



## REFERAT

for mødet den 30.10.2012, kl. 15:00 i Rådhuset, Udvalgsværelse F på 2. sal

3. Indstilling om første bud på modeller for ny styrelse, herunder ny udvalgs- og forvaltningsstruktur (2012-147192)



### 3. Indstilling om første bud på modeller for ny styrelse, herunder ny udvalgs- og forvaltningsstruktur (2012-147192)

Strukturudvalget har anbefalet en samlet indstilling om første bud på modeller for ny styrelse, herunder ny udvalgs- og forvaltningsstruktur, til behandling i Økonomiudvalget d. 30. oktober 2012.

#### INDSTILLING OG BESLUTNING

Strukturudvalget anbefaler over for Økonomiudvalget,

1. at Økonomiudvalget drøfter principper for organisering af Københavns Kommune samt første bud på 4 foreløbige modeller for ny udvalgs- og forvaltningsstruktur indenfor kommunens nuværende styreform,
2. at Økonomiudvalget drøfter behovet for en ændring af styreformen med fokus på følgende to alternativer styreformer: ”Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og delt administrativ ledelse” og ”Det almindeligt udvalgsstyre med flertalsstyre og enhedsforvaltning”,
3. at Økonomiudvalget drøfter to alternative modeller for ny udvalgs- og forvaltningsstruktur, som forudsætter hhv. styreformændring og lovændring, samt
4. at Økonomiudvalget drøfter følgende emner vedr. den fremadrettede politiske styring: tværgående strategier, politisk styring efter effekter for borgeren, styring af institutioner og bedre ledelsesrum, nye politikerroller samt understøttelse af politikerrollen.

#### PROBLEMSTILLING

Strukturudvalget er nedsat under Økonomiudvalget (ØU) som rådgivende for ØU og Borgerrepræsentationen (BR). Ifølge tidsplanen skal ØU d. 30. oktober behandle et første bud på modeller for ny styrelse, herunder ny udvalgs- og forvaltningsstruktur. Strukturudvalget skal derfor på mødet d. 12. oktober 2012 anbefale en samlet indstilling til Økonomiudvalget med forslag til modeller for ny udvalgs- og forvaltningsstruktur.

Udvalget har i denne forbindelse erfaret, at det er vanskeligt indenfor den besluttede tidsplan at komme med konkrete forslag til modeller for en ny udvalgs- og forvaltningsstruktur. Der er således tale om bud på foreløbige modeller, som skal kvalificeres yderligere i den videre proces.

Strukturudvalget har i løbet af september drøftet hensyn og mulige løsninger vedr. den fremtidige opgaveløsning i Københavns Kommune med udgangspunkt i oplæg fra bl.a. kommunens forvaltninger og tværgående enheder. Oplæggene har dannet baggrund for Strukturudvalgets drøftelser af, hvordan en ny organisering i højere grad kan understøtte en sammenhængende indsats for borgerne og en mere effektiv opgaveløsning. Et tilbagevendende tema i Strukturudvalgets drøftelser har herudover været, hvordan der kan ske en styrkelse af den politiske styring og tilhørende politikerroller.

#### LØSNING

##### Modeller for en ny udvalgs- og forvaltningsstruktur

Strukturudvalget har d. 5. og 12. oktober drøftet første bud på modeller for ny organisering af kommunens udvalg og forvaltninger, som tager udgangspunkt i kommunens nuværende styreform. Løsningsmodellerne bygger på de hensyn, som udvalget har drøftet på de foregående møder.

Strukturudvalget har på samme møde drøftet, hvorvidt der er grundlag for at revidere kommunens aktuelle styrelsmæssige rammer (styreform), jf. Strukturudvalgets kommissorium. Konklusionen på drøftelserne var at anbefale overfor ØU, at der arbejdes videre med to alternative modeller til kommunens nuværende styreform: ”Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og delt administrativ ledelse” og ”Det almindeligt udvalgsstyre med flertalsstyre og enhedsforvaltning”.

Strukturudvalget er herudover enige om, at et centralt tema for det videre arbejde er at styrke den politiske styring og at understøtte en politikkerrolle, der er mere politikformulerende bedst muligt.

#### *Overordnede principper for organisering*

Følgende tre overordnede principper for organisering er lagt til grund for arbejdet med en revision af kommunens udvalgs- og forvaltningsstruktur:

- Målgruppens alder
- Målgruppens behov i forskellige livssituationer
- Ydelser og service ud fra faglige områder

De organiserende principper er ment som arketyper og det vurderes ikke hensigtsmæssigt at organisere hele kommunens opgaveløsning ud fra et enkelt princip, men man kan vælge at have et princip som det dominerende. Principperne er beskrevet i bilag 4.1.

