

Forslag til ny



distriktsinddeling



i København

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| SAMMENFATNING | 3 |
| Kapitel 1 - Opgavebeskrivelsen | 8 |
| Baggrund..... | 8 |
| Projektgruppen | 8 |
| Tidsplanen for opgaveløsningen | 9 |
| Kapitel 2: De naturlige grænser og samlingspunkter i byen..... | 10 |
| Kommuneplanens bydelsinddeling | 10 |
| Bydelene og den eksisterende bystruktur | 11 |
| Udviklingsdynamikken i byen | 14 |
| Centerstrukturen i byen..... | 17 |
| Nybyggeriet..... | 19 |
| Konklusion – De naturlige grænser | 20 |
| Kapitel 3: Befolkningens tilhørsforhold | 21 |
| Begrebet tilhørsforhold..... | 21 |
| Faktorer som har betydning for tilhørsforholdet | 21 |
| De unge | 22 |
| Flyttemønsteret..... | 22 |
| Københavnerne orientering mod det lokale | 23 |
| Andre indikatorer for det lokale tilhørsforhold | 26 |
| Konkrete lokale ønsker til bydelsinddeling | 26 |
| Konklusion – Befolkningens tilhørsforhold..... | 28 |
| Kapitel 4: Det lokale demokrati | 29 |
| Det aktuelle forslag om lokaludvalg..... | 29 |
| Andre nærdemokratiske enheder i lokalområdet | 30 |
| Distriktsstørrelsens betydning for lokaldemokratiet | 32 |
| Konklusion – Lokaldemokrati- og distriktsstørrelse | 34 |
| Kapitel 5: Service- og Borgerbetjeningsopgaver i kommunen..... | 35 |
| 5.1 Økonomiforvaltningen | 36 |
| 5.2 Kultur- og Fritidsforvaltningen | 37 |
| 5.3 Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen..... | 40 |
| 5.4 Sundhedsforvaltning | 43 |
| 5.5 Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen | 48 |
| 5.6 Bygge- og Teknikforvaltningen | 54 |
| 5.7 Miljø- og Forsyningsforvaltningen..... | 55 |
| 5.8 Konklusion – Service- og borgerbetjening | 56 |
| Kapitel 6 - Forslag til distriktsinddeling..... | 58 |
| 6.1 Overvejelser om distriktsinddeling..... | 58 |
| 6.2 Forslag til 2 distriktsinddelinger..... | 59 |
| 6.3 Analyse af model 1 | 61 |
| 6.4 Analyse af model 2 | 68 |
| 6.5 Konklusion – De 2 forslag til distrikter | 74 |
| Anvendt litteratur: | 78 |
| Bilag 1..... | 79 |

SAMMENFATNING

Borgerrepræsentationen vedtog den 26. maj 2005 i forbindelse med sagen om ny struktur:

”At målet for byens opdeling i administrative enheder skal være en geografisk entydig distriktsinddeling uanset forvaltning.”

”At der derfor udarbejdes en analyse af byens opdeling i relation til forvaltningsmæssige opgaver med henblik på en afklaring samtidig med at struktureringen af den enkelte forvaltnings arbejde går i gang.”

Nærværende rapport er udarbejdet på baggrund heraf og belyser byens geografiske og administrative opdeling samt kommer med forslag til to mulige modeller for en fremtidig distriktsinddeling i Københavns Kommune.

Den geografiske opdeling af byen

I rapporten beskrives Københavns naturlige geografiske grænser og samlingspunkter. Kommuneplanens bydelsinddeling i 15 bydele har siden Kommuneplan 1989 været anvendt som overordnet administrativ inddeling. Denne bydelsinddeling bygger på historiske og fysiske grænser f.eks. større veje, baner etc. samt hensyn til sammenhængende bebyggelser og eksisterende bydelskerner.

Analysen viser, at udviklingsdynamikken i byen som f.eks. at kultur- og undervisningsinstitutioner finder nye lokaliseringer, at der skabes nye forbindelser i byen via f.eks. Metroen samt at områder som f.eks. Ørestad udvikles betyder, at det som tidligere blev opfattet som naturlige grænser og skel i byen ikke længere nødvendigvis er det. Samtidig er det i forhold til kommuneplanlægningen og de naturlige grænser af betydning, at der er en bydelskerne, hvor handel og forskellige servicefunktioner er samlet. I brokvartererne er bydelenes detailhandel således koncentreret i de primære strøggader, hvilket ligeledes er tilfældet i yderkvarterene.

Det kan herudover på baggrund af en analyse af nybyggeri konstateres, at befolkningen i nogle områder forventes at forøges og i andre forventes at gå tilbage. Vestamager forventes således f.eks. 3-doblet, hvorimod bl.a. Ydre Østerbro forventes at få en mindre befolkningstilbagegang.

Københavnernes tilhørsforhold

Københavnernes oplevelse af tilhørsforholdet til byen og identifikationen med deres geografiske område belyses ligeledes i rapporten, idet en fremtidig distriktsinddeling også skal danne udgangspunkt for udvikling af et lokaldemokrati.

Her viser analysen af alder, flyttemønster og livsformer blandt københavnere, at tilhørsforholdet blandt beboerne til lokalområdet umiddelbart er stærkere i yderdistrikterne som Valby og Vanløse og Brønshøj-Husum end i resten af byen. Omvendt er tilknytningen svagest i de centrale dele af byen som Indre By, Vesterbro og Nørrebro. Det konkluderes med forsigtighed, at de københavnere, som bor i forstadskvartererne i højere grad føler, at den

nuværende bydelsinddeling er naturlig, hvorimod borgerne i de centrale dele af byen kan forventes at være mere åbne overfor ændringer.

Lokaldemokrati m.v.

I forlængelse af spørgsmålet om tilhørsforhold, beskrives det lokale demokrati og dets forhold til distriktsstørrelse. I første omgang pointeres det, at det igangværende arbejde med lokaludvalg bør tages i betragtning, og at det vil være naturligt at den geografiske inddeling af distrikter og lokaludvalg korresponderer, hvis det lokale engagement og demokrati skal udvikles.

Det konkluderes herudover, at det geografiske områdes størrelse ikke spiller en væsentlig rolle for det lokale engagement, dog bør den ikke overstige 80.000 indbyggere.

De praktiske erfaringer i København med lokalråd og ældreråd viser, der findes stærke holdninger til selve den geografiske afgrænsning. Som hovedregel er udgangspunktet for tilhørsforholdet de 15 bydele. Der kan dog spores en vis uenighed især blandt lokalrådene. Nogle af ældrerådene har desuden problemer i forhold til bæredygtighed, idet det nogle steder er svært at få tilstrækkeligt med ældre til at stille op til rådene.

På sigt er det vurderingen, at både lokalråd og ældreråd kan have gavn af en entydig geografisk distriktsinddeling i og med, at samarbejdsstrukturen bliver mere enkel. Samtidig kan det være med til at understøtte opbygningen af en lokal identitetsfølelse.

Service- og Borgerbetjeningsopgaver i kommunen

I rapporten beskrives kommunens decentrale service- og borgerbetjeningsopgaver som den er i dag. De 7 forvaltningerne har kortlagt deres decentrale opgaver og organiseringen er meget forskellig. De har herudover vurderet behovet i en fremtidig distriktsinddeling ud fra en service- og borgerbetjenings vinkel i de enkelte forvaltninger.

Konklusionen er i den forbindelse, at de eksisterende 15 bydele er for meget og, at antallet af distrikter skal reduceres til mellem 7 og 9, hvis de vigtigste lokale service- og borgerbetjenings opgaver skal løses effektivt, være faglig bæredygtige og løses med høj kvalitet. Det kan ligeledes konkluderes, at det i forhold til specialiserede opgaver som fx handicapcentre ikke vil være forsvarligt at øge antallet af hensyn til fastholdelsen af en effektiv og faglig forsvarlig løsning af opgaven. Det antages således i rapporten, at det er muligt at tage udgangspunkt i ”byggestenene” i en evt. fremtidig distriktsinddeling, så de mindre opgaver dækker hele distrikter, og ikke skære distrikter midt over.

To mulige modeller for en fremtidig distriktsinddeling

Med udgangspunkt i de forskellige hensyn til såvel geografiske og lokale parametre samt kommunens behov i forhold til service- og borgerbetjeningsopgaver foreslås to modeller for en entydig geografisk distriktsopdeling i Københavns Kommune.

Forudsætningen for begge modeller er:

- At alle forvaltninger i den decentrale del af borgerservicen, hvor en distriktsinddeling er relevant, skal overholde grænserne ("byggeklosterne"). Der må dog gives dispensation i forhold skoledistriktsgrænserne.
- At distriktsgrænserne skal opfattes dynamisk, forstået på den måde, at en borgerbetjeningsenhed kan betjene 2 distrikter eller 1 distrikt kan betjenes af 2 af samme type borgerbetjeningsenheder.
- At der ikke som følge af distriktsinddelingen skal ændres på serviceudgifterne.

Familie- og Arbejdsmarkedforvaltningen (FAF), Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen (UUF) og Sundhedsforvaltningen har i fællesskab udviklet en model med 8 distrikter. Den tager udgangspunkt i SUFs nuværende distriktsinddeling og anvender de nuværende bydele som "byggesten". Fordelene ved denne model er kontinuiteten i borgerservicen. I forhold til Ældre-, Pensions- og Omsorgskontorerne skal der ikke foretages ændringer og i forhold til de nye lokalcentre (i den nye socialforvaltning) er ændringen begrænset til en ny deling af Amager. Modellen tager omvendt ikke nødvendigvis højde for byens struktur og geografiske grænseudvikling.

Økonomiforvaltningens plankontor (ØKF's plankontor) har foreslået en model med 10 distrikter. Denne model tager udgangspunkt i de geografiske parametre i forhold til byens hovedområder og de ændringer der må forventes i bystrukturen, hvilket ligeledes er fordelene ved modellen. Den skaber et godt grundlag for bydelsplanlægning, som er en vigtig opgave i de kommende lokaludvalg i København. Ulempen ved modellen er, at især SUF vil skulle ændre i forvaltningens nuværende og forholdsvis nye distriktsinddeling på ældreområdet, idet den forudsætter nye geografiske grænser. Der vil således være ressourcemæssige omkostninger for forvaltningerne ved en sådan omlægning.

Omkostninger

Som nævnt ovenfor bygger begge modeller på en forudsætning om, at en ny distriktsinddeling **ikke i sig selv skal ændre på serviceudgifterne i kommunen**. Der er derfor **ikke stillet krav om**, at alle distrikter skal indeholde bestemte serviceydelse, men at en borgerbetjenings-enhed eventuelt kan dække to distrikter eller, at der kan være to betjeningsenheder i ét distrikt. Hvis det vælges at fravige denne forudsætning, vil der således være større økonomiske konsekvenser af modellerne, hvor de største konsekvenser vil være af model to, hvor antallet af distrikter er 10.

Sammenligning af de to modeller:

| Parameter | Model 1 | Model 2 |
|--|---|--|
| Antal distrikter | 8 | 10 |
| Principper for en ny distriktsinddeling | Reduceres fra 15 til 8 ved sammenlægning af eksisterende bydele | Reduceres fra 15 til 10 bydele ved sammenlægning af eksisterende bydele samt ændring af eksisterende bydelsgrænser |
| Styrkeside | Kontinuitet i forhold til den eksisterende borgerservice | Danner udgangspunkt for en hensigtsmæssig bydelsplanlægning knyttet til kommunens overordnede centerstruktur |
| Svagheder | Ikke velegnet til distriktsplanlægning i nogle af distrikterne | Stiller krav til en omorganisering af dele af den eksisterende borgerbetjening |
| Omkostninger | Meget begrænset | Omkostninger i forbindelse med omorganisering af dele af den eksisterende borgerbetjening, herunder evt. ændring i lokalisering, flytning af medarbejdere, IT m.v. |

På grund af arbejdet med ny distriktsinddeling er foregået parallelt med strukturreform, kommunalreform samt arbejdet med nye borgerindgange i kommunen har det ikke været muligt på indeværende tidspunkt at præcisere de omkostninger som er forbundet med en justering af de eksisterende borgerbetjeningsenheder i forhold til de to forslag om en ny distriktsinddeling.

Den videre proces

Implementeringen af en ny distriktsinddeling skal ske i løbet af 2006. I den videre proces skal implementeringen ske på følgende områder:

- Den nye distriktsinddeling skal danne grundlag for organiseringen af den decentrale del af borgerbetjeningen. I rapporten om "Borgerbetjening – én indgang til Københavns Kommune" stilles der forslag om oprettelsen af 8 borgerservicecentre med P/O-kontorer.
- Den nye distriktsinddeling skal indgå i arbejdet med organiseringen af de nye forvaltninger i Københavns Kommune.

- Den nye distriktsinddeling skal danne grundlag for forslag til ændring af kommuneplanens bydelsinddeling i forbindelse med kommuneplanrevisionen i 2009. I denne vil forslag til ny bydelsinddeling blive sendt ud i offentlig høring, og borgerne vil have mulighed for at kommentere på forslaget.
- Den nye distriktsinddeling skal udgøre rammen for oprettelse af nye lokaludvalg.

Kapitel 1 - Opgavebeskrivelsen

Projektgruppens opgave er at analysere byens geografiske og administrative opdeling og komme med forslag til en entydig geografisk distriktsinddeling, som omfatter kommuneplaninddeling og de forskellige administrative inddelinger herunder skoledistriktsinddelingen.

Gruppens forslag til ny distriktsinddeling skal tilgodese hensynet til:

- Naturlige grænser i byens fysiske struktur
- Befolkningens tilhørsforhold
- Mulighederne for bæredygtig og effektiv løsning af service- og borgerbetjeningsopgaverne lokalt med høj kvalitet
- Mulighederne for udvikling af lokaludvalg, brugerdemokrati og selvforvaltning

Projektgruppens analyse og forslag indgår endvidere i arbejdet med organisering af kommunens borgerindgange, som forelægges ØU den 20. sept. 2005, samt arbejdet med organisering af lokalcentre og drøftelserne om lokaludvalg, som indgår i budgetforhandlinger august 2005.

Det forudsættes, at projektgruppen arbejder tæt sammen med projektgruppen om borgerindgange.

Baggrund

Borgerrepræsentationen vedtog den 26. maj 2005 i forbindelse med sagen om ny struktur:

”At målet for byens opdeling i administrative enheder skal være en geografisk entydig distriktsinddeling uanset forvaltning.”

”At der derfor udarbejdes en analyse af byens opdeling i relation til forvaltningsmæssige opgaver med henblik på en afklaring samtidig med at struktureringen af den enkelte forvaltnings arbejde går i gang.”

Projektgruppen

Projektgruppen er forankret i projektorganisationen vedr. kommunalreform og ny struktur. Som følge heraf skal projektgruppens oplæg behandles i direktionsarbejdsgruppen og kredsen af de administrerende direktører inden politisk behandling.

Projektgruppen har følgende sammensætning:

Projektejer: Paul Sax Møller, Økonomiforvaltningen

| | |
|----------------------|--|
| Projektleder: | Birgitte Frimer-Larsen, Sekretariatet for Demokrati- og Serviceudvikling, Økonomiforvaltningen |
| Projektmedarbejdere: | Torsten Kaae, 8. kontor, Økonomiforvaltningen Claus Woll, Statistisk kontor, Økonomiforvaltningen Lis Søgaard Hansen, Statistisk kontor, Økonomiforvaltningen Dorrit Thøgersen, 2. kontor, Økonomiforvaltningen Henrik Olsen, Kultur- og Fritidsforvaltningen Henrik Dencker, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen Gert Nordskilde, Familie- og Arbejdsmarkedforvaltningen Robert Bergstedt, Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen Jens Egsgaard, Sundhedsforvaltningen Mogens Birch, Miljø- og Forsyningsforvaltningen Kaj Holm Andersen, Bygge- og Teknikforvaltningen |

Tidsplanen for opgaveløsningen

Kommissoriet for gruppens arbejde blev godkendt i 7 direktørkredsen den 9. juni 2005 og umiddelbart herefter igangsat i uge 24 i 2005.

Gruppen fik til opgave at udarbejde et forslag til ny distriktsinddeling, som skulle ligge klar omkring 1. september 2005.

Den politiske behandling af forslaget følger nedenstående tidsplan:

| | |
|-----------------|--|
| 27. sept. 2005 | ØU behandler sagen |
| Sept./Okt. 2005 | Høring af de stående udvalg og Udvalget for Demokrati- og Serviceudvikling |
| 15. dec. 2005 | BR behandler sagen |

Kapitel 2: De naturlige grænser og samlingspunkter i byen

København er kendetegnet ved en koncentrisk bystruktur med en gammel historisk bykerne omkranset af brokvarterer og yderdistrikter. Denne opdeling udfordres i disse år, og der skabes nye sammenhænge i byen. Det som tidligere blev opfattet som naturlige historiske og fysiske grænser i byen udviskes af byens udviklingsdynamik. Udarbejdelse af forslag til en ny geografisk inddeling af byen, som skal gælde for hele kommunen, bør også ses i dette lys.

I det følgende vil vi med udgangspunkt i kommuneplanens bydelsinddeling se på de udviklingstendenser i byen, som åbner op for nye sammenhænge i byen.

Kommuneplanens bydelsinddeling

Kommuneplanens bydelsinddeling bygger på historiske og fysiske grænser f.eks. større veje, baner etc. – grænser. Samtidig er der taget hensyn til sammenhængende bebyggelser og eksisterende bydelskerner.

