Endvidere er det vigtigt at de almene og speciale tilbud udvikles i tæt samspil.

Den anden ende af kontinuummet er, at borgeren med særlige behov bedst bliver en del af hverdagslivet ved, at den specialiserede indsats holdes organisatorisk adskilt fra den almene indsats. Det er ud fra ønsket om at styrke indsatsen overfor borgeren med særlige behov gennem faglig specialisering inden for en selvstændig organisering.

Er den almene og specialiserede indsats adskilt, vil der være områder, hvor det kan være fornuftigt at udvikle enten partnerskaber eller forskellige slags samarbejdsformer, som skal sikre, at borgerens behov alligevel kommer til at stå som det centrale hensyn og dermed via samarbejdet får sikret en sammenhængende indsats.

## 2. Ensartet princip for bestilling og udførsel (leverance) af ydelser

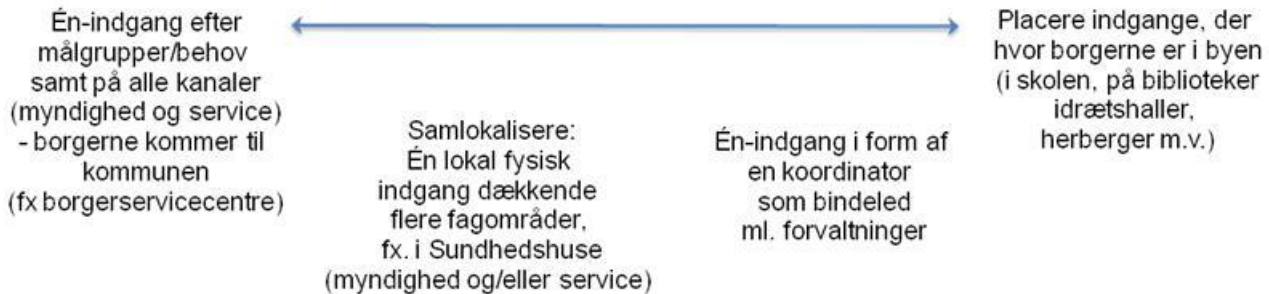


Kommunens forvaltninger anvender i dag forskellige styringsmodeller og værktøjer, herunder forskellige variationer af en Bestiller-Udfører (BUM) model. Samtidig findes områder, hvor kommunen har parallelle udførerenheder i flere forvaltninger. Det drejer sig for eksempel om levering af hjemmepleje, eller indkøbsopgaven, som løftes parallelt af flere forvaltninger. Det er i den forbindelse relevant at overveje, om kommunen skal have et ensartet princip for bestilling og udførsel af ydelser?

På den ene side kan der vælges en løsning i retning af centralisering/samling af bestilling og den kommunale udførsel. Én variant heraf indebærer at både visitering og kommunal leverance (udførsel) af en ydelse samles og centraliseres i én forvaltning. En anden variant går ud på, at det kun er selve leverancen af hele den kommunale ydelse, f.eks. den samlede hjemmeplejeopgave, der samles, mens visiteringen eller myndigheden fortsat sker fra den ansvarlige fagforvaltning eller faglige enhed. Fordelene ved denne løsningsretning er at bl.a., at man samler de faglige miljøer på området, f.eks. hjemmeplejen. Samtidig forventes det, at en samling vil kunne indhente økonomiske besparelser. Omvendt er risikoen ved at samle leverancen ét sted, at den enhed som leverer ydelsen, f.eks. hjemmepleje, ikke længere har den nødvendige faglige tilknytning til det øvrige fagområde, f.eks. det specialiserede område i SOF.

På den anden side kan der vælges en løsning, der opretholder den nuværende parallelitet i leverancen af ydelser, som findes i dag, og hvor hele opgaveløsningen (bestilling såvel som leverance) knyttes til de enkelte faglige områder. Her er der f.eks. mulighed for at styrke samarbejdet på tværs af forvaltningerne f.eks. i forbindelse med aldersovergange for borgerne (65 år i forbindelse med hjemmeplejeydelse). Ydermere er der mulighed for at beslutte et fælles princip om at både bestilling og udførsel af en ydelse som udgangspunkt skal samles ved selve driften (den enhed som leverer ydelsen), men at opgaveløsningen forbliver adskilt mellem forvaltningerne. Fordelene ved denne løsningsretning er, at opgaveløsningen vedbliver med at have en tæt kobling til det pågældende fagområde/fagudvalg. Omvendt er risikoen ved at bevare parallelle leveranceenheder, at der kan opstå forskelle i serviceniveauer for den samme ydelse, f.eks. for en 64-årig SOF-borger, der overgår til SUF på sin 65 års fødselsdag.