#### ***Fire foreløbige modeller for en ny udvalgs- og forvaltningsstruktur***

Følgende modeller indgår i ØUs drøftelse af konkrete forslag til modeller for ny udvalgs- og forvaltningsstruktur indenfor kommunens nuværende styreform. Alle modeller har i varierende grad til formål at skabe en mere sammenhængende indsats for borgeren og en mere effektiv drift.

1. Kommunens organisering i dag (med ny placering af Københavns Ejendomme)
2. Udgangspunkt i borgere med særlige behov
3. Fokus på byens rum
4. Samlet vækst- og beskæftigelsesindsats og styrket udvikling af byens rum

Bilag 1 beskriver de enkelte modeller samt fordele/ulemper. Derudover fremhæves Strukturudvalgets bemærkninger fra udvalgsrådet d. 5. oktober. Effektiviserings-potentialerne ved de enkelte modeller udestår og udarbejdes frem mod Strukturudvalgets videre drøftelser.

#### ***Tværgående problemstillinger der skal håndteres uanset model***

Der er identificeret en række tværgående problemstillinger, der skal håndteres i en fremtidig organisering uanset valg af konkret model.

Struktursekretariatet vil i samarbejde med arbejdsgruppen præsentere løsningsforslag til håndtering af disse problemstillinger på Strukturudvalgets møder i november (d. 8. og/eller 23. november) således at disse kan indgå i den endelige rapport.

*Snitflader mellem forvaltninger:* Strukturudvalget har bl.a. på baggrund af oplæg fra forvaltningsdirektørerne drøftet u hensigtsmæssige snitflader og potentialer i samarbejdet mellem forvaltningerne. På administrativt niveau er der en forståelse af, at mange af disse udfordringer og potentialer kan håndteres administrativt uden ressortændringer. Det forudsættes, at dette i så fald sættes i gang hurtigst muligt.

*Kommunens decentrale struktur:* Kommunens decentrale organisering er i dag meget forskelligartet afhængig af forvaltningsområde. I forbindelse med en ny organisering skal det afdækkes, hvordan den decentrale struktur, herunder borgerindgange og kobling til nærdemokratiet, kan organiseres med henblik på at skabe sammenhæng og gennemsigtighed for borgerne. Der kan i den forbindelse lægges vægt på:

- At skabe større tydelighed og sammenhæng i den decentrale organisering på tværs af fagområder herunder indgange for borgerne samt en bedre prioritering af hvordan borgerne henvender sig til kommunen (personligt, telefonisk, digitalt).
- At styrke en sammenhængende viden om de enkelte lokalområder på tværs af fagområder i forvaltningernes opgaveløsning.
- At skabe en mere ensartet områdestruktur på tværs af fagområder.
- At styrke koblingen mellem den lokale områdestruktur og nærdemokratiet
- At kommunen skal komme til borgerne hvor de er i hverdagen, hvor det mening og størst effekt for borgerne.
- At kommunale tilbud og faciliteter samtænkes på tværs af fagområder.
- At der sker en mere effektiv anvendelse af kommunens m2, herunder færre udgifter til administration, central koordinering m.v.

*Ensartet princip for bestilling og udførelse (leverance) af ydelser:* I det videre arbejde skal der ses på områder, hvor der i dag er parallel opgaveudførelse, og hvor der er mulighed for evt. at samle udfører-enheder. Det drejer sig fx om levering af hjemmepleje eller indkøbsopgaven, som i dag løftes parallelt af flere forvaltninger.

*Tværgående enheder:* Der skal ses på den organisatoriske forankring af de tværgående enheder uanset om der sker ændringer i den nuværende udvalgs- og forvaltnings-struktur. Et bærende hensyn ift. forankring er det tværgående og helhedsorienterede blik på kommunens opgaveløsning (ØU), alternativt en særlig faglig/strategisk snitflade, hvis det skal placeres i et fagudvalg. De tværgående enheders løsningsforslag, der skal understøtte kernerdriften og en bedre borgerbetjening samt levere effektiviseringer, indgår også i det videre arbejde uanset valg af organisering.

Nedenfor i indstillingen adresseres en række yderligere problemstillinger, som skal håndteres fremadrettet uanset organisering. Det drejer sig om emner knyttet til den politiske styring: tværgående strategier, effektstyring, styring af institutioner og bedre ledelsesrum, nye politikerroller (tid til at være politiker), kultur og understøttelse af politikerrollen.