Kommuneplanens bydelsinddeling har siden Kommuneplan 1989 været anvendt som overordnet administrativ inddeling, dog med væsentlige afvigelser.

Bydelsinddelingen er ændret løbende, senest blev bydelene Sundby Nord og Sundby Syd afløst af to nye bydele Sundbyøster og Sundbyvester – adskilt af Amagerbrogade - i forbindelse med vedtagelsen af Kommuneplan 2001. Ved samme lejlighed blev området mellem Roskildevej og Peter Bangs Vej igen henlagt til Valby.

Nedenfor vises et kort over kommuneplanens 15 bydele.



Bydelene og den eksisterende bystruktur

Bydelene har et tilstræbt befolkningsunderlag på 25.000-50.000 indbyggere bortset fra Christianshavn (10.000 indb.), Kongens Enghave (15.500 indb.) og Vestamager (8.500 indb.), som på grund af særlige geografiske forhold har et væsentligt mindre indbyggertal.

Som det fremgår af kortet på side 13 er der i København meget stor forskel på bebyggelsesprocenten mellem bydelene. De centrale bydele er meget tæt bebygget og de øvrige bydele har bortset fra få områder en betydeligt lavere bebyggelsesprocent

Bydelenes fysiske udstrækning varierer ligeledes betydeligt. De største bydele er Vestamager, Sundbyøster, Valby og Brønshøj-Husum, som alle rummer store rekreative områder, der

anvendes af borgere fra hele kommunen. De mindste bydele er Indre og Ydre Nørrebro, der ligesom Indre By, Christianshavn og de øvrige brokvarterer er præget af bebyggelser med ganske stor tæthed.

Oversigt over bydelene 1.1.2005

| Bydel | Areal | | Etageareal | | Befolkning | |
|------------------------|--------------|------------|---------------------|------------|----------------|------------|
| | ha | % | 1000 m ² | % | 1.1.2005 | |
| Indre By | 465 | 5 | 6.378 | 15 | 26.347 | 5 |
| Christianshavn | 343 | 4 | 1.258 | 3 | 10.135 | 2 |
| Indre Østerbro | 676 | 7 | 4.575 | 11 | 46.326 | 9 |
| Ydre Østerbro | 508 | 6 | 2.869 | 7 | 35.968 | 7 |
| Indre Nørrebro | 172 | 2 | 2.087 | 5 | 30.740 | 6 |
| Ydre Nørrebro | 210 | 2 | 2.365 | 6 | 41.397 | 8 |
| Vesterbro | 376 | 4 | 3.304 | 8 | 35.213 | 7 |
| Kongens Enghave | 447 | 5 | 1.537 | 4 | 15.430 | 3 |
| Valby | 923 | 10 | 3.461 | 8 | 46.082 | 9 |
| Vanløse | 669 | 7 | 2.374 | 6 | 36.276 | 7 |
| Brønshøj-Husum | 873 | 10 | 2.329 | 5 | 39.863 | 8 |
| Bispebjerg | 539 | 6 | 2.739 | 6 | 39.637 | 8 |
| Sundbyøster | 1.011 | 11 | 3.505 | 8 | 48.748 | 10 |
| Sundbyvester | 521 | 6 | 2.186 | 5 | 37.906 | 8 |
| Vestamager | 1.399 | 15 | 1.471 | 3 | 8.701 | 2 |
| Uden for bydelene | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.593 | 1 |
| København I alt | 9.130 | 100 | 42.438 | 100 | 502.362 | 100 |

NB: Arealer inkl. Opfyldninger ved Prøvestenen og Amager Strandpark

NB: Etageareal=bygningens areal+udnytteligt tagareal+kælderareal- kælder under 1,25 m

Bebyggede arealer



Bebyggelsesprocent

| | |
|------------------|--------|
| ■ 150 og derover | (1367) |
| ■ 60 til 149 | (717) |
| ■ Under 60 | (1487) |
| ■ Ubebygget | (277) |

Udviklingsdynamikken i byen

Som nævnt i indledningen udfordres billedet af bystrukturen af udviklingsdynamikken i byen i disse år. Det betyder, at det som tidligere blev opfattet som naturlige grænser og skel i byen ikke længere har samme aktualitet.

Dynamikken i byen opstår som følge af mange forskelligartede bevægelser og udviklingstendenser. Og det er dette summensurium af forskellige små og store udviklingstiltag byens karakter ændres.

En af de udviklingstendenser, som har betydning for udviklingen af bystrukturen er, at flere kultur- og undervisningsinstitutioner og andre væsentlige funktioner finder nye lokaliseringer. De nye lokaliseringer er fx Søndre Frihavn, Holmen og Ørestad. Resultatet er en igangværende udvidelse af Det Centrale Byområde med Søndre Frihavn, Det Indre Vesterbro, Fisketorvet, Islands Brygge, Havnestaden og Universitetskvarteret i Ørestad.

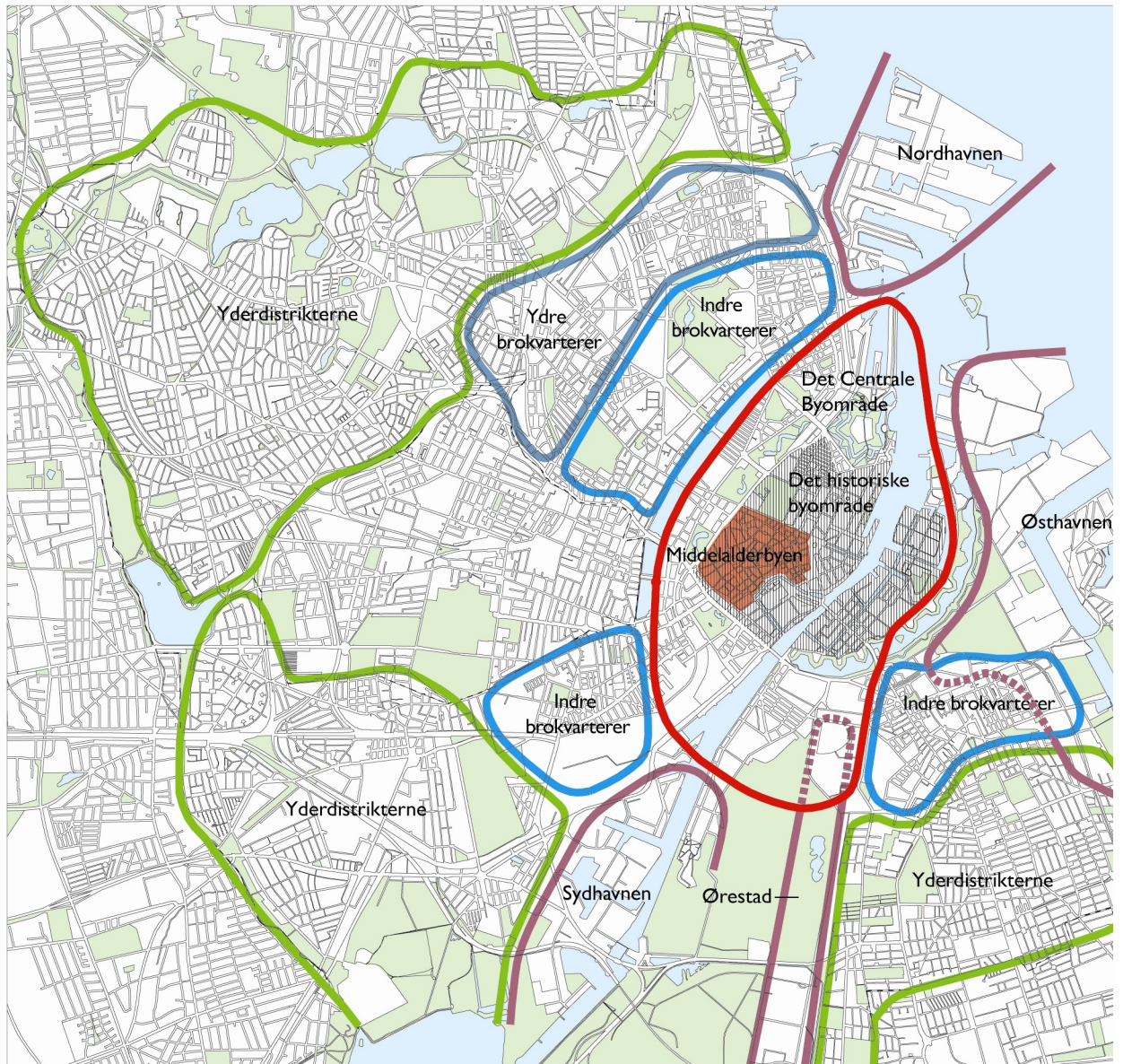
Et andet forhold er bygningen af Metroen og den nye ringbane. Metroen og den nye ringbane skaber nye forbindelser på tværs af byen, og understøtter eksisterende/skaber nye mødesteder i byen. Denne tendens vil blive styrket med etableringen af Metroens 4. etape, hvor Det Centrale Byområde og brokvarterene vil blive knyttet endnu tættere sammen. Et tydeligt tegn på, at metroen har styrket sammenhængen mellem City og Amager er, at den samlede kollektive trafik over det centrale havnesnit ved Knippelsbro og Langebro er steget med 35% i forhold til tilsvarende tællinger i 2002.

Et tredje forhold, som har betydning er udviklingen i lokaliseringen af detailhandelen og anden publikumsorienteret service. Der foregår i disse år en udvikling i retning af, at detailhandelen og anden publikumsorienteret service bliver koncentreret i hovedstrøg og centerområder med god kollektiv trafikbetjening, og at disse fremstår som naturlige bydelskerner i de enkelte dele af kommunen.

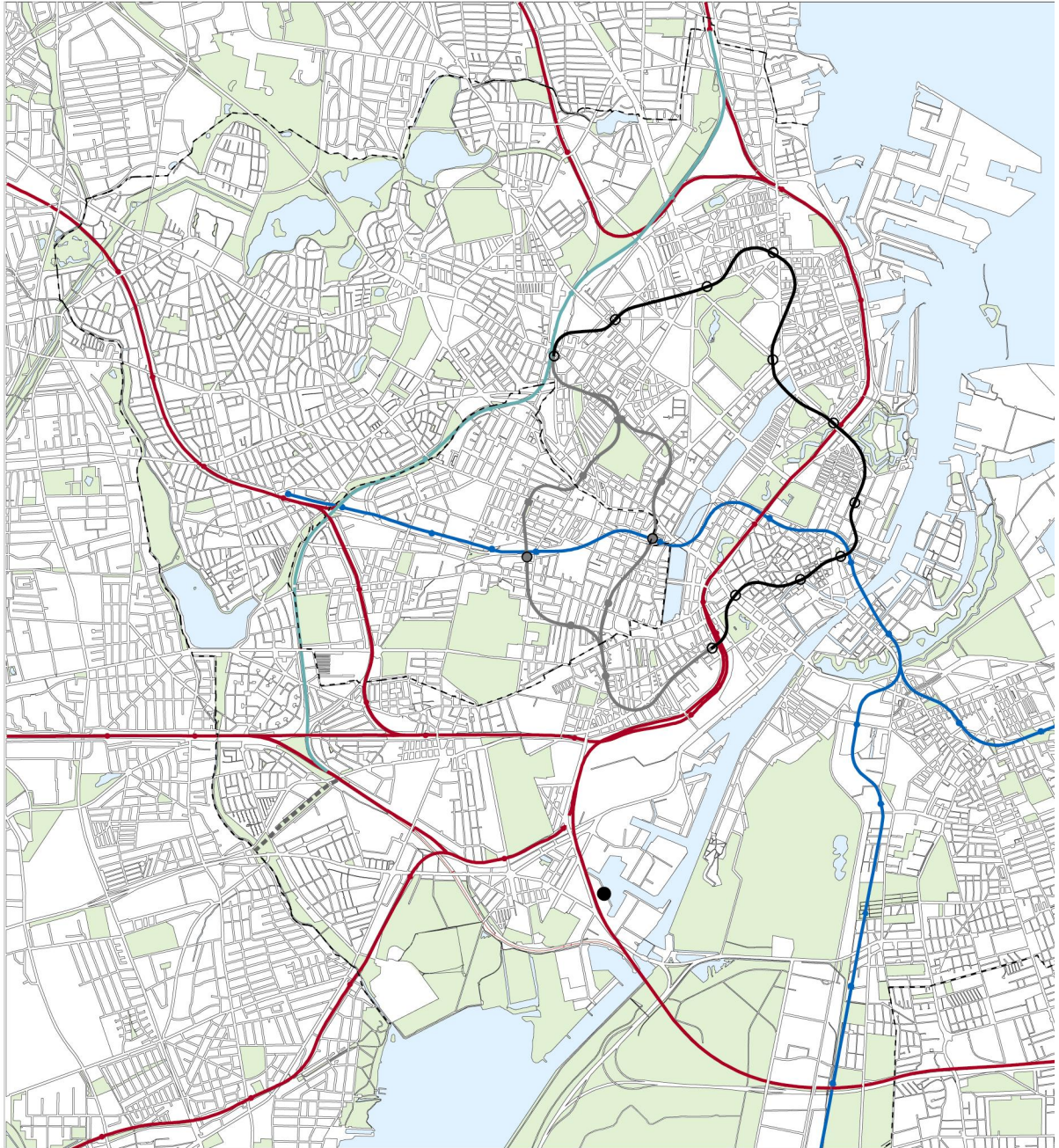
Med til bystrukturens dynamik hører også den intensive byudvikling i Ørestad og omdannelsen af tidligere industri- og erhvervsområder til attraktive boligområder. Denne byudvikling – som bl.a. omfatter Ørestad, Sydhavnen, Nordhavnen og på længere sigt områder i Østhavnen – vil også medvirke til ændringer i lokaliseringen af den private og offentlige service i byen.

På næste side er vist et kort over byens hovedområder; Det Centrale Byområde, brokvartererne, ydre kvartererne og byudviklingsområderne.

Byens hovedområder



Byens baner



BYENS BANER (PERSONTRAFIK)

- S - banen
- Ringbanen

Centerstrukturen i byen

I Københavns hovedcenter City- der betjener hele kommunen og regionen - findes knap halvdelen af byens butiksarealer inden for udvalgsvarerhandelen (2003). Derudover findes regionale centre, Shopping Center på Fisketorvet og Fields i Ørestad, med store kundeoplande. Disse centre vil fremover samtidigt blive vigtige bydelskerner henholdsvis i Sydhavnsområdet og i Ørestad.

I brokvartererne er bydelens detailhandel koncentreret i de primære strøggader - Østerbrogade/Nordre Frihavnsgade, Nørrebrogade, Vesterbrogade og Amagerbrogade - og tilknyttede centerdannelser, Amager Centret og Nørrebro Bycentret. Herudover er der detailhandel i lokale strøggader og mindre butikssamlinger.

I yderkvarterene er butikslivet også samlet omkring primære strøggader Valby Langgade/Toftegårds Allé med Valby Centret, Jernbane Allé med Vanløse Station, Frederikssundsvej med butikskoncentrationer ved Brønshøj og Husum Torv, samt Amagerbrogade med Sundbyvester Plads. Herudover er der en del lokal orienteret detailhandel i lokale strøggader – herunder Borgbjergvej/Mozartsvej og Njalsgade – og i mindre butikcentre.

Det er et overordnet mål i kommuneplanlægningen at understøtte og fremme et alsidigt butiksliv i bydelskernerne – bl.a. ved en samlokalisering med bydelsorienteret offentlig service og privat service af forskellig karakter.

Centerstruktur efter forslag til Kommuneplan 2005



Centertype

| | |
|---|------|
| ■ Bydelscenter | (13) |
| ■ Lokalcenter | (62) |
| ■ Regionalt center | (4) |

Nybyggeriet

Frem til 2020 forventes et nybyggeri på 29.000 boliger samt en tilgang på 9.800 nye boliger gennem lejlighedssammenlægninger. Omvendt forventes en boligafgang på 21.000 boliger i perioden hovedsageligt i forbindelse med lejlighedssammenlægningerne.

Hovedparten af boligbyggeriet forventes i en række byudviklingsområder:

Ørestad – i alt et potentiale på 10.000 boliger

Sydhavnen (Vesterbro og Kongens Enghave) – 5.000 boliger

Nordhavnen (Indre Østerbro) – 2.000 boliger i Århusgade-området

Artillerivej Syd (Vestamager – 1.500 boliger)

Østamager (Sundbyøster) – 1.000 boliger

F.L. Smith (Valby) – 1.000 boliger

Nørrebro Stationsområde (Bispebjerg) – 1.500

Desuden sker der en videreførelse af boligudbygningen i Det Centrale Byområde med omkring 2.500 boliger – af Søndre Frihavn (Indre Østerbro), Holmen (Christianshavn), Ny Tøjhus og Havnestaden (begge Vestamager) og Rigsarkivet (Vesterbro).