### 3. Borgerindgange



Et centralt aspekt af betjeningen af borgere og erhvervsliv er organiseringen af kommunens borgerindgange. Borgerindgange kan dog forstås på forskellige måder afhængig af, om man opfatter indgange som *kanaler*, som *målgrupper* eller som *forskellige typer af opgaver eller opgaveløsning*, jf. nedenfor.

#### Eksempler på forskellige forståelser af borgerindgange

##### **Indgange som kanaler**

- Digitalt ([www.kk.dk](http://www.kk.dk), [www.borger.dk](http://www.borger.dk))
- Telefonisk (Kontaktcenter, Ydelsesservice, Pladsanvisningen m.fl.)
- Personligt (Borgerservicecentre, Jobcentre m.fl.)
- Skriftligt

##### **Indgange ud fra målgrupper/emner**

- Børn og unge under 18 år med sociale eller psykiske vanskeligheder (Børnefamiliecenter og lokale enheder, ungerådgivningen m.fl.)
- Voksne med særlige behov (Socialcenter København og lokale voksenteams m.fl.)
- Sundhed (Sundhedshuse m.fl.)
- En-indgang for psykisk skrøbelige unge (budgetforslag i Ungestrategi)

##### **Indgange som forskellige typer af opgaver eller opgaveløsning**

- Tilbud og muligheder i hverdagslivet (Bruger- og funktionsindgange som skoler, plejehjem, biblioteker m.fl. – intelligente m2)
- Indgange ud fra forskellige niveauer af opgaveløsning:
  - Information, vejledning og visitering til borgere
  - Regelbaseret sagsbehandling uden væsentlige skøn (f.eks. udbetaling af boligstøtte, flytning)
  - Myndighedsafgørelser med væsentlige skøn

Kommunen har i dag mere end 80 forskellige indgange, som er organiseret forskelligt alt afhængig af hvilken forvaltning de enkelte indgange er tilknyttet. Der er f.eks. forskel på:

- om indgangene er bydækkende eller dækker geografisk afgrænsede områder
- antallet af fysiske indgange i de forskellige forvaltninger
- hvilke målgrupper og opgaver indgangene dækker

Med en ny politisk og administrativ organisering er der mulighed for at se på, hvordan borgerindgangene kan organiseres, således at de understøtter målsætningen om en sammenhængende og entydig betjening af borgerne og mere effektiv administration herunder:

- At kommunen skal komme til borgerne, hvor det giver mening og hvor det giver størst effekt for borgeren.
- At potentialer for bedre service og effektivisering skal udnyttes på alle kanaler: F.eks. muligheder for at straksafklare og visitere flere af borgernes henvendelser ved første indgang; skabe effektive sagsgange på tværs af fagområder.
- At der skal ske en bedre udnyttelse af kommunens arealer og samtænkning af kommunale tilbud på tværs af fagområder

Der er mulighed for at vælge mellem forskellige løsningsretninger afhængig af målgruppe og karakter af opgaveløsning:

#### *Borgerne kommer til kommunen*

- Skabe én-indgang på nettet, telefonisk eller fysisk i forbindelse med f.eks. almene borger- og erhvervshenvendelser.
- Lokale velfærdscentre: Etablere én-indgang i form af fysiske lokale centre, der samlokalisere forskellige tilbud og indsatser på tværs af fagområder for borgere både med almene og særlige behov (f.eks. sundhed, specialområdet). Udover én fysisk indgang for borgeren giver det mulighed for et tættere samarbejde mellem de forskellige fagligheder med fokus på at levere en helhedsorienteret og målrettet hjælp til borgere med særlige behov. Der kan samtidig laves én fælles geografisk områdestruktur for hele byen, som gælder på tværs af velfærdsområderne (BUF og SUF har i dag inddelt byen i fem lokale områder mens SOF har otte).

#### *Kommunen kommer til borgerne*

- Kommunen møder borgerne, hvor de er i byen i lokalområderne (f.eks. i skolen, idrætshaller, biblioteker). Eksempelvis kan arbejdet med skolerne blive omdrejningspunkt for det lokale forenings- og fritidsliv i bydelene, eller en sammentænkning af folke- og skolebibliotekerne.
- Én-indgang for borgere med særlige behov, f.eks. i form af én kontaktperson, der sørger for at holde snor i borgerens sag og koordinerer mellem forskellige fagenheder eller forvaltninger.

