

Analyse af forvaltningsstrukturen i Københavns Kommune:

en imponerende og frygtindgydende oplevelse

I sommeren 2023 blev jeg kontaktet af Københavns Kommune med en forespørgsel om, hvorvidt jeg som "ekstern sagkyndig" ville lede arbejdet med en analyse af Københavns Kommunes forvaltningsopbygning, en såkaldt ressortanalyse. Det var en spændende, men også kompliceret opgave, som jeg med optimistisk gåpåmod påtog mig. I denne artikel vil jeg komme ind på, hvordan jeg har oplevet mødet med Københavns Kommune, hvordan vi har tilgået analysearbejdet og ikke mindst, hvad der er kommet ud af anstrengelserne.



Af Niels Højberg,
ekstern sagkyndig,
ledelsesrådgiver, Kong
Fredriks Center for Offentlig
Ledelse, Institut for
Statskundskab,
Aarhus Universitet.

Mødet med Københavns Kommune

Med min baggrund som stadsdirektør i Aarhus Kommune i næsten 14 år og mange erfaringer fra topledelse i det offentlige Danmark kom mit kendskab til organisationen Københavns Kommune primært fra dialoger med topledere fra kommunen og fra kommunens generelle omdømme som faglig dygtig, men også som en organisation med et højt konfliktniveau både politisk og administrativt. I arbejdet med ressortanalysen kom der mange flere nuancer, der på mange måder modificerede min forforståelse af organisationen.

Sammenfattende har jeg oplevet mødet med Københavns Kommunes politiske og administrative organisation og kultur som imponerende, men også frygtindgydende. Københavns Kommune er i kraft af sin størrelse og fagligt dygtige medarbejdere formentlig landets mest kompetente offentlige organisation. Samtidig er det også tydeligt, at kommunen med sin styreform har udviklet en politisk og administrativ kultur med stor autonomi til de enkelte borgmesterområder. Måske netop af ovenstående årsager er organisationens arbejdsgange formalistiske og særdeles bureaukratiske på en måde, der er helt uden sidestykke i den kommunale verden. Organisationen bruger omfattende ressourcer på at opretholde de formelle rammer og spilleregler, hvilket ofte får den konsekvens, at hensynet til systemets regler og normer kommer til at overtage opmærksomheden i forhold til hensynet til de borgere, civilsamfund og virksomheder, som kommunen er sat i verden for at skulle hjælpe og betjene.

Vores analysetilgang

Jeg var i udgangspunktet usikker på, om jeg kunne løse opgaven kvalificeret, men tog udfordringen op. Til at bistå mig i analysearbejdet fik jeg stillet et år og et sekretariat til rådighed

i kommunens økonomiforvaltning. Sekretariatet har både gennemført egne analyser og fået ekstern bistand, men også inddraget og indhentet omfattende bidrag fra de andre forvaltninger. Det har været helt afgørende for projektet, at de andre forvaltninger har spillet aktivt og konstruktivt med ift. at beskrive mulige scenarier og ikke mindst fordele og ulemper ved mulige ressortflyt.

I den første del af arbejdet søgte jeg dialogen med borgmestre og administrerende direktører i Københavns Kommune, og i sekretariatet havde vi i løbet af projektet i 2024 ca. 120 møder med omkring 400 unikke personer, hvoraf ca. 2/3 repræsenterede forskellige dele af Københavns Kommune. Den omfattende mødeaktivitet var helt afgørende for at indkredse, hvor der konkret var sten i skoen, der trykkede, og hvilke løsninger der kunne adressere det. I det hele taget har det været vigtigt at give sig tid og ro til at forblive i analysefasen i relativt lang tid, selvom det er fristende at sætte pen til papir, når man kan begynde at se konturerne af mulige veje at gå.

I ressortanalysearbejdet har vi naturligvis taget afsæt i det kommissorium, som Borgerrepræsentationen vedtog den 23. september 2023. Kommissoriet afspejler, at Københavns Kommune på den ene side er en kommune ligesom alle andre og søger svar på mange af de samme spørgsmål: Hvordan kan vi tage mere afsæt i borgerens perspektiv, hvordan kan vi sikre en mere sammenhængende indsats for borgere med komplekse problemstillinger, hvad med klimaet, hvad med arbejdskraft på velfærdsområderne osv.