Disse byggemuligheder er indarbejdet i den seneste befolkningsprognose:

Befolkningsfremskrivning på bydele 2005-20

Befolkning I alt

| Bydel | 2005 | % | 2010 | % | 2015 | % | 2020 | % | 2020 -2005 |
|------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|------------|----------------|------------|---------------|
| Indre By | 26.347 | 5,2 | 26.386 | 5,1 | 26.365 | 5,1 | 26.519 | 4,98 | 172 |
| Christianshavn | 10.135 | 2,0 | 10.992 | 2,1 | 11.319 | 2,2 | 12.616 | 2,37 | 2.481 |
| Indre Østerbro | 46.326 | 9,2 | 46.580 | 9,1 | 47.122 | 9,1 | 49.716 | 9,33 | 3.390 |
| Ydre Østerbro | 35.968 | 7,2 | 35.762 | 7,0 | 35.746 | 6,9 | 35.218 | 6,61 | -750 |
| Indre Nørrebro | 30.740 | 6,1 | 30.458 | 5,9 | 30.273 | 5,8 | 29.664 | 5,57 | -1.076 |
| Ydre Nørrebro | 41.397 | 8,2 | 40.449 | 7,9 | 40.099 | 7,7 | 39.222 | 7,36 | -2.175 |
| Vesterbro | 35.213 | 7,0 | 35.374 | 6,9 | 35.810 | 6,9 | 37.474 | 7,03 | 2.261 |
| Kongens Enghave | 15.430 | 3,1 | 17.121 | 3,3 | 17.935 | 3,5 | 20.895 | 3,92 | 5.465 |
| Valby | 46.082 | 9,2 | 46.104 | 9,0 | 46.326 | 8,9 | 46.616 | 8,75 | 534 |
| Vanløse | 36.276 | 7,2 | 35.784 | 7,0 | 35.627 | 6,9 | 35.215 | 6,61 | -1.061 |
| Brønshøj-Husum | 39.863 | 7,9 | 39.892 | 7,8 | 39.799 | 7,7 | 39.185 | 7,35 | -678 |
| Bispebjerg | 39.637 | 7,9 | 41.195 | 8,0 | 41.460 | 8 | 41.493 | 7,79 | 1.856 |
| Sundbyøster | 48.748 | 9,7 | 49.349 | 9,6 | 49.556 | 9,5 | 50.364 | 9,45 | 1.616 |
| Sundbyvester | 37.906 | 7,5 | 38.021 | 7,4 | 38.067 | 7,3 | 37.831 | 7,1 | -75 |
| Vestamager | 8.701 | 1,7 | 17.579 | 3,4 | 20.275 | 3,9 | 27.727 | 5,2 | 19.026 |
| Uden for bydelene | 3.593 | 0,7 | 3.322 | 0,6 | 3.280 | 0,6 | 3.150 | 0,59 | -443 |
| København I alt | 502.362 | 100,0 | 514.368 | 100,0 | 519.059 | 100 | 532.905 | 100 | 30.543 |

I perioden forventes befolkningen i Vestamager 3-doblet, medens befolkningen i Kongens Enghave forventes øget med 1/3 og befolkningen på Christianshavn med 25 %. Bydelene Ydre Østerbro, Indre og Ydre Nørrebro, Vanløse og Brønshøj-Husum forventes at få en mindre befolkningstilbagegang.

Konklusion – De naturlige grænser

De naturlige grænser og skel i specielt de mere centrale dele af byen udviskes i disse år. Nye sammenhænge, nye møderum opstår som følge af forskellige udviklingsdynamikker i byen. En fremtidig distriktsinddeling bør tage sit udgangspunkt i de nye sammenhænge i byen.

Et naturligt udgangspunkt for en ny bydelsinddeling er de vigtigste ”bydelskerner” i byen. Bydelskernerne er et naturligt mødested, hvor handel og forskellige servicefunktioner er samlet. Det gælder både de gamle brogader samt de nye centre, der er bygget i de senere år eller bliver bygget. Det handler om City, Østerbrogade (med Nordre Frihavnsgade), Nørrebrogade og Frederikssundsvej med Nørrebrocentret, Vesterbrogade og Istedgade, Fisketorvet, Valby Langgade og Toftegårds Allé med Valby Centret, Jernbane Allé med Vanløse Station, Amagerbrogade med Amagercentret samt Fields i Ørestad.

Der er områder i byen, der ligger langt fra denne overordnede centerstruktur, eksempelvis Emdrup og Kongens Enghave. I forbindelse hermed er det vigtigt, at hver fremtidig bydel kommer til at rumme en bydelskerne.

Det bør også overvejes, hvordan nye sammenhænge kan indarbejdes på en hensigtsmæssig måde i forhold til en ny distriktsinddeling. Det gælder bl.a. nybyggeriet i Sydhavnen (Kongens Enghave og Vesterbro), en kommende forbindelse (bro) mellem Fisketorvet og Amagersiden, som forbinder Vesterbro med dele af Vestamager samt planer om forskellige nybyggerier ved Nørrebro stationsområde (Bispebjerg og Ydre Nørrebro).

Kapitel 3: Befolkningens tilhørsforhold

Et vigtigt aspekt at tage i betragtning i diskussionen om distriktsinddelingen er københavnernes oplevelse af tilhørsforholdet til byen. En fremtidig distriktsinddeling skal ikke kun være en administrativ inddeling, men også danne udgangspunkt for udvikling af et lokaldemokrati (se kapitel 4). I den forbindelse er det en væsentlig ressource, at beboerne i et område kan identificere sig med det geografiske område, som skal udgøre rammen om lokaldemokratiet.

Begrebet tilhørsforhold

Borgernes tilhørsforhold kan opdeles i to aspekter: borgernes oplevede tilhørsforhold til byen og borgernes funktionsmæssige samhørighed (Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen, 2003).

Borgernes oplevede tilhørsforhold til byen handler om i hvilken udstrækning folk identificerer sig med byen og føler en vis samhørighed med de andre beboere. I relation til diskussionen om distriktsinddelingen i København er spørgsmålet fx om beboerne på Nørrebro føler sig som nørrebroere.

Borgernes funktionsmæssige tilhørsforhold til byen knytter an til hvorvidt folk modtager væsentlige serviceydelser fra kommunen, eksempelvis børnepasning, undervisning eller ældrepleje, eller på anden måde bruger servicetilbudene i kommunen. Set i relation til diskussionen om distriktsinddelingen i København er spørgsmålet om borgerne i København bruger servicetilbuddene i lokalområdet eller bruger hele byen.

Faktorer som har betydning for tilhørsforholdet

Ulrik Kjær ved Syddansk Universitet har undersøgt, hvilke faktorer som har betydning for borgernes tilknytningsforhold til kommunen med særlig henblik på om kommunestørrelsen har betydning (Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen, 2003). Gennem forskellige analyserer dokumenteres, at kommunestørrelsen ikke har afgørende betydning for folks tilknytningsforhold til kommunen. De afgørende forhold er faktorer som alder, hvor længe man har boet i kommunen, hvor meget kontakt man har med naboerne og om man bruger kommunale ydelser.

Med udgangspunkt i ovenstående afgørende faktorer, vil vi i den udstrækning de fornødne data er tilgængelige undersøge københavnernes tilknytningsforhold til lokalområdet, her forstået som det område i København, hvor man er bosiddende.

Først vil vi se på aldersfordelingen i Københavns Kommune fordelt på kommuneplanens eksisterende bydelsinddeling. Dernæst vil vi se på københavnernes flyttemønster – igen fordelt på kommuneplanens bydelsinddeling. Og endelig vil vi anvende en livsformsundersøgelse foretaget af konsulentfirmaet Advice i 2003, som giver et mere generelt billede på forskellige typer af københavnernes tilknytning til byen.

De unge

Ulrik Kjær dokumenterer i sin undersøgelse, at unge er mindre knyttet til kommunen end ældre. Derfor analyseres aldersfordelingen fordelt på bydele med henblik på at vurdere, hvor de unge bor i byen.

Ifølge befolkningsopgørelsen pr. 1. januar 2005 (jævnfør bilag 1) er den gennemsnitlige andel af unge (18-29 år) i de 15 bydele 25%. De bydele hvor andelen af unge er højere end gennemsnittet er Indre Nørrebro (27%), Ydre Nørrebro (32%), Vesterbro (28%), Kongens Enghave (28%), Bispebjerg (28%) og Sundbyøster (28%).

Omvendt udgør de unges andel af befolkningen en relativ lille gruppe på Christianshavn (19%), Ydre Østerbro (21%), Valby (22%), Vanløse (20%) og Brønshøj-Husum (15%).

På baggrund af tallene kan det konkluderes, at koncentrationen af unge er høj i de centrale bydele, dog ikke i Indre By og Christianshavn, mens den er lav i ydredistrikterne.

Ulrik Kjær dokumenterer i sin undersøgelse, at de unge er mindre knyttet til lokalområdet og kommunen i det hele taget. Årsagen er ikke beskrevet nærmere, men sandsynligvis er forklaringen den, at de unge er i en fase af deres liv, hvor de er under forandring, hvor de uddanner sig og udvikler sig, og hvor uddannelsesnetværket og kammeratskaber i de forskellige sammenhænge, hvor de indgår, betyder meget.

Flyttemønstret

På baggrund af Ulrik Kjærs studier er det konstateret, at der er en sammenhæng mellem hvor længe folk bor i det samme område og graden af tilknytning. Det er derfor interessant at se på flytningsmønstret i de københavnske bydele, som udtryk for hvor stabil henholdsvis ustabil befolkningens tilknytningsforhold er i det pågældende område.

I forbindelse med et projektarbejde i 1999 i Københavns Kommune, som havde til formål at belyse en bydelsinddeling med henblik på en situation med bydelsstyre (Bydele og Bydelsgrænser, oktober 1999), blev der lavet nogle statistiske særkørsler om flyttemønstret i København. Selvom tallene er 5 år gamle er det vurderingen fra Statistisk Kontor, at mønstret, som blev konstateret den gang, fortsat er det samme.

I undersøgelsen fra 1999 kunne der konstateres følgende:

” Efter 4 år bor ca. 50 % af københavnernes på samme adresse og ca. 58% bor inden for samme bydel. Efter 10 år bor ca. 25 % på samme adresse og ca. 30 % af københavnernes bor i samme bydel. Til sammenligning bor ca. 80 % af borgerne i Århus efter 4 år i samme bydel og ca. 60 % af århusianerne bor indenfor samme bydel efter 10 år.

Flytteaktiviteten er størst i de centrale bydele, hvor Vesterbro ”topper” med en flytteaktivitet på godt 30 %, herefter følger Indre By og Nørrebro med omkring 26-27 %. Lavest er aktiviteten i ydreområderne, hvor Brønshøj-Husum, Vanløse og Valby ligger lavest med godt 15-18 %...”
Og der konkluderes endvidere:

”Godt en femtedel af flytningerne foregår inden for samme bydel. Igen ”topper” Vesterbro med en flyttehyppighed på 7,5 % for disse korte flytningers vedkommende. Indre Østerbro og Sundby Nord følger herefter. Også for de helt korte flytningers vedkommende ligger Vanløse og Brønshøj-Husum meget lavt med flyttehyppigheder på 4 %, idet de helt lave flyttefrekvenser på henholdsvis 3,3 og 3,5 på Christianshavn og Vestamager må tilskrives disse bydeles ringe størrelse med deraf stærkt begrænsede muligheder for indbyggerne for at flytte internt. Knap 40 % af flytningerne i København foregår mellem bydelene og med de 20 % der flytter internt i bydelen betyder det, at mere end 60 % af flytningerne foregår inden for kommunens grænser. Mønstret er her det samme som tidligere nævnt med en flyttefrekvens for Brønshøj helt i bund fulgt af Vanløse og Valby.”

Med baggrund i konklusionerne fra rapporten i 1999 er flytteaktiviteten høj på Vesterbro, Indre By og Nørrebro. En del af forklaringen på den høje flytteaktivitet på Vesterbro og Nørrebro er den høje andel af unge, som vi konstaterede ovenfor. De unge er netop kendetegnet ved, at de flytter meget. En anden mulig forklaring på den høje flytteaktivitet i disse bydele er den type af mennesker, som tiltrækkes af at bo centralt, hvilket vi vil komme nærmere ind på i det efterfølgende afsnit.

Bydele med en relativ lav flytteaktivitet er ifølge rapporten Brønshøj-Husum, Vanløse og Valby. Årsagen hertil er sandsynligvis, at der i disse bydele er en overrepræsentation af familier med børn (jævnfør bilag 1), hvilket gør, at familien er knyttet op på daginstitutioner, skoler og lignende, og derfor flytter mindre hyppigt.

Anskues spørgsmålet om befolkningens tilhørsforhold i lyset af, hvor stabilt bosiddende beboerne er i et område, er der noget som tyder på, at tilknytningen til lokalområdet er stærkere i ydredistrikterne end i de mere centrale dele af byen.

Københavnerne orientering mod det lokale

Ifølge Ulrik Kjærs undersøgelse er faktorer som kontakt med naboerne og brugen af kommunale ydelser af afgørende betydning for tilknytningen til kommunen. Der er ikke foretaget nogen undersøgelse, som præcist belyser disse forhold, men konsulentfirmaet Advice foretog i 2003 en livsformsundersøgelse af københavnere på Økonomiforvaltningens foranledning (Københavnslivsformer, 2003), hvorfra der udledes nogle konklusioner vedrørende københavnernes forskellige opfattelse og brug af byen, som udtryk for hvorvidt de er orienteret mod lokalområdet eller mod hele byen.

Livsformsundersøgelsens formål er at afdække københavnernes ønsker til byen og deres hverdag med henblik på at bruge den viden i relation til planlægning af byens udvikling og

omdannelse. I undersøgelsen analyseres og systematiseres forskellige københavnernes forhold til byen, og den kan derfor give et billede af københavnernes tilknytningsforhold til byen.

På baggrund af kvalitative interviews med 137 københavnere er der i undersøgelsen udpeget fem idealtypiske livsformer blandt københavnerne. De fem livsformer er: ”hjem og fritidslivet”, ”karrierelivet”, ”de selvstændige”, ”katalysatorerne” og ”de udsatte”.

Gruppen af københavnere som tilhører livsformskategorien ”hjem og fritidslivet” er i undersøgelsen vurderet til at repræsentere 40-50 % af københavnerne. Denne gruppe prioriterer fritiden, hjemmet og familien højt, og livet handler om at have nogle gode hverdage i hjemmet og lokalmiljøet. Deres hverdag og byliv er meget knyttet op på de nære omgivelser, dvs. der hvor de bor. Geografisk tiltrækkes denne gruppe af og bor ofte i byens forstads kvarterer som Valby, Vanløse, Brønshøj, Husum og Amager.

Københavnere med et ”karriereliv” repræsenterer i undersøgelsen ca. 30 %. Denne gruppe prioriterer arbejdet, bylivet og nærheden til mange tilbud højt. Denne type københavnere omfatter både børnefamilier og enlige. De er ikke specielt lokalt orienteret, da deres netværk ofte går via deres arbejde eller uddannelse etc. De bruger hele byens tilbud, så de får et maksimalt udbytte heraf. Udfoldelsen af denne livsform er især koncentreret om Indre By og de indre brokvarterer. De foretrækker at bo i særlige enklaver i nærheden af de anerkendte adresser på fx Østerbro, Frederiksberg, Indre By og efterhånden også Vesterbro og Islands Brygge.

Gruppen af ”de selvstændige” har et omfang på ca. 5 %. De har fokus på fremkommelighed for de selvstændige selv, for kunder og for samarbejdspartnere, men også kvaliteten i byen. De prioriterer virksomheden højt, og arbejde og fritid smelter sammen i deres hverdag. Gruppen af selvstændige er orienteret mod hele byen, men selvfølgelig også det nære, som udgør det primære grundlag for at drive deres forretning. De bor spredt i byen, men er koncentreret i Indre By og brogaderne.

Gruppen af ”katalysatorerne” er en voksende gruppe på 5-10 %, der prioriterer arbejde, projekter og nytænkning højt. Ligesom hos gruppen af selvstændige flyder arbejde og fritid sammen. De bor gerne i de samme kvarterer og samme bygninger, som de arbejder. De foretrækker at bo i de skæve områder af København med masser muligheder for at skabe projekter. Konkret har denne type indtaget flere sprækker i Københavns havneområder. Ofte bor de tæt op af – men uden for – områder, som er domineret af karrierelivet.

Den sidste livsformstype er ”de udsatte”, som udgør ca. 10-15%. Deres liv har fokus på at få mere styr på de fysiske og sociale omgivelser. Denne gruppe er karakteriseret ved at være på forskellige former for overførselsindkomst eller midlertidigt arbejde. De mødes med mennesker som de ikke selv har valgt – ofte i lokalområdet, men har et ønske om et bedre lokalmiljø. De bor især i områder som SV, dele af Amager, NV, men også i bebyggelser spredt rundt i byen.

De fem idealtypiske livsformer, som er beskrevet ovenfor, har forskellig tilknytning til byen. Den livsformstype, som er interessant i relation til spørgsmålet om københavnernes identifikation med lokalområdet er hjem og fritidsgruppen. Denne gruppe har fokus på de nære omgivelser. Et godt liv indeholder et godt lokalmiljø. Det er derfor naturligt at antage, at netop

denne gruppe identificerer sig med det lokalområde de bor i. Denne antagelse understøttes også af en undersøgelse foretaget i Valby (Research Paper no. 7/04), hvor et repræsentativt udsnit af borgerne blev bedt om at svare på spørgsmålet: ”Hvor meget føler du dig tilknyttet til din bydel...?”. På baggrund af svarene fra valbyborgerne samt en kontrolgruppe bestående af beboerne fra resten af København konkluderes, at valbyborgerne i højere grad identificerer sig med bydelen end københavnere i resten af København.