#### **Eksempler på eksisterende fælles borgerindgange i KK i dag**

- Borgerservice: Der findes i dag borgerserviceindgange i de fleste bydele enten i form borgerservicecentre eller Borgerservice KVIK på biblioteker.
- Én telefonisk indgang til kommunen (Fælles Kontaktcenter)
- Pensions- og omsorgskontorerne er nedlagt samtidig med at opgaven med pensionsudbetaling er samlet under Københavns Borgerservice (overflyttes delvist til Udbetaling Danmark i 2013).
- Kommunen har i flere bydele etableret fælles Sundhedshuse, som samler en række borgernære sundhedstilbud i lokalområderne.
- Samlet brugerindgang for erhvervslivet (KES)
- Kultur, byliv og borgerinddragelse samlet omkring kulturhuse, biblioteker, lokaludvalg m.v. (fx Bispebjerg, Vanløse)

#### 4. Institutionsdrift



Kommunen har med det igangsatte arbejde omkring *Bedre Ledelsesrum* sat fokus på at skabe et fælles grundlag for en god ledelsesdialog mellem kommunens ledelsesniveauer, fra politisk niveau til institutionsniveau på tværs af kommunens fagområder. Der har været fokus på at udvikle fælles ledelses- og afrapporteringstværværktøjer m.v. og med fokus på fire pejlemærker: økonomi, faglighed, medarbejdertrivsel og brugertilfredshed. I forbindelse med en ny organisering kan det overvejes hvilke principper skal være gældende for institutionsdriften på tværs af kommunens fagområder.

En retning kan være at videreudvikle det arbejde, som er igangsat med *Bedre Ledelsesrum*. Det kan f.eks. indebære, at man beslutter en fælles styringsmodel for institutioner, som ligeledes indeholder fælles principper for styring af den faglige kvalitet i institutionernes opgaveløsning på tværs af fagområder. I tilknytning hertil kan der arbejdes med fælles principper for budgettering og fælles principper for den overordnede strategiske målstyring af institutionerne. En yderligere organisatorisk variant heraf vil være at samle driften for udvalgte institutioner inden for 1-2 organisationer, som specialiserer sig i at ensarte den måde kommunen styrer og driver institutioner på.

Denne løsningsretning sætter særlig fokus på, at sikre en helhedsorienteret tilgang til at skabe større faglig kvalitet og effekt i institutionernes opgaveløsning over for borgerne. Det betyder, bl.a. at der hurtigere kan træffes beslutning om at ændre brugen af institutioner. Det kan f.eks. bidrage til en stærkere implementering af politiske målsætninger og effektmål inden for fx uddannelse, sundhed, som går på tværs af fagområder og påvirker den store gruppe af kommunens borgere, som gør brug af kernerdriften i det daglige.

En anden løsningsretning er at afgrænse standardiseringen af institutionsdriften på tværs af fagområder til de dele, som vedrører f.eks. økonomiopfølgning, personale, ejendomsdrift. Samtidig forbliver de dele af institutionsdriften, som vedrører den faglige kvalitet, overordnet politisk-strategiske målstyring og budgettering m.v. knyttet til de enkelte faglige områder og de tilhørende politiske udvalg. Denne løsningsretning sætter fokus på at sikre, at den faglige kvalitet samt koblingen mellem strategi og drift er tæt forbundet med selve fagopgaven (fagudvalget). Der lægges således vægt på at faglighed og styring ikke kan ensartes inden for en fælles styringsmodel og fælles principper.

## 5. Sammenhæng i byudviklingen: Fra kommune- til lokalplanlægning



Planlægning i Københavns Kommune går på to ben.

For det første skal der tages overordnede hensyn til udvikling i byens værdier, kommunens økonomi, etablering af ny infrastruktur, trafikstrukturen i regionen og meget andet. Disse hensyn er af langsigtet karakter. Det tager eksempelvis 15-20 år fra ide til realisering af nye metrolinier.

Nogle typer af planlægning fx kommuneplan og analyser af ny infrastruktur er udelukkende af denne overordnede karakter og tager kun i begrænset omfang hensyn til lokale forhold.

For det andet skal der tages lokale hensyn til det konkrete steds egenart, bevaringsværdier, arkitektur, byliv, byrum med meget mere. Disse hensyn kan være af både kort- og langsigtet karakter. Planlægningen skal ske med inddragelse af lokale aktører med både viden og interesser.