Vi tog derfor på rundtur til andre store kommuner i landet for at få indsigt i alternative tilgange til opbygningen af en stor kommunal organisation. Vores rundtur viste, at de øvri-

ge kommuner også er søgende på, hvordan man organiserer sig på en måde, der bedst muligt adresserer særligt de problemstillinger, der går på tværs af siloerne. Men det blev også tydeligt, at der ud fra et fagligt perspektiv er et begrænset antal måder at opdele forvaltningsstrukturen på, og som har hver sine indbyggede fordele og ulemper.

Københavns størrelse og styreform gør imidlertid også Københavns Kommune til noget helt specielt. Alt er større, alt er mere komplekst og alt er, som jeg indledte artiklen med, mere formalistisk og med meget høj faglighed. Organisatorisk adskiller København sig fx også ved at være den eneste af de store kommuner, der har adskilt beskæftigelses- og socialområdet i hver sin forvaltning.

De helt afgørende hegnspele i kommissoriet var, at Københavns styreform, som ellers ofte har været diskuteret, netop ikke var til diskussion, og det var antallet af de syv borgmestre heller ikke. Det gav på den ene side nogle klare begrænsninger, at vi i vores modelovervejelser altid skulle tælle til syv. På den anden side vurderer jeg også, at det giver et bedre afsæt for, at vores anbefalinger faktisk kan blive til virkelighed og ikke ende som en politisk diskussion om styreform og taburetter.

Vi har også søgt inspiration internationalt sammen med en ekstern samarbejdspartner, både i forhold til de øvrige nordiske hovedstæder, Amsterdam og andre byer, der har valgt nye veje. Helt centralt står vores indsigter fra besøget i Amsterdam, som har arbejdet systematisk med at gøre borgernes indgang til kommunen både nemmere og bedre i form af kun én telefonisk indgang og et begrænset antal fysiske indgange til kommunen.

Endelig har vi samtidig sammen med en anden ekstern partner analyseret 84 interne rapporter fra Københavns Kommune fra 2021-2024, der har beskæftiget sig med borge-

rens og virksomhedernes møde med kommunen. Det var tydeligt i disse analyser, at kompleksiteten i organiseringen gør det overordentlig svært for både borgere, virksomheder og kommunens egne medarbejdere at finde rundt i organisationen.

Vores anbefalinger

I analysearbejdet har vores afsæt været, at Københavns Kommune er en organisation med særdeles dygtige og kompetente medarbejdere, der besidder en bred vifte af faglige kvalifikationer på et højt niveau. Derfor kan barren og forventningerne også sættes tilsvarende højt. Denne faglige dybde gør det muligt for kommunen at tage hånd om komplekse udfordringer og udvikle innovative løsninger, der matcher byens behov. Der er allerede en række løsninger, der understreger potentialet, og dem har vi søgt at synliggøre og lægge til grund for arbejdet.

I et ressortperspektiv har vi derfor vurderet, at anbefalinger om eventuelle ændringer ikke i første række har sigte på at forbedre den faglige kvalitet i opgaveløsningen, men i højere grad sigte på at udfordre og inspirere organisationen til at udvikle organisatoriske tilgange til mødet med borgere og virksomheder således, at der i højere grad end nu tages højde for borgernes og virksomhedernes situation og behov. Sagt med lidt andre ord: at lade den fagligt kompetente organisation tage kompleksiteten ved at finde rundt i systemet på sig og løse det for borgerne og virksomhederne. Mange af disse løsninger vil rumme et tværsektorielt sigte, som i bedste fald kan inspirere til et endnu stærkere politisk fokus på tværgående samarbejde om prioriterede politiske temaer.