Set i relation til den anden dimension af københavnernes tilknytningsforhold til byen, nemlig spørgsmålet om den funktionsmæssige tilknytning til lokalområdet er der flere af livsformerne, som er interessante. Også i denne sammenhæng er gruppen med livsformen ”hjem og fritid” relevant. I gruppen er der en overrepræsentation af familier med børn, og som en følge heraf er der en høj andel som bruger kommunens serviceydelser i form af skoler og daginstitutioner. Selvom mange søger og får tilbudt skoler og institutioner uden for det område, som kan betegnes som lokalområdet, er det stadig størsteparten som benytter sig af udbuddet i lokalområdet. På folkeskoleområdet bruger ca. 2/3 af de skolegængende børn distriktsskolen.

De to livsformstyper ”de udsatte” og ”de selvstændige” er ligeledes relevante i relation til den funktionsmæssige tilknytning. ”De udsatte” er på forskellige former for overførselsindkomst eller midlertidigt arbejde, og heraf følger at de har regelmæssig kontakt med socialcentre i København, som er placeret i lokalområdet.

”De selvstændige” er i et forretnings-øje-med meget afhængige af kommunens beslutninger og prioriteringer først og fremmest i lokalområdet, men også i København som helhed. Det handler om tilgængelighed og parkeringsforhold samt forskønnelse af pladser og torve i lokalområdet.

I forhold til de to resterende grupper ”karrierelivet” og ”katalysatorerne” er der ikke umiddelbart noget, som peger på en særlig tilknytning til lokalområdet. De er mere orienteret mod hele byen, og de muligheder som den byder på.

Alt i alt viser undersøgelsen, at forskellige typer af københavnere har et forskelligt tilhørsforhold til lokalområdet og til byen generelt. Forskeligheden blandt københavnere afspejler sig også i geografien. Det er således sandsynligt, at en høj andel af de københavnere, som bor i forstads kvartererne som Valby, Vanløse, Brønshøj-Husum og Amager, vil være knyttet til lokalområdet, mens andelen vil være mindre i de mere centrale områder af København. I de centrale områder af København vil der selvfølgelig også bo københavnere som er stærkt knyttet til lokalområdet, men der vil også bo mange for hvem det nære beboelsesområde ikke har nogen betydning, og som har fokus på hele København.

Overordnet set er det derfor sandsynligt, at der på baggrund af livsformsundersøgelsen kan tegnes et billede over københavnernes tilknytning til byen, hvor tilknytningen til lokalområdet i de centrale dele af København er lavere end tilknytningen i forstads kvartererne.

Andre indikatorer for det lokale tilhørsforhold

I Danmark findes flere officielle administrative inddelinger, der underopdeler de enkelte kommuner.

Af disse skal her nævnes de 3 hyppigst forekommende, som også anvendes i København i forskellige sammenhænge. Det drejer sig om:

1. valgdistrikter,
2. sogne og
3. postdistrikter

Alle er statslige inddelinger. Af disse inddelinger respekterer førstnævnte helt de gældende kommunegrænser, for sognene er der tale om relativt få undtagelser, mens postdistrikter ikke respekterer kommunegrænserne og i særdeleshed ikke i København.

Mens spørgsmålet om valgdistrikter berøres kortfattet på side 38 i rapporten, skal postdistrikterne fremhæves i relation til spørgsmålet om befolkningens tilknytningsforhold. Dette hænger sammen med, at hver gang den enkelte borger modtager post bliver han eller hun mindet om lokalområdet i form af navnet på ens postdistrikt.

Men udover, at postdistrikterne som nævnt ikke respekterer Københavns kommunegrænse, passer denne inddeling heller ikke med kommunens egne administrative inddelinger, herunder de gældende bydele. Fx. Er der et mindre område på Indre Nørrebro, hvor postdistriktet (stadig) er København V., mens en række adresser på Østerbro har Nørrebro som postdistrikt, ligesom op imod 3400 københavnere har postdistrikt 2900 Hellerup.

Som en kuriositet i denne forbindelse kan nævnes, at Valby bydel stort set er sammenfaldende med post-distriktet 2500 Valby, hvilket som nævnt må formodes at forstærke tilknytningen til ens lokalområde.

Konkrete lokale ønsker til bydelsinddeling

Som beskrevet i kapitel 2 anvendes i dag en bydelsinddeling på 15 i forbindelse med kommuneplanarbejdet. I relation til inddelingen af byen er der i årenes løb blevet justeret på grænserne mellem bydelene. Hovedparten af de ændringer, som er foretaget, er sket på baggrund af lokale ønsker, dvs. lokalråd, lokale politikere eller borgere. Med andre ord kan ændringerne i bydelsinddelingen tages som udtryk for befolkningens oplevede tilhørsforhold.

De konkrete ændringer der er foretaget i årenes løb er følgende:

- Området mellem søerne og Østre Anlæg (herunder bl.a. Kartoffelrækkerne) blev flyttet fra Indre By til Østerbro.
- Området mellem Lyngbyvej og Lersø Park Allé blev flyttet fra Ydre Nørrebro til Ydre Østerbro.

- Området mellem Lyngbyvej og Tuborgvej (Ryvangen) blev flyttet fra Bispebjerg til Ydre Østerbro
- En del af Valbyparken med Haveforeningen Kalvebod blev flyttet fra Valby til Kongens Enghave.
- Området mellem Roskildevej og Peter Bangs Vej blev flyttet fra Vanløse til Valby.
- Sundby Nord og Sundby Syd (nord-syd-deling af Amager) blev ændret til Sundbyøster og Sundbyvester (øst-vest-deling af Amager).

Set ud fra en borgersynsvinkel bør en fremtidig entydig distriktsinddeling tage ovenforstående grænseændringer i betragtning.

Konklusion – Befolkningens tilhørsforhold

Ovenfor har vi analyseret alder, flyttemønsteret og livsformer blandt københavnernes med henblik på at vurdere københavnernes tilknytning til lokalområdet og byen.

Analysen af alder, flyttemønster og livsformer peger i samme retning. Tilhørsforholdet til lokalområdet blandt beboerne er umiddelbart stærkere i ydredistrikterne som Valby, Vanløse og Brønshøj-Husum end i resten af byen. Omvendt er tilknytningen svagest i de centrale dele af byen som Indre By, Vesterbro og Nørrebro.

Hvilken betydning denne konklusion har i forhold til diskussionen om en fremtidig bydelsinddeling er usikker, eftersom begrebet ”lokalområdet” ikke er en fast defineret størrelse og ikke en størrelse som umiddelbart korresponderer med den administrative bydelsinddeling, som findes i dag.

En forsigtig konklusion i forhold til diskussionen om bydelsinddelingen kan være, at mange af de københavnere, som bor i forstads kvartererne, og som er knyttet til lokalområdet også i højere grad opfatter de historisk betingede bydelsinddelinger (kommuneplanens bydelsinddeling) i deres område som naturlige. Dvs. at beboerne i Valby opfatter sig som valbyborgere, at beboerne i Vanløse opfatter sig som vanløse-borgere osv. Den tidligere omtalte Valby undersøgelse underbygger denne antagelse.

Anderledes kan det tænkes at være tilfældet i de centrale dele, fordi der umiddelbart er en mindre andel af københavnernes, som knytter bånd til lokalområdet.

Der synes således at være mindre risiko for, at en ændret distriktsinddeling af de centrale bydele, vil blive opfattet som værende unaturlige og stridende mod traditionelle tilknytningsforhold. Modsat er der grund til at være mere påpasselig med ændringer i distriktsinddelingerne, for så vidt angår forstads kvartererne.

Endvidere er der i årenes løb foretaget nogle helt konkrete ændringer af bydelsinddelingen som følge af lokale ønsker. Ændringerne kan tages som et konkret udtryk for befolkningens oplevede tilhørsforhold i disse specifikke områder. Postnummeret kan også have betydning for befolkningens oplevede tilhørsforhold.

Kapitel 4: Det lokale demokrati

Udvalget for Demokrati- og Serviceudvikling har i foråret 2005 sendt et forslag i høring om udbredelse af lokaludvalg til alle bydele. I forhold til diskussionen om den fremtidige bydelsinddeling er det relevant at tage højde for en beslutning om udbredelse af lokaludvalg i byen. Det samme gælder den del af det lokale demokrati i øvrigt (brugerdemokrati m.v.), hvor en geografisk afgrænsning spiller en rolle. Det er relevant fordi et vigtigt aspekt i forhold til udvikling af lokaldemokratiet er tilstedeværelsen af et lokalt engagement.

Det aktuelle forslag om lokaludvalg

I Københavns Kommune har der siden 1. januar 2002 været nedsat et lokaludvalg i Valby. Med udgangspunkt i erfaringerne herfra har Udvalget for Demokrati- og Serviceudvikling udformet et forslag om lokaludvalg til alle bydele, som skal behandles i ØU den 20. september 2005 samtidig med behandling af denne rapport samt rapport om borgerbetjeningen.

Ifølge forslaget skal lokaludvalgenes overordnede opgave være at "være bindeled og sikre dialog mellem bydelens borgere og Borgerrepræsentationen og de stående udvalg i alle spørgsmål, der har særlig betydning for bydelen".

I det foreliggende forslag tildeles lokaludvalgene en kompetence indenfor følgende områder:

- Udarbejdelse af en bydelsplan i samarbejde med Økonomiudvalget
- Høring af lokaludvalgene i sager, der har særlig betydning for bydelen
- Udtaleret om kommunale planer af forskellig slags (fx temaplaner, bydelsplaner, planer på serviceområderne) om den betydning planerne har for bydelen
- Udtaleret til eksterne myndigheder i sager hvor Københavns Kommune har ret til at udtale sig og som har særlig betydning for bydelen
- Ret til fremsendelse af forslag til sager der skal behandles i Økonomiudvalget eller et af de stående udvalg (ikke initiativret)

Lokaludvalgene får endvidere udlagt beslutningskompetencen over puljemidler til tværgående, bydelsrelaterede, dialogskabende og netværksdannende aktiviteter for borgere og brugere i lokalområdet. Herudover får lokaludvalgene tildelt midler til mødeaktiviteter, lokaleleje, trykning, annoncering, forplejning m.v.

Ifølge forslaget skal lokaludvalgene sammensættes af dels politikere, dels lokale repræsentanter og højst bestå af max. 20 medlemmer. Hvert parti, som er valgt ind Borgerrepræsentationen, skal udpege et medlem til lokaludvalgene. De udpegede må ikke samtidig være medlem af Borgerrepræsentationen.

Op til 10 medlemmer skal udpeges af et repræsentantskab af lokale foreninger, frivillige organisationer, brugerbestyrelser på skole-, ældre og daginstitutionsområdet.

I indstillingen fra Udvalget for Demokrati- og Serviceudvikling er der lagt op til, at der skal etableres lokaludvalg i alle bydele. Stillingtagen til antal og fastsættelse af repræsentantskab afventer stillingtagen til nærværende rapport.

Træffes der endelig politisk beslutning om oprettelse af lokaludvalg i København er det naturligt, at det geografiske område som et lokaludvalg skal dække, kommer til at korrespondere med en beslutning om en ny distriktsinddeling i Københavns Kommune.

En entydig geografisk distriktsinddeling kan netop være med til at forbedre rammerne for det lokale arbejde både på grund af en større gennemskuelighed, men også på grund af en mere enkel samarbejdsstruktur med kommunen. En entydig geografisk inddeling kan også på sigt understøtte opbygningen af en lokalidentitet.

Andre nærdemokratiske enheder i lokalområdet

Der eksisterer mange typer af demokratiske fora af forskellig slags ude lokalt. Der er fx skolebestyrelser, daginstitutionsbestyrelser, medborgerhusbestyrelser, grundejerforeninger mv. I forhold til opgaven med en ny distriktsinddeling er det dog kun relevant at holde fokus på den del af de lokaldemokratiske fora, hvor den geografiske afgrænsning har betydning.

I den forbindelse er det relevant at kigge nærmere på lokalrådene og ældrerådene i København.

Lokalråd

Lokalrådene fungerer i dag som samlingspunkt for det lokalpolitiske engagement.

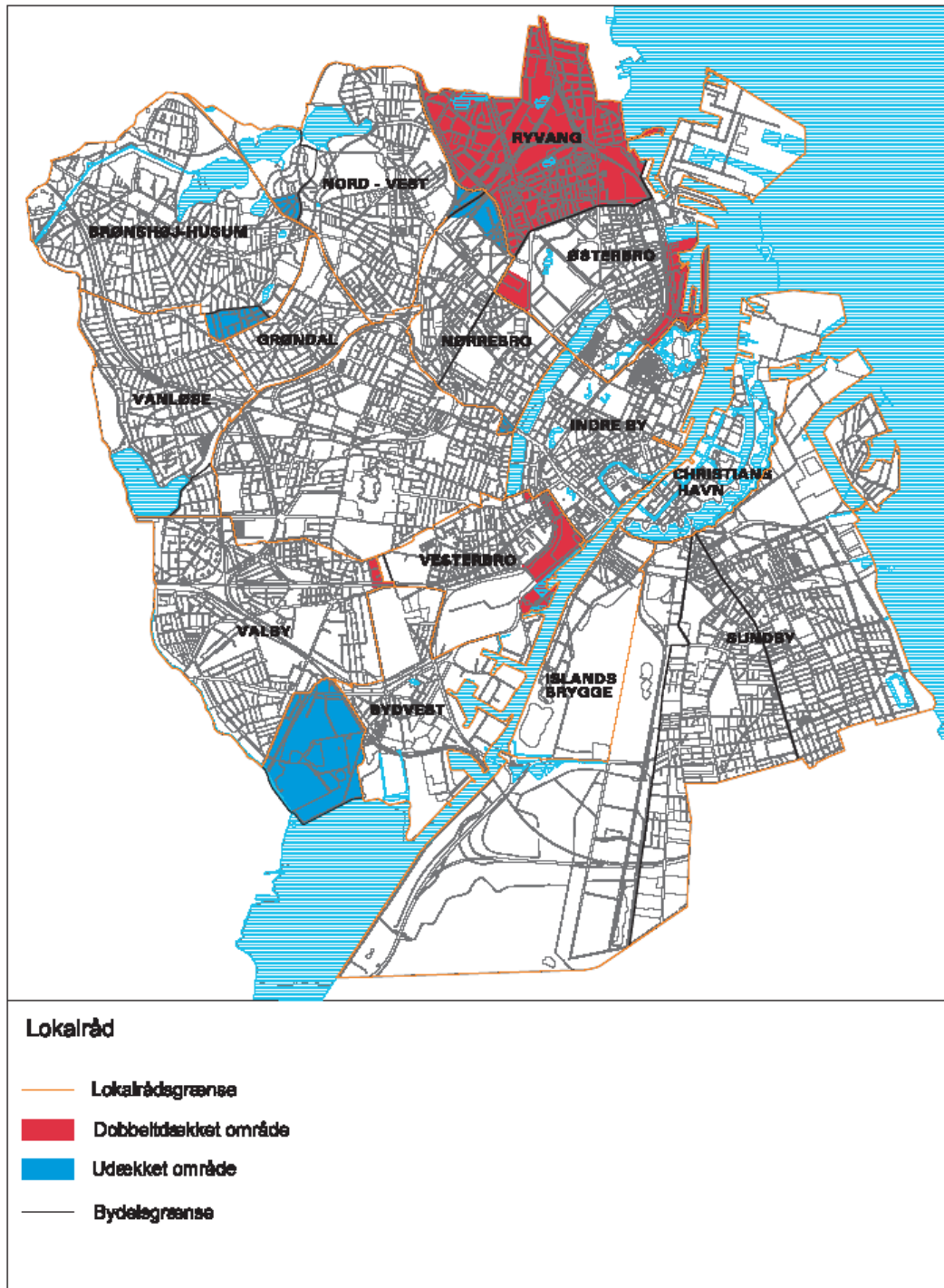
I Københavns Kommune er der registreret 14 lokalråd. Lokalrådene har mellem 14 og 64 medlemmer. Lokalrådenes medlemmer kommer fra:

- Politiske partier
- Handelsforeninger
- Folkekirken
- Lejerforeninger, Grundejerforeninger
- Idrætsforeninger, spejderorganisationer, ungdomsorganisationer etc.
- Kulturliv
- Husmoder/kvindeforeninger
- Andre organisationer
- Lokale institutioner, skoler, nærpolti etc.

De emner, som lokalrådene beskæftiger sig med, er typisk trafik, lokalplanlægning, sociale- og sundhedsmæssige forhold, skole, fritid, miljø og kultur.

Københavns Kommune yder hvert år et økonomiskbidrag fra Kommunen på op til 25.000 kr., hvis det kan dokumenteres, at rådene har udgifter (eksklusiv løn) på dette beløb. Kun 11 lokalråd søgte støtte i 2004, hvilket kunne tyde på, at 3 lokalråd ikke p.t. er aktive.

Lokalrådenes grænser følger kun delvis den eksisterende bydelsinddeling på 15. Der er områder uden lokalråd, bydele med flere lokalråd og lokalråd som dækker flere bydele. I enkelte tilfælde dækker flere lokalråd samme område. Nedenfor er vist et kort over lokalrådenes grænser:



Erfaringen blandt de embedsfolk i Københavns Kommune, som har samarbejdet med lokalrådene er, at der ofte er stærke følelser forbundet med afgrænsningen af lokalrådenes geografiske virke. Det er derfor sandsynligt, at nye distriktsgrænser vil møde modstand blandt

lokalrådene. Og lige præcis den problemstilling kan blive aktualiseret af, at det med stor sandsynlighed vil være de eksisterende lokalråd, som i større eller mindre grad vil udvise interesse for oprettelsen af et lokaludvalg i området..