Nogle typer af planlægning, fx små lokalplaner og lokale helhedsplaner, er primært af denne lokale karakter og tager kun indirekte hensyn til byens overordnede udvikling.

I de fleste plansager skal der dog tages begge typer af hensyn. Hvis der fx skal tilvejebringes et plangrundlag, som muliggør placeringen af en butik til særligt pladskrævende vare, fx en bilforhandler, så skal det både fastlægges hvor i byens der mest hensigtsmæssigt kan placeres en sådan type butik, men der skal selvfølgelig også kigges på helt lokale forhold, så som arkitektur, adgangsforhold og samspil mellem bygning og byrum.

## 6. Anvendelse af kommunens faciliteter



Kommunens faciliteter er mange, f.eks. plejehjem, skoler, biblioteker, idrætsfaciliteter og kulturhuse mv. I forbindelse med en organisering kan man enten vælge, at der er fælles ejerskab over kommunens faciliteter eller vælge, at kommunens faciliteter er funktions- og målgruppeopdelt.

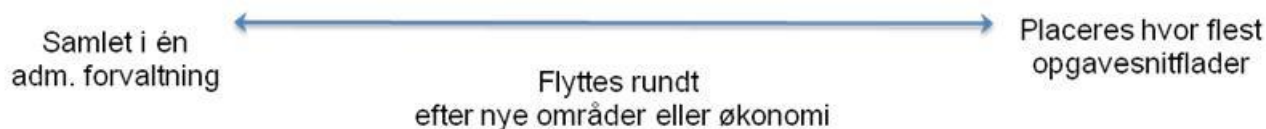
Ved at tage udgangspunkt i fælles ejerskab og med fokus på, at det er hele kommunens/alle borgeres faciliteter, vil der i langt højere grad være mulighed for at tænke brugen af kommunens faciliteter anderledes og på tværs af fagområder. Eksempelvis kan man i højere grad få overblik over kommunens faciliteter og mulighed for en bedre planlægning af anvendelse, som kan medvirke til en mere optimal brug af kommunens bygninger. Som eksempler kan nævnes:

- Skolernes faciliteter kan f.eks. anvendes efter skoletiden af andre brugere, end skolens typiske målgruppe, herunder kan borgerne få større mulighed for at anvende kommunens eksisterende faciliteter. I den forbindelse kan man også i højere grad indtænke skolen som et omdrejningspunkt for lokalområdet.
- En ung borger kan gå til genoptræning i kommunens idrætsfaciliteter frem for genoptræning på plejehjem.
- At der ved nybyggeri i højere grad tænkes på hele kommunens behov så f.eks. en skole og dens tilhørende sports og øvrige faciliteter kan bruges til andre formål uden for skoletiden, eksempelvis kultur- og idrætsstilbud.

Alternativet er, at man vælger at placere ansvaret for brugen af faciliteter i de relevante fagforvaltninger, som det sker i dag, hvor faciliteterne ikke i lige så høj grad tænkes på tværs, men der vil i højere grad være et entydigt ansvar for de forskellige faciliteter. Ved ikke at have fælles fokus på anvendelsen af faciliteter, vil der i højere grad være mulighed for at specialisere kommunens faciliteter til specifikke behov.



## 7. Placering af tværgående enheder



I drøftelserne om den mest hensigtsmæssige placering af enhederne kan der tages udgangspunkt i to overordnede løsningsretninger. Den ene placering er under ØU, som kommunens tværgående udvalg, og den anden er at placere den under det udvalg, hvor der er flest opgavesnitflader.

En placering af de tværgående enheder under Økonomiudvalget vil imødekomme en eventuel bekymring om, hvorvidt den enkelte enhed varetager én fagforvaltnings interesser mere end andres. Desuden vil fagborgmestrene, som medlemmer af Økonomiudvalget, kunne sikre at Økonomiforvaltningen varetager sin rolle så hensigtsmæssigt som muligt. Omvendt vil det stille store krav til Økonomiforvaltningens kompetencer i den daglige styring af enhederne, som kan være udfordret af, at opgaveløsningen i nogle af enhederne har begrænset tilknytning til Økonomiudvalgets øvrige ressort.