Vi har som overligger for vores arbejde med mulige anbefalinger om ressortflyt haft fire overordnede sigtelinjer for organisationens udvikling og fremtidssikring af den organisatoriske struktur:

” i sekretariatet havde vi i løbet af projektet i 2024 ca. 120 møder med omkring 400 unikke personer, hvoraf ca. 2/3 repræsenterede forskellige dele af Københavns Kommune

1. **For det første** anbefaler vi, at der iværksættes en målrettet indsats for at tilrettelægge kommunens aktiviteter på borgerne og virksomhedernes præmisser og ikke på systemets. Det vil indebære en yderligere styrkelse af tværgående borgerservice og erhvervsservice.
2. **For det andet** anbefaler vi, at der arbejdes med den politiske kultur med fokus på stærkere tværgående organisering og koordination omkring arbejdet med særligt politisk prioriterede områder. Der er mange veje at gå her, men det kræver fælles politisk vilje.
3. **For det tredje** anbefaler vi at der i endnu højere grad end nu målrettet arbejdes på at udnytte den teknologiske udvikling. Det bør ske for at kunne yde en bedre service til borgere og virksomheder, for at styrke byen som foregangssted for digital innovation og for at bidrage til løsningen omkring rekruttering af medarbejdere i fremtiden.
4. **For det fjerde** anbefaler vi, at styrke arbejdet med at udvikle det lokalpolitiske ejerskab i de enkelte dele af byen. Det kan ske gennem styrket inddragelse af lokale borgere i lokale løsninger ved etablering

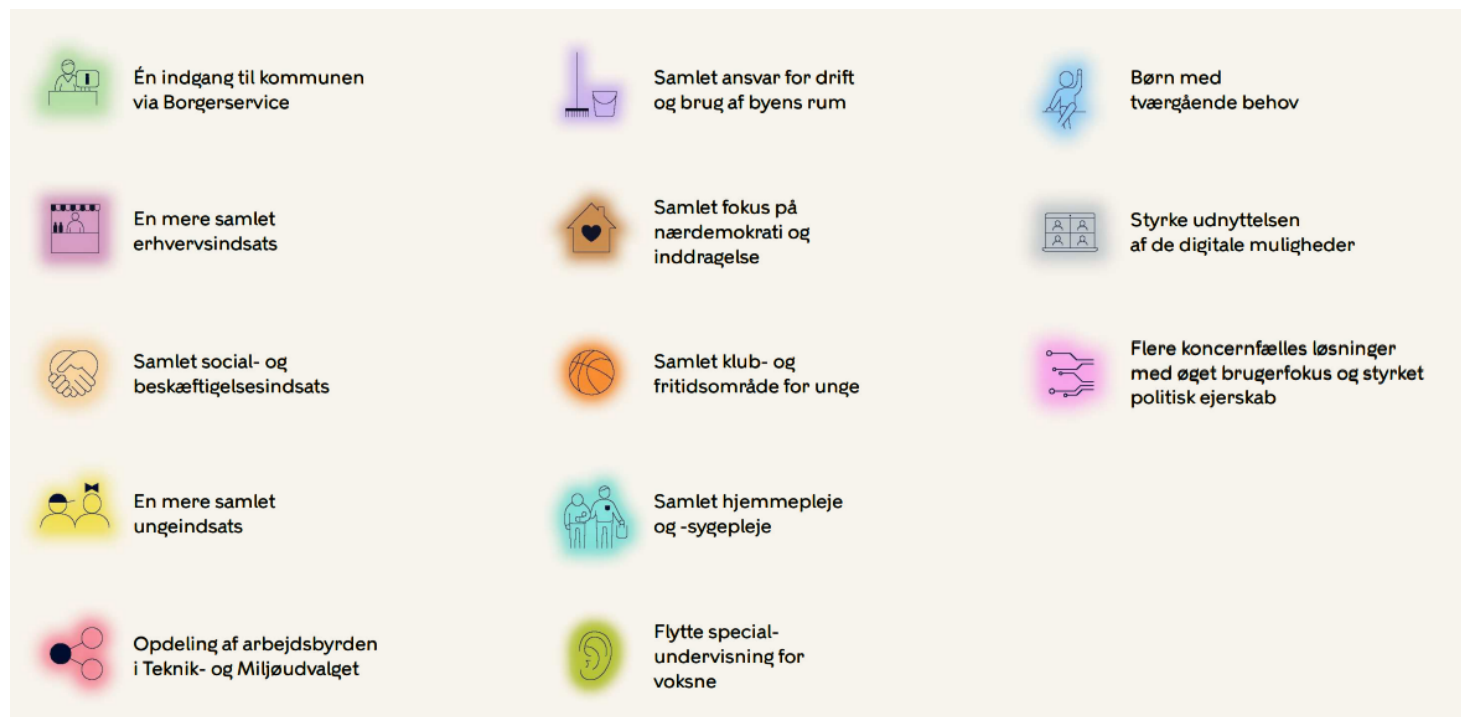
af lokale borgerserviceenheder ("city shops"), gennem styrket koordination af de forskellige velfærdstilbud lokalt og gennem øget samlokalisering af kommunens tilbud.