Som det blev påpeget under afsnittet om planer for lokaludvalg vil en entydig distriktsinddeling dog på sigt skabe et bedre grundlag for et lokalt arbejde.

Ældreråd

Nedsættelse af ældreråd er bestemt ved lov. Formålet med ældrerådene er at sikre dialog og samarbejde mellem de ældre borgere om kommunens ældrepolitik.

Der findes i Københavns Kommune 15 ældreråd. Hvert ældreråd har 7 medlemmer og et antal stedfortrædere. Det enkelte ældreråd afholder i almindelighed ét møde om måneden, hvor evt. høringsager drøftes.

Herudover har flere af ældrerådene en fast ugentlig kontortid for henvendelser fra borgerne i området, ligesom de står for et antal årlige arrangementer for områdets ældre.

De 15 ældreråd følger kommuneplanens eksisterende bydelsinddeling. Forud for beslutningen om oprettelsen af 15 ældreråd var der en række interne diskussioner i ældrerådskredsen om antallet af ældreråd. En af de løsninger som var til diskussion var følgende opdeling på bydele: Amager, Christianshavn/Indre By, Vesterbro/Kongens Enghave, Valby, Vanløse, Brønshøj/Husum, Bispebjerg, Nørrebro og Østerbro.

Konklusionen på diskussionen blev de 15 bydele, hvilket er et udtryk for, at flere af de ældre oplever de 15 bydele som naturlige. Ny distriktsinddeling, som også skal danne udgangspunkt for ældrerådenes inddeling, kan derfor møde modstand.

En entydig geografisk distriktsinddeling vil dog også i ældrerådssammenhænge på sigt kunne danne et bedre grundlag for gennemskuelse og samarbejdet mellem ældre og kommunen.

Distriktsstørrelsens betydning for lokaldemokratiet

I forbindelse med spørgsmålet om størrelsen af en fremtidig distriktsstørrelse er det relevant at undersøge, hvordan lokaldemokratiet og borgernes engagement påvirkes af størrelsen af en lokal geografisk enhed.

Lige præcis det emne har der været fokus på i forbindelse med kommunalreformen. Der har i relation hertil været foretaget forskellige undersøgelser, som belyser sammenhængen mellem kommunestørrelse og forskellige aspekter ved demokratiet (Strukturkommissionens betænkning, 2004). De faktorer som er blevet underkastet en nærmere analyse er bl.a. sammenhængen mellem kommunestørrelse på den ene side og på den anden side valgdeltagelse, kendskabet og interessen for lokaldemokratiet, tillid til politikerne og tilfredshed med demokratiet.

Den samlede vurdering fra disse undersøgelser er, ”..at kommunestørrelse ikke har nogen afgørende betydning for borgernes interesse og kendskab til lokaldemokratiet, borgernes følelse af tilknytning til kommunen og borgernes opfattelse af at kunne øve indflydelse” (Strukturkommissionens betænkning 1, januar 2004, side 145). I forhold til nogle enkelte parametre kan der dog spores en svag tendens til, at den individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, den politiske tillid og tilfredsheden med kommunale serviceydelser falder en anelse i kommuner med mere end 50.000 indbyggere. Hvornår denne tendens sætter ind, har ikke været muligt at fastslå præcist. Det har kun været muligt at konstatere, at der i spændet mellem 20.000-30.000 indbyggere og formodentlig op til 70.000-80.000 indbyggere sker en svag reduktion i den individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, den politiske tillid og tilfredsheden med den kommunale service.

Set i relation til den landsdækkende diskussion om sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokratiet er konklusionen, at lokaldemokratiet ikke påvirkes i væsentlig grad af kommunestørrelsen.

Men spørgsmålet er, om den landsdækkende konklusion om sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati kan overføres til Københavns Kommune, som jo på flere måder adskiller sig fra en gennemsnitskommune.

I Københavns Kommune blev der i efteråret 2002 igangsat et projekt – ”Hverdagens Demokrati” – der skulle skabe debat om det lokale demokrati, samt give ideer til den fortsatte udvikling af kommunens demokrati. I forbindelse hermed blev Roger Buch fra Syddansk Universitet bedt om at foretage en undersøgelse af borgernes syn på det kommunale demokrati, herunder spørgsmålet om københavnernes deltagelse i forskellige dele af demokratiet samt vilje til mere deltagelse.

Undersøgelsen bygger på en spørgeskemaundersøgelse foretaget af Gallup i perioden fra 24. oktober – 6. november 2003. I alt er et repræsentativt udvalg af københavnere på 895 borgere blevet kontaktet.

Et af de spørgsmål, som indgik i undersøgelsen var spørgsmålet om københavnernes tilfredshed med demokratiet i kommunen. Konklusionen var, at københavnernes tilfredshed med demokratiet stort set var det samme som ved en tilsvarende gallupundersøgelse fra 1999, som dækkede de store byer i Danmark. Som det fremgår af tabellen nedenfor er ca. 80 % af borgerne ”tilfredse” eller ”nogenlunde tilfreds” med de demokratiske forhold i København.

Tilfredsheden med demokratiet blev ud over den generelle tilfredshed også undersøgt i forhold til tre demokratiske arenaer. Den mere specifikke tilfredshed er lidt lavere end den generelle tilfredshed med demokratiet i kommunen. Med udsigt til, at der eventuelt oprettes lokaludvalg i København, er det interessant, at ca. 70% af borgerne er ”tilfreds” eller ”nogenlunde tilfreds” med den måde, som demokratiet fungerer på i form af lokalråd og lokaludvalg.

Tilfredsheden med demokratiet generelt og med de tre demokratiske arenaer i kommunalpolitikken

| | Utilfreds | Ikke særligt tilfreds | Nogen- lunde tilfreds | Tilfreds | I alt |
|--|-----------|-----------------------------|-----------------------------|----------|-------|
| Hvis vi ser på den måde demokratiet som helhed fungerer på her i kommunen, vil de så sige, at De er..... | 5 | 13 | 54 | 28 | 100 |
| Hvis vi ser på den måde, som demokratiet fungerer på i form af lokalråd og lokaludvalg her i kommunen, vil De så sige, at De er..... | 11 | 17 | 46 | 26 | 100 |
| Hvis vi ser på den måde, som demokratiet fungerer på, når der gennemføres større eller mindre projekter (byfornyelse, kvarterløft, trafikplanlægning o.l.) her i kommunen, vil De så sige, at De er..... | 17 | 24 | 37 | 22 | 100 |
| Hvis vi ser på den måde, som demokratiet fungerer på i brugerbestyrelserne på eksempelvis daginstitutions- skole- og ældreområderne, her i kommunen, vil De så sige, at De er..... | 11 | 21 | 40 | 27 | 100 |

Konklusion – Lokaldemokrati- og distriktsstørrelse

Konklusionen på baggrund af dels de landsdækkende undersøgelser om sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati i forbindelse med kommunalreformen og dels undersøgelsen foretaget i København i forbindelse med projekt Hverdagens Demokrati, er umiddelbart, at det geografiske områdes størrelse ikke spiller nogen væsentlig rolle i forhold til lokaldemokratiet. Dog kan der spores en svag tendens til fald i engagementet i kommuner med over 70.000-80.000 indbyggere. Overføres den viden på diskussionen om distriktsstørrelse i forhold til udviklingen af lokaldemokratiet i København er der således et argument for, at der sigtes mod at ramme en distriktsstørrelse på max. 80.000 indbyggere.

Den praktiske erfaring med lokaldemokratiske fora, herunder ældreråd og lokalråd, i København tyder på, at der i disse fora er stærke holdninger til den geografiske afgrænsning af deres virke. Meget tyder på, at der i disse fora er mange som har et tilhørsforhold til de 15 bydele, som Kommuneplanen opererer med. Det kan være et signal om, at en ny distriktsinddeling i København kan møde modstand fra flere af de lokalt engagerede grupper. Omvendt kan der også spores en vis uenighed især blandt lokalrådene i København. Det giver sig udtryk i, at lokalrådene har overlappende distriktsinddelinger.

Kapitel 5: Service- og Borgerbetjeningsopgaver i kommunen

Kommunens decentrale service- og borgerbetjeningsopgaver er i dag organiseret forskelligt i de 7 forvaltninger. Set fra en borgersynsvinkel kan det virke meget forvirrende og ulogisk – og det er da også et af hovedargumenterne for dette arbejde med at udarbejde et forslag til en entydig geografisk distriktsinddeling.

I følgende kapitel skal relevante service- og borgerbetjeningsopgaver i de 7 forvaltninger beskrives og analyseres. Det skal ske med henblik på at afklare, hvad der kunne være et bud på en entydig geografisk distriktsinddeling for hele kommunen i forhold til, at løse alle de decentrale service- og borgerbetjeningsopgaver på en bæredygtig og effektiv måde og med høj kvalitet.

Alle forvaltninger har i denne sammenhæng fået til opgave at kortlægge deres decentrale service- og borgerbetjeningsopgaver i forhold til den nuværende distriktsinddeling samt beskrive de bagvedliggende hensyn til den anvendte inddeling. De er endvidere blevet bedt om at vurdere hensyn som bør indgå i en fremtidig distriktsinddeling. Endelig er forvaltningerne blevet bedt om at overveje eventuelle udviklingsperspektiver i forhold til de enkelte service- og borgerbetjeningsopgaver.

I det følgende vil de 7 forvaltningers kortlægning af lokale service- og borgerbetjeningsopgaver samt vurdering af behovet i en fremtidig distriktsstruktur blive gennemgået.

5.1 Økonomiforvaltningen

Under ØKF er det relevant at se på kommunens borgerservicecentre.

Kortlægning af distriktsinddeling

| Borger- og serviceområder | Distriktsopdelt (ja/nej) | Antal | Bagvedliggende hensyn til distriktsinddelingen |
|---------------------------|--------------------------|-------|--|
| Borgerservicecentre | Nej | 4 | De nuværende centre er bydækkende |

Behov i en fremtidig distriktsinddeling

Den 7. juni 2005 blev der et temamøde i forbindelse med Lundgaard-processen om udvikling af borgerservicekonceptet i Københavns Kommune. På mødet var der enighed om følgende i relation til distriktsinddelingen:

”At det nu er lejligheden, hvor BR bør træffe beslutning om en moderniseret geografisk struktur i Københavns Kommune – med udgangspunkt i en revurdering af bydelsafgrænsninger og samordnet med de naturlige afgrænsninger for den kommunale service (jf. FAF, SUF etc.) – herunder borgerservicecentre.”

”At forvaltningen skal gennemskrive eksempler på etablering af 7 og 9 borgerservicecentre, så man politisk kan forholde sig til noget konkret. Herunder forventes et begrundet skøn over antal opgaver/serviceydelser, bemanning, fysiske rammer etc.”

”At det ikke er et bestemt tal, men ”tænkningen”/analysen, der skal inspirere den politiske beslutning om fremtidig geografisk inddeling.”

Efter den 7. juni 2005 blev der nedsat en projektgruppe på tværs af forvaltningerne, som fik til opgave at beskrive mulige modeller for organisering af kommunens borgerbetjening. Tidsmæssigt foregik arbejdet parallelt med denne gruppes arbejde om distriktsinddelingen i København – hvorfor der ikke i skrivende stund er truffet nogen beslutning om organiseringen af borgerbetjeningen, herunder antallet af borgerservicecentre.

Arbejdsgruppen om borgerindgange har dog foretaget en analyse af kommunens borgerbetjening. På baggrund heraf konkluderes det, at det maksimale antal servicecentre der kan etableres i København er 7 til 8 – set ud fra en betragtning om økonomi og faglig bæredygtighed.

5.2 Kultur- og Fritidsforvaltningen

KFFs borgerrettede ydelser kan primært karakteriseres som servicetilbud. KFF har få egentlige myndighedsopgaver.

KFFs borgerrettede ydelser kan overordnet opdeles i

- aktiviteter og -faciliteter, som KFF stiller til rådighed,
- tilskudsadministration på folkeoplysnings-, kultur- og kunstoprådet, og
- øvrig borger- og erhvervsrettet administration som eksempelvis huslejenævn, taxinævn, vielser mv.

Endvidere hører valgdistrikterne under KFF. Da valgdistriktsinddelingen har en særlig karakter, idet det ikke er en borger- og servicebetjeningsopgave som sådan og heller ikke er en kommunalpolitisk beslutning, behandles spørgsmålet om inddelingen selvstændigt efter beskrivelsen af overvejelserne om KFFs behov for distriktsstørrelse.

Kortlægning af distriktsinddelingen

| Borger-serviceområder og | Distrikts-opdelt (ja/nej) | *Antal institutioner | Bagvedliggende hensyn til distriktsinddelingen | Bemærkninger |
|--------------------------|---------------------------|---|--|---|
| Biblioteker | Nej | 19 lokalbiblioteker og 1 hovedbibliotek | | Borgernes brug af ydelserne afgrænses ikke af geografiske grænser. |
| Kulturhuse | Nej | 18 | | Borgernes brug af ydelserne afgrænses ikke af geografiske grænser. |
| Idrætsanlæg | Nej | 56 | | Borgernes brug af ydelserne afgrænses ikke af geografiske grænser. |
| Tilskudsadministration | Nej | - | | Ud fra en faglig og økonomisk bæredygtighedsbetragtning foregår administrationen af tilskuddene centralt. |
| Huslejenævn | Ja | 7 | Ud fra en faglig og | |

| | | | | |
|--|-----|---|--|--|
| | | | økonomisk bæredygtighedsbetragtning foregår sagsbehandlingen centralt. | |
| Øvrige borger- og erhvervsrettede administrative opgaver | Nej | - | | Ud fra en faglig og økonomisk bæredygtighedsbetragtning foregår sagsbehandlingen centralt. |

*) OBS – Det er antal institutioner som er anført i tabellen og ikke antal distrikter.

IT, selvbetjening

KFF vurderer, at aktivitetsniveauet på særligt de elektroniske ydelser vil stige fremover, herunder netbaserede bibliotekstilbud og elektroniske ansøgninger om tilskud til kulturelle og folkeoplysende aktiviteter. Denne udvikling vil alt andet lige medføre, at løsningen af forvaltningens serviceydelser bliver mindre afhængig af geografiske forhold.

Behov i en fremtidig distriktsinddeling

Borgernes brug af KFFs tilbud og faciliteter afgrænses ikke af (administrative) geografiske grænser. Foruden lokal tilknytning har andre faktorer betydning for borgernes valg af hvilke af forvaltningens institutioner/aktiviteter, som borgerne ønsker at bruge:

- borgenes bevægelsesmønstre i byen,
- faciliteternes egnethed
- de enkelte aktiviteter konkrete indhold/tilbud.

På denne baggrund er det ikke relevant at opdele KFFs serviceopgaver i administrative distrikter.

Ud fra en betragtning om faglig og økonomisk bæredygtighed er det ikke hensigtsmæssigt at distriktsinddele administrationen af tilskud og øvrige borger- og erhvervsrettede administrative opgaver.

Valgdistrikter

Opdelingen af Københavns Kommune i opstillingskredse hører under folketingets kompetenceområde, mens den underliggende inddeling i afstemningsområder er kommunens eget ansvar.

I forbindelse med kommunalreformen er der nedsat en parlamentarisk arbejdsgruppe under Indenrigs og Sundhedsministeriet, som skal udarbejde et forslag til en ny valgkredsinddeling på landsplan. I relation hertil vil der være en mulighed for at påvirke inddelingen af valgdistrikter i Københavns Kommune i større eller mindre grad. Det er dog folketingspolitikkerne, der træffer den endelige beslutning.

København har i dag 16 opstillingskredse, og i de foreløbige udmeldinger fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet påtænkes en reduktion af antallet til 9, hvor København er blevet bedt om at fremkomme med et forslag.

Set ud fra et administrativt synspunkt kan der være en fordel i, at der sker en vis harmonisering af Københavns Kommunes fremtidige distriktsinddeling i forhold til service- og borgerbetjeningsopgaver og de fremtidige valgdistrikter. Hvor stor indflydelse et forslag til en entydig distriktsinddeling kan påvirke den konkrete beslutning vedrørende den fremtidige valgdistriktsinddeling er dog usikker.

5.3 Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen

UUF varetager følgende hovedopgaver:

- folkeskoler, herunder specialskoler
- fritidsinstitutioner, fritidsklubber og ungdomsklubber, herunder specialfritidsinstitutioner
- ungdomsskole
- ungdomsuddannelser: gymnasium, hf og social- og sundhedsuddannelserne
- voksenuddannelser

og har en række servicefunktioner, som blandt andre omfatter:

- pædagogisk-psykologisk rådgivning m.v.
- ungdomsvejledning
- musikskole, billedskole m.v.

I forhold til en ny bydelsinddeling har UUF taget udgangspunkt i folkeskoleområdet og fritidsinstitutionsområdet med tilhørende servicefunktioner.