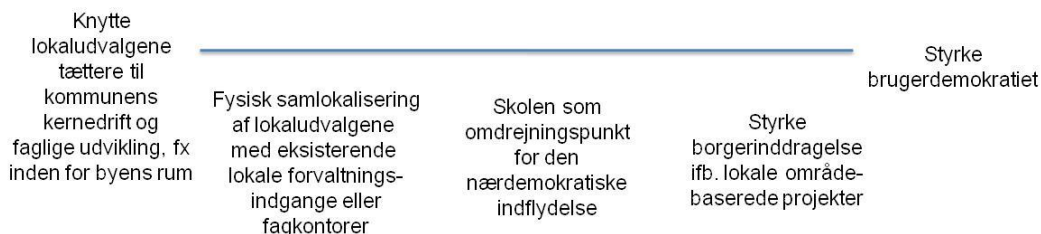
En anden mulig løsning er at tage udgangspunkt i, at den tværgående enhed skal placeres i det udvalg, hvor der er flest opgavesnitflader til de øvrige opgaver under udvalget og dermed et eventuelt potentiale for at flytte flere opgaver over i den tværgående enhed. I forlængelse heraf kan man formode, at en centralforvaltning vil have bedre kompetencer til at styre og understøtte den tværgående enhed, hvis der er sammenhæng til forvaltningens kerneopgaver.

For begge løsningsretninger gælder, at den organisatoriske placering kan betyde, at kontraktenhederne ikke har den rette væsentlighed og/eller bevågenhed i centralforvaltningerne. Det kan resultere i et utilstrækkeligt fokus på enhedens økonomiske forpligtelser samt kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen.

Som et midlertidigt alternativ til de to ovenstående løsningsretninger er der mulighed for at placere de tværgående enheder forskellige steder i kommunens organisation i afgrænsede perioder. Den konkrete placering kan f.eks. afhænge af, hvor der kan skabes nye faglige synergier og samarbejder eller indhentes økonomiske effektiviseringer.

Det er hensigtsmæssigt uanset placering af de tværgående enheder, at der er gode processer og klare retningslinjer for håndtering af henvendelse som vedrører forvaltningernes spidskompetencer, samt at der er gennemsigtighed i opgaveløsningen, og at alle forvaltninger sikres indseende gennem kvalitetsparametre og mål.

## 8. Demokratisk indflydelse – nærdemokrati



Borgerne har i dag en række forskellige muligheder for at få indflydelse på og blive inddraget i kommunens arbejde i hverdagen. I forbindelse med en omorganisering af kommunens udvalg og forvaltninger kan det overvejes, hvad der bedst sikrer, at der ligeledes fremadrettet under en ny organisering er gode rammer for at københavnernes kan få indflydelse og bliver inddraget.

Forskellige retninger for et styrket nærdemokrati under en ny politisk og administrativ organisering:

- Kommunen har i dag 12 lokaludvalg, der skal fungere som bindeled og sikre dialog mellem københavnernes i de enkelte bydele og politikerne på Københavns Rådhus. En mulighed er at knytte lokaludvalgene tættere og tidligere til kommunens faglige opgaver og udvikling, f.eks. i tilknytning til by og kulturområdet. En anden mulighed er at lægge flere opgaver ud til lokaludvalgene.
- Lokaludvalgene har i dag sit eget lokale sekretariat placeret i bydelene. En mulighed er systematisk at samlokalisere alle lokaludvalgenes sekretariater med enten 1) forvaltningernes eksisterende lokale forvaltningsindgange eller 2) almen tilbud og institutioner i byens rum som f.eks. biblioteker, idrætshaller. Målet er at skabe en tættere sammenhæng mellem nærdemokratiet og kommunens daglige opgaveløsning i hverdagslivet.
- En mulighed er i højere grad at gøre brug af kommunens faciliteter til at styrke nærdemokratiet i lokalområderne. Det kan f.eks. ske ved at lokale foreninger og forskellige demokratiske foraer kan gøre brug af f.eks. skolernes lokaler og faciliteter. På den måde kan f.eks. skolen blive omdrejningspunkt for det lokaldemokratiske arbejde i ét område.
- Styrke borgerinddragelsen yderligere i forskellige konkrete lokale områdebaserede projekter og tiltag, som f.eks. områdeløft, indsatsen i de udsatte byområder, konkrete byggeprojekter m.fl.
- Styrke brugerdemokratiet yderligere f.eks. for de daglige brugere af kommunens institutioner med udgangspunkt i forskellige brugerråd og brugerbestyrelser. Alternativt kan borgerpaneler anvendes til at afdække borgernes synspunkter og holdninger. Endeligt kan der arbejdes med forskellige former for deltagelsesbudgettering, hvor borgerne får mulighed for at deltage i beslutninger om brug af dele af kommunens budgetter.