### **Kommunens styrelsesmæssige rammer (styreform)**

Strukturudvalget har på sine møder den 5. og 12. oktober drøftet, hvorvidt der er grundlag for at revidere kommunens aktuelle styrelsesmæssige rammer.

Formålet med drøftelserne har været at vurdere behovet for nærmere at belyse betydningen af en ændring af kommunens nuværende styreform.

Den kommunale styrelseslov indeholder i dag følgende styreformer, som Københavns Kommune har mulighed for at vælge uden lovændringer:

1. *Det almindelige udvalgsstyre* (stort set alle kommuner)
2. *Magistratsstyre* (Århus Kommune)
3. *Mellemformstyre* (Esbjerg Kommune)
4. *Udvalgsstyre med delt administrativ ledelse* (ingen kommuner)
5. *Mellemformstyre med delt administrativ ledelse* (København, Odense og Aalborg Kommuner)
6. *Udvalgsløst styre* (ingen kommuner)
7. *"Skanderborgmodellen"* (Skanderborg og Faaborg-Midtfyn Kommuner)

Ud af disse syv styreformer vurderes det med udgangspunkt i Strukturudvalgets drøftelser og retningsanvisninger fra tidligere møder, at særligt to alternative styreformer til kommunens nuværende styreform (Mellemformstyre med delt administrativ ledelse) er relevante at drøfte:

- Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og delt adm. ledelse
- Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og enhedsforvaltning

De øvrige styreformer i den gældende styrelseslov vurderes ikke at have forudsætningerne for at håndtere de i kommissoriet formulerede udfordringer.

For en nærmere beskrivelse af de to styreformer se bilag 2.

### **Organisationsmodeller baseret på alternative styreformer**

Som led i drøftelserne har Strukturudvalget drøftet en organisationsmodel, der sætter fokus på at skabe entydig administrativ sammenhæng på tre hovedområder: 1) sammenhængende velfærdsindsats, 2) sammenhængende planlægning og drift af byen og 3) stærkt fokus på vækst og beskæftigelse.

Henset til forvaltningsområdernes volumen har udvalget drøftet muligheden for nedsættelsen af flere udvalg til hvert af forvaltningsområderne.

På baggrund af disse drøftelser arbejdes der videre med to modeller, som tager udgangspunkt i de alternative styreformer ”Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og enhedsforvaltning” samt ”Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og delt administrativ ledelse”.

Organisationsmodellerne er nærmere beskrevet i bilag 1 – model A og B.

Struktursekretariatet arbejder videre med de to organisationsmodeller tilpasset en anden styreform.

Dette arbejde vil blive præsenteret for Strukturudvalget på møderne i november (d. 8. og/eller 23. november) efter Økonomiudvalgets første behandling af modeller for ny styrelse d. 30. oktober.

### **Politisk styring og politikroller**

Strukturudvalget har løbende drøftet behovet for bedre politisk styring og ledelse, herunder særligt hvordan man bedst muligt sikrer rammerne for, at politikere kan være politikskabende og målsættende og frigøre sig fra behandlingen af enkeltsager og involveringen i den daglige drift. Det indstilles, at drøftelsen tager udgangspunkt i styring efter overordnede effektmål (rammestyring i stedet for detailstyring), styring af institutioner og bedre ledelsesrum, delegation af beslutningskompetence fra politisk til administrativt niveau, kultur i relationen mellem politisk og administrativt niveau samt understøttelse af politikrollen.

#### *Politisk styring vedr. tværgående strategier og effekt for borgeren*

Med henblik på en bedre politisk styring og forankring af de overordnede tværgående strategier skal der tilrettelægges en proces, hvor der sker en rettidig involvering af BR og de faglige udvalg. Dette kunne ske med udgangspunkt i københavnertællingens strategiske fokus på livskvalitet og vækst. Herudover skal det sikres, at de faglige input til effektmålene fra forvaltninger og institutionsniveauet indgår. Sammenhængen mellem den politiske strategiske styring og kernerdriften er beskrevet i et notat med tilhørende eksempel på effektstyring, se bilag 3 og 3.1. Formålet er at sikre politisk retning og rammer for kernerdriften, der udgør ca. 98 % af kommunens samlede budget.