Kortlægning af distriktsinddelingen

| Borger-serviceområder og | Distrikts-opdelt (ja/nej) | Antal distrikter | Bagvedliggende hensyn til distriktsinddelingen | Bemærkninger |
|------------------------------------|---------------------------|------------------|--|---|
| Skoler | Ja | 15 | | Skoledistrikter følger i hovedsagen Kommuneplanens 15 bydele. |
| Ungdomsskoler | Ja | 4 | Administrativ | |
| Pædagogiske psykologisk rådgivning | Ja | 4 | Administrativ | |
| Ungdomsvejledningen | Ja | 4 | Administrativ | |

Uddybning af distriktsinddelingen

Folkeskolerne er opdelt i skoledistrikter, som i hovedsagen følger de gældende 15 bydele. Administrativt er folkeskolerne fordelt på 4 børne- og ungeområder, som hver består af et antal skoledistrikter. De 4 administrative børne- og ungeområder er aktuelt placeret i den centrale UUF. Denne inddeling gælder også ungdomsskolen samt servicefunktionerne pædagogisk-psykologisk rådgivning, ungdomsvejledning.

Det skal bemærkes, at der i forbindelse med etablering af en ny Børneforvaltning pr. 1. januar 2006 gennemføres en forvaltningsmæssig sammenlægning af skoler og fritidsinstitutioner med vuggestuer og børnehaver. Vuggestuer og Børnehaver er for nærværende administrativt fordelt og decentralt styret på de nuværende centre under FAF.

Efter folkeskoleloven er der fastlagt et grunddistrikt for hver enkelt skole, som sikrer borgerne ret til optagelse på den lokale skole. Herudover har borgerne ret til optagelse på andre skoler: det frie skolevalg. Grunddistrikterne er fastlagt ud fra forskellige hensyn, dels afstand og sikre skoleveje, naturligt skoleopland m.v., og dels en nødvendig balance mellem skolens størrelse og elevunderlaget.

Hensynet til sammenhæng mellem skolens kapacitet og dens opland har medført, at nogle skoler har et opland, der helt eller delvist ligger i nabobydelen. Skoledistriktsgrænserne kan derfor afvige fra bydelsinddelingen. Nedenstående oversigt viser afvigelserne og angiver oplandets størrelse (se tabellen nedenfor).

Bydele og Skoledistrikter

| Rode | Bydel | Skoledistrikt | Skole | Opland |
|---------------------------|----------------|------------------|-----------------------|----------------|
| 63, 64 (østvendte del) | Indre Østerbro | Indre By | Nyboder Skole | 15 – 20 elever |
| 158, 159, 160, 163 og 164 | Ydre Nørrebro | Ydre Østerbro | Klostervængets Skole | 90 elever |
| 139, 140 og 141 | Ydre Nørrebro | Indre Nørrebro | Jagtvejens Skole | 23 elever |
| 149 og 151 | Ydre Nørrebro | Indre Nørrebro | Sjællandsgades Skole | 12 elever |
| 295 | Ydre Nørrebro | Bispebjerg | Grøndalsvængets Skole | 2 elever |
| 207 | Valby | Kgs. Enghave | Bavnehøj Skole | 35 elever |
| 282 | Vanløse | Bispebjerg | Grøndalsvængets Skole | 11 elever |
| 307 | Bispebjerg | Brønshøj / Husum | Utterslev Skole | 20 elever |
| 336 | Vestamager | Sundbyvester | Amager Fælled Skole | 4 elever* |

Opland angives i elever per årgang, normalklasser ex. privatskoleelever.

*) der etableres op til 3.000 nye boliger i området, hvorfor oplandet ventes at vokse i dette område.

Ovenstående oversigt viser de roder, der tilhører en anden bydel end skoledistriktet. Føres roderne tilbage til deres bydel, vil dette medføre, at de i skemaet anførte skoler mister en del af deres elevopland, samtidigt med, at skolerne i pågældende bydel får forøget deres opland.

Behov i en fremtidig distriktsinddeling

Ved udformningen af de kommende bydele må det forudsættes, at hensynet til skolernes fysiske kapacitet og opland opretholdes. Grænsedragningen mellem bydelene bør derfor fastlægges på en måde, der tilgodeser sammenhængen mellem skolernes fysiske kapacitet og deres opland.

Endvidere er det hensigtsmæssigt, at evt. sammenlægninger af bydele foretages under hensyn til naturlige grænser, lokal tilknytning og balanceret størrelse mellem bydelene.

Samtidigt bør bydelene tilstræbes fastlagt med en passende, ikke for stor, geografisk størrelse. De enkelte bydele bør ikke byde på for store afstande, eller andre forhindringer for børnene i deres færden mellem skole, fritidsinstitution og hjem i bydelen.

For at understøtte og fremme nærdemokrati og borgerservice i forbindelse med etablering af borgerservicecentre og inddeling i nye bydele vil det være naturligt at sikre en lokalforankring af den nye Børneforvaltning i de enkelte bydele på linie med den decentralisering, der allerede er gennemført under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen for så vidt angår vuggestue- og børnehavneområdet.

Overvejelserne om den styrkede decentralisering er ikke endeligt afklaret for indeværende, og der foreligger ikke en nærmere vurdering af blandt andre de økonomiske, personalemæssige, administrative og bygningsmæssige konsekvenser.

5.4 Sundhedsforvaltning

SUF har analyseret behovet for distriktsstørrelsen i forhold til følgende borger- og serviceydelser, som er placeret decentralt:

- Ældrekontorer, Pensions- og Omsorgskontorer
- Ældrerådene
- Folkesundhed København
- Hovedstadens Sygehusfællesskab
- Tandplejen
- Praksisområdet

Kortlægning af distriktsinddeling

| Borger- og serviceområder | Distrikt s-opdelt (ja/nej) | Antal Distrikter | Bagvedliggende hensyn | Bemærkninger |
|------------------------------|----------------------------|------------------|---|---|
| Ældrekontorer | Ja | 7 | <ul style="list-style-type: none"> • udgangspunkt i eksisterende bydelsgrænser • bred vifte af tilbud • faglig bæredygtighed • personaleledelse fra områdeleder til lederne af de enkelte enheder • systematisk kvalitetsudvikling og benchmarking • opfylde politiske og organisatoriske målsætninger og håndtere frit valg lovgivningen (BUM) | Strukturen på ældreområdet blev vedtaget af BR i 2003. I forbindelse hermed undergik hele området en større omorganisering. |
| Pensions- og Omsorgskontorer | Ja | 7 | <ul style="list-style-type: none"> • så bred en vifte som muligt af faglige områder (fx plejehjem, hjemmehjælp m.m.) • faglig | Se ovenfor |

| | | | | |
|--------------------------------|-----|----|--|--|
| | | | <p>bæredygtighed</p> <ul style="list-style-type: none"> • let tilgængelighed og nærhed til borgerne • opfylde politiske og organisatoriske målsætninger og håndtere frit valg lovgivningen (BUM) | |
| Ældrerådene | Ja | 15 | <ul style="list-style-type: none"> • ønske fra brugerne • lokalt ældrepolitisk forum | |
| Folkesundhed København | Nej | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bred vifte af tilbud om forebyggelse til forskellige målgrupper • Effektivitet i opgaveløsning | Folkesundhed København har afløst SundBy-butikkerne som der 9 af og som dækkede de 15 bydele |
| Hovedstadens Sygehusfællesskab | Ja | 5 | <ul style="list-style-type: none"> • optageområder og placering af specialer | H:S bliver en del af Region Hovedstaden som følge af kommunalreformen |
| Børne- og Ungdoms Tandpleje | Ja | 5 | <ul style="list-style-type: none"> • administrative • rekruttering og fastholdelse af medarbejdere | Børne og Ungdomstandplejen flyttes til den nye Børneforvaltning som følge af Ny Struktur |
| Praksisområdet | Ja | 5 | <ul style="list-style-type: none"> • jævn lægedækning • borgernes mulighed for at vælge mellem flere læger indenfor en rimelig geografisk afstand fra bopæl | Opgaven flyttes til regionen i forbindelse med kommunalreformen |

Uddybning af distriktsopdelingen på ældreområdet

SUF har opdelt kommunen i følgende syv lokalområder på ældreområdet:

- 1) Valby som består af bydelen Valby
- 2) Vanløse/Brønshøj/Husum som består af bydelene: Vanløse og Brønshøj-Husum
- 3) Bispebjerg som består af bydelen Bispebjerg
- 4) Østerbro som består af bydelene: Indre Østerbro og Ydre Østerbro
- 5) Nørrebro som består af bydelene: Indre Nørrebro og Ydre Nørrebro
- 6) Indre by/Vesterbro/Kgs. Enghave, som består af bydelene: Indre by, Vesterbro og Kgs. Enghave
- 7) Christianshavn/Amager som består af bydelene: Christianshavn, Vestamager, Sundbyøster og Sundbyvester

Figur 1: Grafisk fremstilling af de 7 lokalområder



SUFs lokalområder er administrative distrikter, bestående af en eller flere politisk fastsatte bydele i henhold til Kommuneplan 1995 (jf. bilag 1). SUFs inddeling blev vedtaget i 2003 ved godkendelse i BR.

De tidligere 13 Pensions- og omsorgskontorer blev sammenlagt til 7 Pensions- og Omsorgskontorer og der blev etableret 7 nye Ældrekontorer for hvert af de 7 lokalområder. I tabellen nedenfor er udvalgte aktivitetstal for de 7 lokalområder angivet.

Udvalgte aktivitetstal fordelt på de syv lokalområder:

| | Befolkning* pr. 1/1 2005 | 65+ årige*, pr. 1/1 2005 | Antal enheder i alt, pr. 1/7 2005 | Antal pladser i plejeboliger, pr. 1/1 2005** | Antal aflastnings pladser*** | Antal visiterede timer i alt, 2004 |
|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--|---|------------------------------------|---|
| Bydele | | | | | | |
| Indre Østerbro | 46.300 | 4.250 | | | | |
| Ydre Østerbro | 36.000 | 5.745 | | | | |
| | 82.300 | 9.995 | 13 | 627 | 31 | 554.010 |
| | | | | | | |
| Indre Nørrebro | 30.700 | 2.642 | | | | |
| Ydre Nørrebro | 41.400 | 2.864 | | | | |
| | 72.100 | 5.506 | 16 | 1.236 | 43 | 292.993 |
| | | | | | | |
| Indre By | 26.300 | 3.013 | | | | |
| Vesterbro | 35.200 | 1.984 | | | | |
| Kgs. Enghave | 15.400 | 2.124 | | | | |
| | 77.000 | 7.121 | 12 | 396 | 7 | 335.398 |
| | | | | | | |
| Valby | 46.100 | 6.478 | | | | |
| | 46.000 | 6.478 | 13 | 803 | 28 | 248.421 |
| | | | | | | |
| Vanløse | 36.300 | 5.053 | | | | |
| Brh-Husum | 39.900 | 6.385 | | | | |
| | 76.200 | 11.388 | 21 | 1.416 | 73 | 509.933 |
| | | | | | | |
| Bispebjerg | 39.600 | 5.366 | | | | |
| | 39.600 | 5.366 | 10 | 423 | 33 | 327.017 |
| | | | | | | |
| Chr.havn | 10.100 | 951 | | | | |
| Sundby Øster | 48.800 | 5.402 | | | | |
| Sundby Vester | 37.900 | 4.350 | | | | |
| Vestamager | 8.700 | 870 | | | | |
| | 105.500 | 11.573 | 16 | 847 | 56 | 690.869 |

* Datawarehouse, Statistik kontoret, Københavns Kommune.

** Plejeboliger dækker over kategorierne: Plejehjem, plejehjem for demente, særlige plejehjem, plejehjemslignende plejebolig, beskyttet plejehjemslignende bolig og beskyttet bolig (SUF Datawarehouse)

*** Antal budgetterede aflastningspladser 2005 dækker over kategorierne: Aflastning, rehabilitering, palliativ, træningscenter og aflastning demens

Ændringer som følge af kommunalreform

Kommunalreform og strukturreform giver ikke ændrede forudsætninger for den nuværende inddeling i 7 lokalområder, selvom ældreområdet fra 1. jan 2007 får til opgave at tilbyde genoptræning efter indlæggelse for alle aldersgrupper.

Med hensyn til ønsker om borgerindgange overvejer SUF at undersøge hvorvidt et call-center på ældreområdet, der dækker hele kommunen, ville kunne lade sig gøre.

I forbindelse med kommunalreformen overføres sygesikringsområdet til Region Hovedstaden. Det betyder, at kompetence til at beslutte den fremtidige praksisområdeinddeling, og hvor lægerne skal drive praksis, fremover kommer til at ligge i regionen.

I forbindelse med kommunalreformen overgår H:S' kompetence til at inddele Københavns Kommune i optageområder til den nye Region Hovedstaden.

IT, selvbetjening

I forhold til brug af it, selvbetjening har målgruppen for SUF ikke de store it-ressourcer i dag, men det forventes på længere sigt, at også målgruppen for SUF vil være aktive kravstillere og brugere på dette område.

Behov i en fremtidig distriktsinddeling

En fremtidig distriktsinddeling bør specielt tage hensyn til distriktsinddelingen indenfor ældreområdet, hvor der opereres med 7 distrikter på baggrund af de 15 bydele. SUF foretog i 2003 en større omorganisering af hele ældreområdet netop med henblik på at kunne honorere nye ønsker og krav på sundhedsområdet.

Borgerne stiller i dag nye og anderledes krav til SUFs tilbud om forebyggelse, sundhed, pleje og omsorg. Krav om individuelle, skræddersyede tilbud. Med loven om frit valg skal borgerne desuden have en reel mulighed for at vælge mellem private og kommunale udbydere. Det stiller krav om gennemskuelige serviceydelser og konkurrencedygtighed på kvalitet og pris.

SUFs tidligere organisering gav ikke i tilstrækkelig grad mulighed for at udøve den tætte ledelse og effektive styring, der sikrer forvaltningen det udviklingspotentiale og den fælles implementeringskraft, der er en forudsætning for, at forvaltningen kan leve op til borgernes behov og ønsker, de politiske fokusområder, til SUFs mission og vision og til udfordringerne omkring frit valg lovgivningen.

SUFs ældreområde er organiseret ud fra 7 konkrete distrikter. Ændres antallet eller afgrænsningen af de eksisterende distrikter vil det i forhold til de ældre betyde, at de ældre som "flytter" distrikt også skal have ny hjemmehjælper og fremover kontakte et andet Pensions- og Omsorgskontor. Desuden skal de forholde sig til nye private leverandører i forbindelse med frit valg, når de ældre borgere skal have personlig hjælp, Praktisk hjælp, indkøb, tøjvask, grundig rengøring og madudbringning.

De nuværende distrikter på SUFs ældreområde har en sammensætning af institutioner, der sikrer en ligelig fordeling på hvert distrikt i forhold til antallet af ældre borgere i distriktet. Jo flere opdelinger af distrikter og nye "grænsedragninger" mellem distrikter desto større er risikoen for, at fordelingen bliver skæv.

5.5 Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

FAFs service- og borgerbetjeningsopgaver, som er placeret lokalt er organiseret på i alt 23 lokale centre – 15 lokalcentre, 4 handicapcentre og 4 rådgivningscentre for stofafhængige.

Kortlægning af distriktsinddelingen

| Borger- og serviceområder | Distrikts-opdelt (ja/nej) | Antal distrikter | Bagvedliggende hensyn | Bemærkninger |
|---------------------------|---------------------------|------------------|---|---|
| Lokalcentre | Ja | 15 (1) | - eksis. bydelsopdeling - befolkningsgrundlag - bæredygtighed - historiske årsager | Kommunalreformen får store konsekvenser for den FAF's nuværende opgaver og struktur |
| Handicapcentre | Ja | 4 | - specialiseringshensyn | |
| Rådgivningscentre | Ja | 4 | - specialiseringshensyn | |

1) I nogle af bydelene er centrene delt på flere fysiske enheder

Uddybning af distriktsopdelingen af handicapcentre og Rådgivningscentre

Handicapcentre

FAFs tilbud til handicappede borgere udgår fra 4 handicapcentre, som hver dækker 3-4 bydele:

Handicapcenter Nord: Brønshøj-Husum, Bispebjerg og Ryvang (Ydre Østerbro)

Handicapcenter Øst: Indre By, Indre Nørrebro, Indre Østerbro og Ydre Nørrebro

Handicapcenter Vest: Vesterbro, Valby, Kgs. Enghave og Vanløse

Handicapcenter Syd: Christianshavn, Sundby Nord, Amagerbro og Sundby Syd

De brugerrettede opgaver i handicapcentrene er karakteriseret ved store hjemmeplejeenheder, der lokalemæssigt er spredt på flere satellitter eller baser i handicapcentrets geografiske område. Alle 4 handicapcentres hjemmepleje-enheder dækker både dag- og aftenhjemmepleje, mens nathjemmeplejen udgår samlet fra handicapcenter Nord.

Rådgivningscentre

Den sociale og behandlingsmæssige indsats overfor stofafhængige er ligeledes tilrettelagt ud fra 4 rådgivningscentre med følgende geografiske dækning:

Rådgivningscenter Nord: Brønshøj-Husum og Bispebjerg

Rådgivningscenter Indre: Indre By, Indre Nørrebro, Ryvang, Indre Østerbro og Ydre Nørrebro

Rådgivningscenter Vest: Vesterbro, Valby, Kgs. Enghave og Vanløse

Rådgivningscenter Amager: Christianshavn, Sundby Nord, Amagerbro og Sundby Syd.

Ændringer som følge af kommunalreform og strukturreform

Den kommende kommunale strukturændring pr. 2006 indebærer betydelige ændringer for den nuværende FAF i forhold til opgaver og struktur.