Mulige ressortflyt

Vi udvalgte med afsæt i kommissoriet og efter dialog med den politiske styregruppe ret tidligt i forløbet **10 overordnede temaer** under overskrifterne sammenhængende service, politik og samarbejde samt effektiv opgavevaretagelse. På den baggrund formulerede vi **25 anbefalinger om styring og ledelse**, som er sammenfattet ovenfor i pkt. 1-4.

Anbefalingerne var afsættet for **13 "byggeklodser"** for mulige ressortflyt. De såkaldte byggeklodser er helt konkrete ressortområder, der ud fra en faglig vurdering hensigtsmæssigt kan sættes i spil og kombineres på forskellig vis i det omfang, at der er politisk ønske om at ændre den nuværende organisering. Byggeklodserne fremgår af nedenstående figur, og er i ressortanalysen beskrevet af de involverede forvaltninger, herunder også de fordele og ulemper, der knytter sig til dem.

Figur 1: Områder for mulige ressortflyt



”Københavns størrelse og styreform gør imidlertid også Københavns Kommune til noget helt specielt. Alt er større, alt er mere komplekst og alt er, som jeg indledte artiklen med, mere formalistisk og med meget høj faglighed.

” De såkaldte byggeklodser er helt konkrete ressortområder, der ud fra en faglig vurdering hensigtsmæssigt kan sættes i spil og kombineres på forskellig vis i det omfang, at der er politisk ønske om at ændre den nuværende organisering.

Endelig fremlagde vi ud fra de hensyn, vi har haft i ressortarbejdet, **3 mulige modeller** for en mulig ny ressortfordeling velvidende, at byggeklodserne kan kombineres på en lang række andre måder, hvis det er det, der er politisk tilslutning til. I skrivende stund er alle brikkerne ikke lagt endnu.

Perspektivering

I mit perspektiv har forløbet været meget konstruktivt, og kommunens organisation har bakket op om processen. Vi har fra sekretariatets side været begunstiget af, at vi fik mulighed for at være i tæt dialog med den politiske styregruppe (overborgmester, borgmestre og en repræsentant for de ikke-borgmesterbærende partier) gennem hele processen og gruppen af administrerende direktører. I begge fora oplevede jeg en oprigtig vilje til at ville lave forandringer, der understøtter borgerens perspektiv på kommunens opgaver. Det bliver spændende at følge den politiske proces om de mange anbefalinger her under indflyvningen til en kommunal valgkamp!

Det er min vurdering, at mange af anbefalingerne i ressortanalysen også har relevans for mange andre offentlige organisationer, der står over for store udfordringer med stor kompleksitet i opgaveløsningen, store reformer på kerneområder og omfattende usikkerheder ikke blot om fremtidens økonomiske fundament og rekruttering af medarbejdere til velfærdsopgaverne, men også i forhold til digitalisering og brug af kunstig intelligens.

Kernen i ressortanalysens anbefalinger er, at vi fremover i langt højere grad skal se på udviklingen af offentlige organisationer ud fra

et borger- eller virksomhedsperspektiv. Det er formentlig en urealistisk ambition, at fremtidens offentlige service med den meget hurtige teknologiske udvikling kan blive mere gennemskuelig og let forståelig, men det er muligt at gøre tilgangen til både myndighedsafgørelser og velfærdsydelser enklere og bedre koordinerede. Større fokus på nemme adgange, brugervenlige digitale løsninger og personlig bistand til de borgere, der har behov, er meget vigtige elementer i fortsat at have høj legitimitet om det offentliges virke – især i reformtider!

Ressortanalysen kan tilgås via dette link:

<https://www.kk.dk/politik/politikker-og-indsatser/analyse-af-ressortopdeling>