#### *Styring af institutioner og bedre ledelsesrum*

Til at understøtte en politisk styring ud fra den ønskede effekt for borgeren bør der samtidig sættes fokus på rammerne for styring og drift af kommunens institutioner. Det er vigtigt at sikre, at implementering og realisering af de politiske effektmål bliver en del af institutionernes indsats og ikke ender som særlige projekter, der bygges ovenpå kernerdriften. Kommunen har med det igangsatte arbejde omkring tillidsdagordenen og Bedre Ledelsesrum sat fokus på at skabe et fælles grundlag for

en god ledelsesdialog mellem kommunens ledelsesniveauer, fra politisk niveau til institutionsniveau på tværs af fagområder.

#### *Nye politikerroller og delegation af beslutningskompetence*

Arbejdsdelingen mellem det politiske og administrative niveau skal skærpes. Politikere skal formulere mål og retning (fokus fra input til effekt), mens administrationen skal eksekvere de politiske beslutninger. En forudsætning herfor er at uvedkommende sager ”forsvinder” fra politikernes bord, så der kan fokuseres på de politisk relevante drøftelser. Dette kan ske ved at politikerne styrer efter overordnede tværgående effektmål (rammestyring i stedet for detailstyring), beslutningskompetence delegeres til administrationen på udvalgte områder samt at der arbejdes med kultur og tillidsrelationen mellem politikere og embedsværk.

#### *Understøttelse af politikerrollen*

Endelig kan der arbejdes med at understøtte rollen som politiker. Dette kan ske via en mere professionel og ensartet håndtering af det politiske niveau. Der er i den forbindelse udarbejdet to alternative forslag til modeller for politisk sekretariatsbetjening. En model, der samler sekretariatsbetjeningen i en tværgående enhed samt en model hvor sekretariatsbetjeningen udover at være tværgående, gøres uafhængig og placeres direkte under BR.

Derudover kan der for at skabe større gennemsigtighed og kvalitet i kommunens kommunikation ske en samling af kommunikation, undtagen presse for borgmestrene, i én samlet kommunikationsenhed. Dette kan sikre, at KK fremstår som én kommune – både overfor borgere, erhvervslivet, medarbejdere og andre interessenter.

## **ØKONOMI**

I forbindelse med strukturarbejdet er forvaltningerne og de tværgående enheder blevet bedt om at udarbejde konkrete løsningsforslag, som bidrager til at kvaliteten for borgeren øges, at der skabes en mere sammenhængende indsats overfor borgeren og mere tid til kerneydelsen. Dette vil i de fleste tilfælde også føre til en mere effektiv drift.

I tabellen nedenfor fremgår overordnet de afledte effektiviseringspotentialer. Som det fremgår af tabellen, har det ikke indenfor tidsrammen været muligt at komme med konkrete afledte effektiviseringspotentialer på forslagene. Frem til den endelige rapport vil de oplyste forslag blive kvalificeret yderligere samtidig med, at der kan udarbejdes med nye forslag, der kan give et afledt effektiviseringspotentiale. Effektiviserings-forslagene vil ligeledes blive koblet til de enkelte modeller, der udvælges for det videre arbejde.

<b>Aktivitet</b>	<b>Effektiviseringspotentiale, foreløbigt skøn, mio. kr.</b>
<b>Løsningsforslag fra tværgående enheder:</b>	
<i>Understøttelse af keredrift og bedre borgerbetjening</i>	70-120
<b>Generelle og administrative løsningsforslag:</b>	
<i>Nedlæggelse af én forvaltning, færre udgifter til direktion, sekretariatsbetjening og stab.</i>	25
<i>Samling af kommunens politiske sekretariater</i>	6-8
<i>Samling af kommunikation</i>	5-20
<i>Faglige opgaver, 660 årsværk på adm. opgaver som ikke er lovpligtige (faglig planlægning og udvikling)</i>	?
<i>Særlige KK-aktiviteter 126 mio. kr. Bilag A</i>	?

<b>Løsningsforslag fra forvaltningerne:</b>	
Mere sammenhængende indsats overfor borgerne	Ej oplyst

### Ny styreform

Økonomiforvaltningen har vurderet, at potentialet ved en ny styreform med enhedsforvaltning er mellem 109 og 174 mio. kr. jf. tabel 1. Tallene er udtryk for et foreløbigt skøn som tager udgangspunkt i en opgørelse af Københavns Kommunes administrative udgifter og personale.