Foreløbige beregninger tager udgangspunkt i, at cirka 20 pct. af lokalcentrenes opgaver – og dermed af medarbejderne – tilgår det nye arbejdsmarkedsområde, andre cirka 60 pct. tilgår socialområdet, mens omkring 20 pct. fra de lokale centre tilgår børneområdet. Dvs. at daginstitutionerne ikke er medtaget i denne procentfordeling mellem forvaltningerne.

Alkoholområdet flyttes ved den ny struktur fra sundhedsområdet til socialområdet.

Specielt vedrørende beskæftigelsesindsatsen

Københavns Kommunes beskæftigelsesindsats, som i dag er forankret i FAF, består af 9 kontraktstyrede enheder med hver deres faglige speciale / fokus samt af arbejdsmarkedsteamene i de 15 lokalcentre. Enhederne dækker derfor hver især hele byen, uanset fysisk placering. I forbindelse med strukturreformen tilgår beskæftigelsescentrene den nye Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning.

Med henvisning til rapporten ”Ny organisering af beskæftigelses- og integrationsområdet – etablering af jobcentre”, fra strukturarbejdsgruppen vedr. arbejdsmarked, 30.6.2005, skal følgende vedr. fysisk placering (kap. 9 i rapporten) citeres:

”Stat og kommune fastlægger i fællesskab, gennem forhandling om etablering af det fælles jobcenter, jobcentres fysisk rammer, udformning og placering. Det er statens udgangspunkt, at såvel statslige som kommunale lokaler i videst muligt omfang skal genanvendes, samt at jobcentret skal være centralt beliggende ift. kollektiv trafik, tilgængelighed for handicappede m.v.

Ovenstående principper for organisering af jobcentrene taler for at der tænkes i få indgange til / afdelinger af jobcentret i København, hvor både dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere kan henvende sig, for at sikre en helhedsorienteret arbejdsmarkedspolitik i København.

Herudover vil få indgange muliggøre, at der bindes færrest mulige ressourcer i de generelle serviceopgaver mv. (rådgivning / vejledning, tilmelding, CV, førstegangsvisitation mv.), der skal løses ifb. med indgangen til jobcentret, og i stedet frigøre ressourcer til en personlig, individuel og specialiseret indsats målrettet borgerens behov.

Et andet forhold, der skal rejses opmærksomhed omkring er, at alle indgange til jobcentret også skal kunne servicere forsikrede ledige. Dvs. at de statslige medarbejdere, der skal indgå i jobcentret, skal fordeles på alle afdelinger af jobcentret. Da antallet af statslige medarbejdere forventes at være relativt lille, samt at den enkelte statslige medarbejder ikke uden videre kan forventes at have kompetencer til at løse alle opgaver for forsikrede, vil dette vanskeliggøre en model med mange indgange til jobcentret.

Ift. ydelsesadministrationen kræver denne kun i yderst begrænset omfang direkte personlige kontakt og fremmøde. Principperne taler for en samlet ydelsesadministration med primært telefonisk og digital borgerindgang. Vejledning, rådgivning mv., samt ansøgning om kontakthjælp ved førstegangshenvendelser kan ske i en af kommunens andre borgerindgange, mens alle afgørelser om berettigelse og udmåling af hjælp sker i den centrale ydelsesadministration.”

Der arbejdes i øjeblikket videre med at konkretisere den fremtidige organisering af beskæftigelsesindsatsen i kommunen.

Det brugerrettede arbejde i den ny socialforvaltning

Perspektiver i de strukturforandringer, der pågår i KK, er en smallere, men også en meget helhedsorienteret socialforvaltning, der tegner sig.

Mange af den ny socialforvaltnings brugere tilhører udsatte grupper, som på den ene eller anden måde har så komplekse sociale eller personlige vanskeligheder, at de har brug for en længerevarende og mere omfattende hjælp og støtte fra det offentlige, for at de kan få deres hverdag til at fungere.

Især de skrøbeligste brugere kan mangle overskud til at kunne udtrykke deres behov, krav og forventninger. Derfor er gennemsækelighed og enkelthed i kontakten til det offentlige ofte en nødvendighed for disse brugere. Samtidig har de behov for netop systemets hjælp til at kunne håndtere deres situation i et helhedsorienteret perspektiv og ud fra et menneskesyn, hvor deres situation ansues fra flere sider og hvor en fast kontaktperson kan vejlede og guide dem korrekt og ordentligt rundt i systemet. For de svageste brugere er det ikke altid indlysende og nemt at bevæge sig rundt i et traditionelt socialkontormiljø og kultur.

Forvaltningens møde med disse brugere skal derfor flytte derud, hvor brugeren er – såvel mentalt som ved fysisk tilstedeværelse, og så det passer ind i brugernes livssammenhænge.

Udfordringen er derfor at forvaltningen i højere grad skal møde brugerne, på deres hjemmebane og på deres præmisser. Dvs. at medarbejdere og brugerrettede sociale teams i langt højere grad skal prioritere det tværfaglige opsøgende arbejde, gadeplansarbejdet samt satse på at udvikle det lokale sociale netværksarbejde, eksempelvis samarbejde med foreninger og frivillige organisationer, som boligselskaber, kvarterløftsprojekter mv.

I forhold til det brugerrettede arbejde er det også afgørende, at medarbejdere med administrative funktioner og medarbejdere med udførende funktioner indgår i samme enhed, idet dette fremmer muligheden for, at viden om borgerne kan indgå i den administrative behandling

Derudover skal 'forvaltningens huse' indrettes på en sådan måde, at kultur og indretning afspejler et brugervenligt miljø med en imødekommende atmosfære og en indretning, der kan rumme mangfoldighed og forskellige former for aktiviteter ud over de relevante samtalekontorer og venteværelsesfaciliteter. Det kunne være gruppe- og værestedsfaciliteter, værksteder mv. alt afhængig af målgruppens behov og tilgang.

IT, selvbetjening

Der er allerede i dag en forventning hos forvaltningens borgere om at kunne betjene sig via kommunens selvbetjeningsløsning. Med idriftsætningen af ESB2 vil denne løsning være yderligere videreudviklet i forhold til den nuværende løsning på kommunens hjemmeside. Det vil blive muligt for borgerne at kunne indsende deres ansøgninger elektronisk på en række områder, ligesom sagsbehandlerne i en række tilfælde vil kunne viderebehandle ansøgninger elektronisk.

For at imødegå det pres, der i de kommende år må forventes fra borgernes side om at kunne betjene sig på internettet uafhængigt af forvaltningernes åbningstider og geografiske placering i forhold til bopæl, arbejdsplads m.v., er det i kommunens It-strategi for 2005-2009 fastsat som målsætning for den elektroniske borgerservice, at

- antallet af borgervendte serviceydelser skal udvides og gøres tilgængeligt døgnet 24 timer 7 dage om ugen
- så store dele af den enkelte selvbetjeningsydelse, som *det er* fagligt forsvarligt, skal gøres elektronisk
- den elektroniske borgerservice skal fremme en helhedsorienteret og sammenhængende borgerbetjening samt leve op til kommunens tilbud om åbenhed og gennemsigtighed i forvaltningerne
- der skal udvikles integration til sagsbehandlerarbejdspladsen og It-fagsystemerne.

Den forventede udvikling på It-området vil – hvis den realiseres – gøre borgernes behov for geografisk nærhed mellem bopæl og forvaltningerne mindre på en række områder, nemlig på de typiske serviceområder, hvor der ikke skal iværksættes nogen egentlig social indsats i forhold til borgeren.

Tilsvarende må det forventes, at en række borgerserviceydelser fremover vil kunne leveres ved borgerens brug af selvbetjening via telefonen i stedet for ved personlig eller skriftlig henvendelse til forvaltningerne. Herudover vil mange borgere efterhånden også kunne sende dokumentation, f.eks. lønsedler, huslejekvitteringer, diverse erklæringer m.v. til brug for deres sager ind til forvaltningerne elektronisk, da de har dokumentationen liggende på deres egen PC via f.eks. e-boks eller via indskanning fra egen printer m.v. Dette vil kunne betyde væsentlige ændringer i, hvilken form post fremover vil få i forvaltningerne, dvs. at den i højere grad vil komme elektronisk fra borgerne end som papir-dokumentation.

Herudover må det ikke glemmes, at mange af den kommende socialforvaltnings ydelser vil dreje sig om iværksættelse af en egentlig social indsats i forhold til borgeren, hvilket fortsat vil kræve personlig kontakt mellem borgeren og forvaltningen. Her har den geografiske nærhed mellem bopæl og forvaltningen altså stadig stor betydning.

Behov i en fremtidig distriktsinddeling

Selvom det må forventes, at It-udviklingen inden for en række serviceydelser således vil gøre behovet for geografisk nærhed mellem borgerens bopæl/arbejdsplads og forvaltningerne mindre, må det ikke glemmes, at en række brugere i særlige livssituationer fortsat vil have behov for en

personlig betjening. Det er vigtigt, at denne gruppe borgere – selvom den teknologiske udvikling ”drøner” afsted – også oplever en god borgerbetjening fra forvaltningernes side.

Den kommende kommunale strukturændring pr. 2006 indebærer som nævnt betydelige ændringer for den nuværende FAF i forhold til opgaver og struktur.

Et frafald af opgaver og medarbejdere på ca. 40 pct., medfører naturligt betydelige ændringer for strukturen i det lokale forvaltningsniveau på det fremtidige socialområde, såfremt de lokale enheder fortsat skal bestå af et bæredygtigt grundlag.

I beslutningsgrundlaget for en ændret geografisk opdeling af de lokale enheder ved overgange til den ny Socialforvaltning, er flere hensyn indtænkt:

De 4 rådgivningscentre for stofafhængige samt de 4 handicapcentre bliver i mindre omfang reduceret opgave- og medarbejdermæssigt. På den anden side vejer hensynet til målgruppen tungt. Rådgivningscentrene har hele tiden været små, specialiserede enheder, som vurderes at kunne bære en opgave- og personalemæssig reduktion.

Anderledes er situationen for de lokale centre, der med strukturreformens gennemførelse reduceres kraftigt, hvad angår opgaver og antallet af medarbejdere. De mindste centre vurderes ikke længere at være bæredygtige, når der ses på de ledelsesmæssige og effektivitetsmæssige hensyn. Her vil driftsmæssige overvejelser altså overskygge hensynet til tilgængeligheden for brugerne. Det skal dog understreges at det i øjeblikket overvejes at opretholde mindre decentrale enheder – satellitter – i de nærområder, hvor der f.eks. er en ophobning af brugere med særligt behov for en social indsats.

Samlet tegner der sig et billede af en ny socialforvaltning med et behov på 9 lokale centre. Udgangspunktet for arbejdet med en ny socialcenterstruktur har været Kommuneplanens eksisterende 15 bydele. De 9 centre er fremkommet ved, at de mindre centre er søgt nedlagt samtidig med, at Amager er søgt delt, således at den følger kommuneplanen. Konkret har man i FAF arbejdet med følgende distrikter:

| Nye socialcentre | Lokalcentre |
|------------------|---|
| Sundby Øst | Del af Sundby Nord Del af Sundby Syd |
| Sundby Vest | Christianshavn Del af Sundby Nord Del af Sundby Syd |
| Indre By | Indre By Vesterbro Kongens Enghave |
| Østerbro | Indre Østerbro Ydre Østerbro (Ryvang) |
| Nørrebro | Indre Nørrebro Ydre Nørrebro |

| | |
|----------------|----------------|
| Valby | Valby |
| Vanløse | Vanløse |
| Brønshøj-Husum | Brønshøj-Husum |
| Bispebjerg | Bispebjerg |

5.6 Bygge- og Teknikforvaltningen

BTF varetager en række borgerrettede opgaver bl.a. vedrørende parkering; parker og grønne områder; brugen af veje og pladser m.v. Ingen af disse service- og borgerbetjeningsopgaver er i forhold til borgerne lagt ud lokalt og vil derfor ikke blive påvirket af en ændret distriktsinddeling.

BTF har umiddelbart kun 3 typer af serviceopgaver, som er placeret lokalt:

- Bygningsinspektoraterne
- Københavns Brandvæsen
- Københavns Kirkegårde

Kortlægning af distriktsinddelingen

| Borger- og serviceområder | Distrikts-opdelt (ja/nej) | Antal distrikter | Bagvedliggende hensyn | Bemærkninger |
|---------------------------|---------------------------|------------------|-----------------------|---|
| Bygningsinspektoratet | Ja | 2 | Administrativt | Nej |
| Københavns Brandvæsen | Nej | 7 | - | Brandstationerne er placeret forskellige steder i byen, men ikke distriktsopdelt. Stationerne er bundet til de eksisterende fysiske anlæg |
| Københavns Kirkegårde | Nej | 5 | - | Kirkegårdene er ikke distriktsopdelt. De er bundet til de eksisterende fysiske anlæg |

IT, selvbetjening

Det er BTFs vurdering, at der er et uudnyttet potentiale med hensyn til digital betjening af byens borgere og brugere, og forvaltningen arbejder på at forbedre det digitale tilbud. En øget digital kommunikation med borgere og brugere vil yderligere reducere betydningen af den geografiske placering af serviceopgavernes løsning.

Behov i en fremtidig distriktsinddeling

Eftersom BTFs service- og borgerbetjeningsopgaver ikke er organiseret i distrikter som er begrundet i et borgerhensyn, vil forvaltningens virke ikke blive påvirket af en ny distriktsinddeling. Derfor har forvaltningen heller ikke ønsker eller krav til, hvorledes den fremtidige distriktsinddeling i kommunen skal se ud.

5.7 Miljø- og Forsyningsforvaltningen

Miljøkontrollen under MFF, varetager forvaltningen af miljøområdet i København, som i stor grad involverer byens borgere og virksomheder.

De kommunale kerneydelser indenfor miljøområdet er lovbundne myndighedsopgaver, som ikke er lagt ud i decentrale enheder. Det drejer sig fx om regulering af virksomheder, behandling af klager over forureningsforhold, skadedyrsbekæmpelse, overvågning af vandarealer, badevand, luftkvalitet, sektorplanlægning (Agenda 21, affald grundvand, spildevand, vandområder mv.), affaldshåndtering, jordforurening og –deponering, spildevandsudledning og grundvandssænkninger.

Københavns Energi hører ligeledes under MFF, men er heller ikke distriktsopdelt

Behov i en fremtidig distriktsinddeling

MFFs service- og borgerbetjening er ikke delt ud i distrikter, og en ny distriktsinddeling vil ikke påvirke opgavevaretagelsen. I det omfang det måtte blive relevant, vil forvaltningen naturligvis benytte sig af distriktsinddelingen.

5.8 Konklusion – Service- og borgerbetjening

Kommunens decentrale service- og borgerbetjening er i dag organiseret med udgangspunkt i forskellige distriktsinddelinger af kommunen. Med visse undtagelser følger distriktsinddelingerne dog byggestenene i kommuneplanens 15 bydele. Et af formålene med denne opgave er, at få organiseret de lokale kommunale opgaver ud fra en fælles distriktsinddeling.

I dette kapitel er de enkelte forvaltningers behov i forhold til en fremtidig distriktsinddeling blevet vurderet. Nedenfor er udarbejdet en oversigt over forvaltningernes samlede tilbagemelding.

| Forvaltningernes vurdering | Antal distrikter |
|---|-------------------------------------|
| Økonomiforvaltningen | 7-8 |
| Kultur- og Fritidsforvaltningen | Ingen distriktsinddeling |
| Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen | Der arbejdes med en lokalforankring |
| Sundhedsforvaltningen | 7 |
| Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen | 9 |
| Bygge- og Teknikforvaltningen | Ingen distriktsinddeling |
| Miljø- og Forsyningsforvaltningen | Ingen distriktsinddeling |

Alt i alt viser vores kortlægning af behovene i de enkelte forvaltninger, at de eksisterende 15 bydele er for meget – set ud fra en service- og borgerbetjenings vinkel. Med udgangspunkt heri er den samlede vurdering, at antallet af distrikter skal reduceres til mellem 7 og 9, hvis de vigtigste lokale service- og borgerbetjenings opgaver skal løses effektivt, være faglig bæredygtige og løses med høj kvalitet.

I tilbagemeldingen fremgår det, at der er flere opgaver – primært de mere specialiserede som fx handicapcentre – som nu er organiseret i færre distrikter end 7-9, og hvor det ikke vil være forsvarligt at øge antallet af hensyn til fastholdelsen af en effektiv og faglig forsvarlig løsning af opgaven. Det må dog antages, at det er muligt at tage udgangspunkt i ”byggestenene” i en evt. fremtidig distriktsinddeling, således at de mindre opgaver dækker hele distrikter, og ikke skære distrikter midt over.

I forhold til udviklingsperspektivet indenfor brug af IT og selvbetjening vurderer stort set alle forvaltninger, at der i årene fremover vil ske en stigning i brugen heraf, og at det alt andet lige får som konsekvens, at betydningen af den geografiske afstand reduceres.

Kapitel 6 - Forslag til distriktsinddeling

På baggrund af analysen af forskellige hensyn til en kommende distriktsinddeling er der blevet udarbejdet to forslag til en entydig geografisk distriktsinddeling af København. I dette kapitel beskrives de to forslag og der foretages en analyse af styrker og svagheder ved de to modeller.