**Tabel 1. Effektiviseringer ved ændring i styreform (enhedsforvaltning)**

Område	Antal årsværk	Reduktionspotentiale	Mio. kr.
Sekretariatsbetjening	176	50-60 pct.	38-46
Kommunikation	122	25-50 pct.	13-27
HR-udvikling	175	25-50 pct.	19-38
Ledelse	-	25-40 pct.	39-63
<b>I alt</b>	<b>473</b>		<b>109-174</b>

### VIDERE PROCES

I forlængelse af ØUs behandling af indstillingen d. 30. oktober skal Strukturudvalget d. 8. november drøfte ØUs bemærkninger og første udkast til rapport. Herefter behandles endelig rapport i Strukturudvalget d. 23. og i ØU d. 4. december. Rapporten behandles i BR d. 13. december.

Karoline Amalie Steen

/Morten Spangenberg

### OVERSIGT OVER POLITISK BEHANDLING

Det indstilles, at Strukturudvalget overfor Økonomiudvalget anbefaler

1. at Økonomiudvalget drøfter principper for organisering af Københavns Kommune samt første bud på 4 foreløbige modeller for ny udvalgs- og forvaltningsstruktur indenfor kommunens nuværende styreform,
2. at Økonomiudvalget drøfter behovet for en ændring af styreformen med fokus på følgende to alternativer styreformer: "Det almindelige udvalgsstyre med flertalsstyre og delt administrativ ledelse" og "Det almindeligt udvalgsstyre med flertalsstyre og enhedsforvaltning",
3. at Økonomiudvalget drøfter to alternative modeller for ny udvalgs- og forvaltningsstruktur, som forudsætter hhv. styreformsændring og lovændring, samt
4. at Økonomiudvalget drøfter følgende emner vedr. den fremadrettede politiske styring: tværgående strategier, politisk styring efter effekter for borgeren, styring af institutioner og bedre ledelsesrum, nye politikerroller samt understøttelse af politikerrollen.

### Strukturudvalgets beslutning i mødet den 12. oktober 2012

Indstillingen blev anbefalet med følgende bemærkninger:

"Strukturudvalget har i sit arbejde lagt vægt på,

- at borgere og erhvervsliv skal opleve en sammenhængende indsats fra kommunen,
- at skabe kvalitet i opgaveløsningen,

- at skabe effektive administrative processer og beslutningsgange,
- at skabe en effektiv økonomisk drift, samt
- at styrke de demokratiske beslutningsprocesser.

Om indstillingens 4 at-punkt skal udvalget bemærke, at afrapportering i udvalg og Borgerrepræsentationen samt BR-medlemmernes mulighed for lettilgængelig og forståelig ledelsesinformation er centrale elementer og væsentlige for tilliden til det administrative niveau. Disse elementer er således centrale for politisk styring efter effekter for borgeren."

Strukturudvalget afgav følgende protokolbemærkning:

"Strukturudvalget har ikke ved oversendelsen til Økonomiudvalget lagt sig fast på, om og i givet fald hvorledes en styreformsændring skal ske.

Udvalget er endvidere på nuværende tidspunkt i tvivl om de i indstillingen beskrevne modeller er bedre end den gældende styreform i København."

Liberal Alliance afgav følgende protokolbemærkning:

"Det er for Liberal Alliance i forbindelse med en eventuel styreformsændring vigtigt, at der kan realiseres en betydelig rationaliseringsgevinst."

## BESLUTNING

Økonomiudvalgets beslutning den 30. oktober 2012

Sekretariatschef Karoline Amalie Steen deltog under punktets behandling.

Indstillingen blev drøftet.

Sisse Marie Welling (F) afgav følgende protokolbemærkning: ” Socialistisk Folkeparti mener, at flere modeller bør belyses inden, der skal tages stilling - Bl.a. en model, hvor økonomiudvalget ikke har driftsansvar, men er overordnet og tværgående, og en model, hvor hele beskæftigelsesområdet flyttes til socialområdet.”

## BILAG

[1 - Foreløbige modeller for ny organisering](#)

[2 - Notat vedr. modeller for ny styrelse \(styreform\)](#)

[3 - Notat vedr. politisk styring og politikerroller](#)

[3.1 - Eksempel ved effektstyring](#)

[3.2 - Notat om afholdelse af BR seminarer](#)

[3.2.1 - Proces - planstrategi](#)

[4 - Notat om tre overblikfigurer\(baggrundsmateriale\)](#)

[4.1 - Tre overblikfigurer - opgaveløsning hensyn og principper \(baggrundsmateriale\)](#)

[5 - Notat om styringsmodeller \(baggrundsmateriale\)](#)

[5.1 - Organisationsdiagrammer og ledelseslag i KK \(baggrundsmateriale\)](#)

[6 - Baggrundsnotat om Københavns Kommunes politikker og tværgående arbejde \(baggrundsmateriale\)](#)

[Notat om placering af integrationsområdet](#)