6.1 Overvejelser om distriktsinddeling

Gruppen har fået til opgave at komme med forslag til en entydig geografisk distriktsinddeling af København, som tilgodeser følgende hensyn:

- Naturlige grænser i byens fysiske struktur
- Befolkningens tilhørsforhold
- Mulighederne for bæredygtig og effektiv løsning af service- og borgerbetjeningsopgaverne lokalt med høj kvalitet
- Mulighederne for udvikling af lokaludvalg, brugerdemokrati og selvforvaltning

De forskellige hensyn er blevet analyseret, og det fremgår heraf, at forslag til en kommende distriktsinddeling afhænger af, hvilke hensyn som skal vægtes tungest.

De spørgsmål som gruppen har overvejet i forbindelse med udarbejdelsen af forslag har været antallet af distrikter samt graden af fornyelse i sammenligning med kommuneplanens eksisterende 15 bydele.

Analysen af de naturlige grænser kommer ikke med noget konkret bud på antal, men tager udgangspunkt i centerstrukturene i byen samt nye naturlige sammenhænge.

Analysen af befolkningens tilhørsforhold er også meget lidt konkret i forhold til antal. Her er det dog naturligt at tage udgangspunkt i kommuneplanens nuværende 15 bydele, som befolkningen i en eller anden grad har et tilhørsforhold til. Hvis antallet skal reduceres lægger analysen op til, at det især er i de indre bydele, hvor der sker en sammenlægning.

Fra analysen af udviklingen af lokaldemokrati i København argumenteres for, at distriktsstørrelsen ikke bør overstige 80.000 indbyggere. I forhold til de eksisterende lokale demokrati fora er det en fordel at fastholde de eksisterende 15 bydele. Dog vurderes, at en entydig geografisk distriktsinddeling i København vil styrke en lokal identitet samt forenkle samarbejdet med kommunen. I forhold til udvikling af lokaludvalg, hvor distriktsplanlægning udgør et vigtigt emne, bør der tages hensyn til de naturlige grænser i byen.

Analysen af borgerbetjeningen åbner mulighed for en distriktsmodel, hvor hele København er et distrikt (eller ingen) eller hvor der er mellem 7-9 distrikter.

Med hensyn til spørgsmålet om graden af fornyelse peger analysen af byens naturlige grænser i retning af det hensigtsmæssige i at anskue byen med ”nye briller”. Siden Kommuneplanens bydelsinddeling har byen udviklet sig på forskellig vis – og nye naturlige grænser er opstået.

Omvendt peger analysen af den eksisterende borgerbetjening på behovet for en stor grad af kontinuitet, hvor der røres mindst muligt på de eksisterende distriktsgrænser.

Som ovenfor anført åbner analysen af de forskellige hensyn til en fremtidig distriktsinddeling for flere mulige forslag til en distriktsinddeling, afhængig af hvilke hensyn som vægter tungest.

6.2 Forslag til 2 distriktsinddelinger

Gruppen har arbejdet med 2 forskellige modeller for en ny distriktsinddeling på henholdsvis 8 og 10 distrikter (alternativt 9). FAF/UUF og SUF har i fællesskab udarbejdet et modelforslag med 8 distrikter. ØKFs plankontor har udarbejdet forslaget med de 10 (alternativt 9). De nye distrikter vil få et gennemsnitligt befolkningstal på omkring 50.000 – 60.000 indbygger, og det er tilstræbt at indbyggertallet i distrikterne ikke overstiger 80.000.

Den ene model med 8 distrikter tager udgangspunkt i SUFs nuværende distriktsinddeling, som bygger på de 15 bydele. De 15 bydele ligger også til grund for FAFs og UUFs nuværende distriktsinddelinger dog med visse afvigelser. De 8 distrikter er fremkommet ved at sammenlægge 12 af de nuværende bydele til 5 distrikter. Bydelene Valby, Bispebjerg og Sundbyøster indgår i modellen som selvstændige distrikter med deres nuværende afgrænsning.

I den anden model med 10 distrikter er der lagt mere vægt på byens hovedområder og centerstruktur samt de ændringer der må forventes i bystrukturen. Der indgår et selvstændigt distrikt for "Det centrale byområde" og bydelene Vanløse og Brønshøj-Husum opretholdes som selvstændige distrikter. Herudover er der, bl.a. på grund af centerstrukturen, indarbejdet nogle distriktsafgrænsninger, som afviger fra bydelenes nuværende afgrænsning.

Model 1 – 8 distrikter

Udgangspunktet for FAF/UUF/SUFs model er kontinuiteten i borgerservicen. Den har som mål, at så få borgere som muligt berøres af ændringerne i distriktsindelingen i forhold til den eksisterende borgerservice, og at den interne omstrukturering af servicen begrænses mest muligt. Modellen tager som nævnt udgangspunkt i SUFs nuværende opdeling i 7 distrikter, dog foreslås Amager opdelt i 2 distrikter - et distrikt øst og vest for Amagerbrogade. Det betyder, at grænserne for de 15 bydele i kommuneplanen anvendes som byggesten i de foreslåede 8 distrikter.

Modellen rummer 5 store distrikter med over 70.000 indbyggere (inkl. Amager Vest når Ørestad mm. er udbygget), 2 mellemstore med omkring 50.000 indbyggere og 1 mindre distrikt - Bispebjerg med ca. 40.000 indbyggere.

Model 2 – 10 distrikter

Model 2 tager udgangspunkt i en planlægningsvinkel, hvori der som nævnt er lagt vægt på hovedområder samt på, at de nye distrikter indeholder en entydig centerstruktur. Modellen giver et godt grundlag for en bydelsplanlægning, som bliver en vigtig opgave for de kommende lokaludvalg i København. Endvidere er der tilstræbt en så jævn befolkningsfordeling mellem distrikterne som muligt. Med udgangspunkt i kommuneplanlægningen og den normale

opfattelse af byen er ”Det centrale byområde” og bydelene Vanløse og Brønshøj-Husum medtaget som selvstændige distrikter.

Forslaget med 10 distrikter vil befolkningsmæssigt betyde, at der er 3 store distrikter med over 60.000 indbyggere, 5 mellemstore distrikter med 40.000-50.000 indbyggere (inkl. Vestamager når Ørestad m.m. er udbygget) samt 2 mindre med under 40.000 indbyggere - Vanløse og Brønshøj-Husum.

Antallet af distrikter kan reduceres til 9, hvis Vanløse og Brønshøj-Husum slås sammen. Set ud fra en planlægningsvinkel vil en sådan model med 9 distrikter have den ulempe, at et stort distrikt med Vanløse og Brønshøj-Husum vil få en stor geografisk udstrækning og vil rumme 2 bydelscentre: Jernbane Allé med Vanløse Station og Frederikssundsvej.

Analyse-forudsætninger for begge forslag

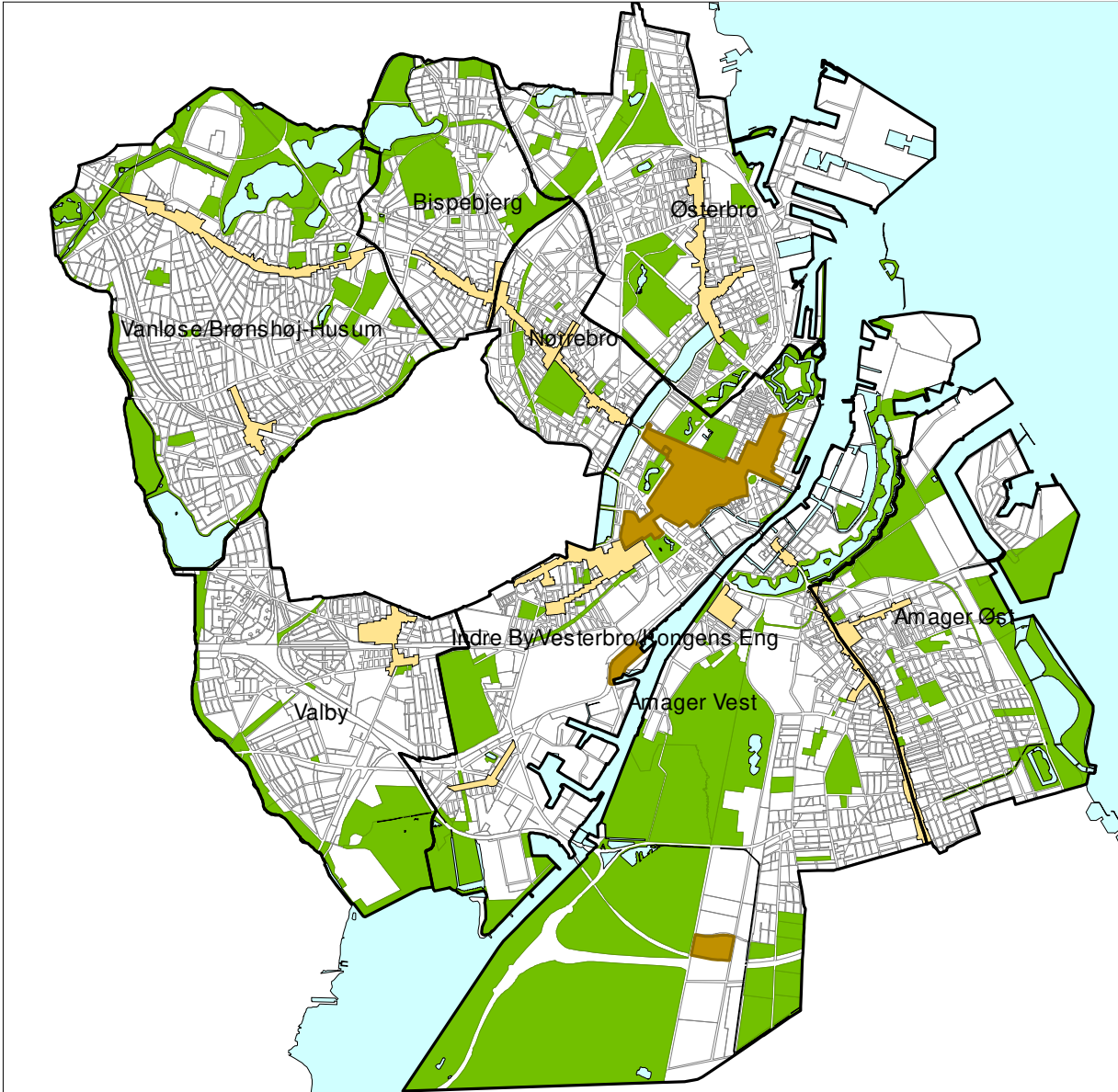
- At alle forvaltninger i den decentrale del af borgerservicen, hvor en distriktsinddeling er relevant, skal overholde grænserne (”byggeklodserne”). Der må dog tages forbehold for skoledistriktsgrænserne.
- At distriktsgrænserne skal opfattes dynamisk, forstået på den måde, at en borgerbetjeningsenhed kan betjene 2 distrikter eller 1 distrikt kan betjenes af 2 af samme type borgerbetjeningsenheder.
- At der ikke som følge af distriktsinddelingen skal ændres på serviceniveauet.

Analyse-forbehold

Kommunalreformen og strukturreformen samt arbejdet med nye borgerindgange i Københavns Kommune betyder en række ændringer i opgavefordelingen mellem stat og kommunen og internt mellem forvaltningerne. Det bevirker, at der er mange ubekendte, som vanskeliggør en analyse af konsekvenserne af en ny distriktsinddeling i forhold til borgerbetjeningen. I det omfang ændringerne i opgavefordelingen er kendte er de søgt indarbejdet som fx i forhold til en smallere socialforvaltning.

6.3 Analyse af model 1

Model med 8 distrikter



| Distrikter | Børn | | Unge | | 30-64 | | Over | | I alt |
|--------------------------------------|---------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|---------------|-----------|----------------|
| | 0-17år | % | 18-29år | % | årige | % | 64 år | % | |
| Indre By/Vesterbro/Kongens Enghave | 11.012 | 14 | 20.563 | 27 | 38.319 | 50 | 7.121 | 9 | 77.015 |
| Østerbro | 13.076 | 16 | 19.072 | 23 | 40.156 | 49 | 9.998 | 12 | 82.302 |
| Nørrebro | 13.235 | 18 | 21.297 | 30 | 32.122 | 45 | 5.507 | 8 | 72.161 |
| Valby | 8.548 | 19 | 9.977 | 22 | 21.108 | 46 | 6.480 | 14 | 46.113 |
| Vanløse/Brønshøj-Husum | 15.609 | 20 | 13.541 | 18 | 35.588 | 47 | 11.439 | 15 | 76.177 |
| Bispebjerg | 5.935 | 15 | 11.234 | 28 | 17.122 | 43 | 5.367 | 14 | 39.658 |
| Amager Vest (incl. Christianshavn ') | 9.854 | 17 | 12.949 | 23 | 27.792 | 49 | 6.169 | 11 | 56.764 |
| Amager Øst | 7.860 | 16 | 13.655 | 28 | 21.837 | 45 | 5.402 | 11 | 48.754 |
| Uden for bydelene | 236 | 7 | 1.142 | 32 | 2.102 | 60 | 45 | 1 | 3.525 |
| København I alt | 85.365 | 17 | 123.430 | 25 | 236.146 | 47 | 57.528 | 11 | 502.469 |

*) I 2020 vil Amager Vest have ca. 75.000 beboere efter den seneste befolkningsprognose

Styrken ved model 1

Styrken ved model 1 er, som nævnt indledningsvist, at kontinuiteten i den eksisterende borgerservice fastholdes. Dog er der i modellen taget højde for, at distriktsinddelingen på Amager følger den seneste ændring i kommuneplanen.

Det er SUFs vurdering, at model 1 ikke vil få nogen nævneværdige konsekvenser for organiseringen af pensions- og omsorgskontorerne og ældrekontorerne, og dermed heller ikke for borgerne. Det forudsættes dog, at modellen er fleksibel, således at forvaltningen kan forvalte Amager Vest (inkl. Christianshavn) fra et Ældre-/Pensions- og Omsorgskontor.

I forhold til FAFs eksisterende lokalcenterstruktur vil model 1 i praksis betyde, at der kan gennemføres sammenlægninger af hele distrikter/centre, hvilket alt andet lige begrænser konsekvensen i forhold til medarbejdere og borgere. Det gælder dog ikke på Amager, hvor lokalcentrene hidtil har fulgt den gamle bydelsinddeling i en øst-vest linie (Øresundvej/Englandsvej mm.), men hvor model 1 betyder en opdelingen af området i en syd-nord linie (Amagerbrogade). Konsekvensen for lokalcentrene på Amager vil derfor være, at medarbejdere og borgere skal fordeles på to nye centre.

I model 1 er Brønshøj-Husum og Vanløse sammenlagt til 1 distrikt. Set i forhold til lokalcentrene er det forvaltningens vurdering, at der fortsat er behov for to lokalcentre - et i Brønshøj-Husum og et i Vanløse. Argumentationen herfor er hensynet til brugernes tilgængelighed, idet infrastrukturen ikke understøtter, at der kun er et center i et så stort geografisk område og af hensyn til områdernes oplevelse af at være adskilte distrikter.

For så vidt angår handicapcentre og rådgivningscentre betyder den ændrede distriktsopdeling, at nogle af de eksisterende 15 distriktsområder flytter centre.

Sammenlignet med model 2 er det FAFs og SUFs vurdering, at model 1 vil få meget begrænset betydning i forhold til de borgere, som forvaltningen betjener i dag, og som den også skal betjene i fremtiden.

UUF har påpeget, at anvendelse af de eksisterende bydelsgrænser som udgangspunkt for en decentral distriktsstruktur i den kommende Børne- og Ungeforvaltning indebærer, at grunddistriktet (her har borgerne ret til en bestemt skole) for enkelte skoler ændres, hvilket indebærer en ændring i borgernes oplevelse af forventede rettigheder. Ændring af de få skolegrunddistrikter kan endvidere betyde, at bl.a. nyligt gennemførte bygningsmæssige ændringer af skoler herefter ikke vil modsvare behovet.

I model 1 er der 5 skoler, hvor grunddistrikterne berøres af de nye distriktsgrænser. Da der i model 2 er 7 skoler som berøres af distriktsinddelingen, er model 1 at foretrække.

I relation til **tilgængeligheden i forhold til borgerbetjeningen** er det vurderingen, at den vil være god for SUF og den kommende socialforvaltning.

SUFs nuværende distriktsinddeling på ældreområdet giver en god tilgængelighed for de ældre borgere til forvaltningens serviceydelser, da hvert distrikt kan tilbyde alle grundydelse. SUFs 7 lokalområder er således alle baseret på princippet om at være helhedsforsynende i forhold til de serviceydelser forvaltningen leverer til borgerne.

FAF påpeger, at mange af den nye socialforvaltnings brugere tilhører udsatte grupper, som på den ene eller anden måde har så komplekse sociale eller personlige vanskeligheder, at de har brug for en længerevarende og mere omfattende hjælp og støtte fra det offentlige, for at de kan få deres hverdag til at fungere.

Den geografiske nærhed mellem bopæl og forvaltningen har således stadig stor betydning i en ny socialforvaltning. I forhold til antallet af lokalcentre er den umiddelbare vurdering, at 9 centre vil kunne dække behovet for geografisk tilstedeværelse i lokalområdet – et i hvert distrikt undtagen i Brønshøj-Husum-Vanløse, hvor der er behov for to.

Den faglige bæredygtighed i borgerbetjeningen vurderes også at være god i forhold til SUFs og den kommende socialforvaltnings decentrale betjeningsenheder.

Model 1 medfører ikke ændringer i forhold til SUFs nuværende inddeling, der er baseret på såkaldte 7 selvstående lokalområder. De 7 enheder er af en sådan størrelse, at de geografisk, ledelsesmæssigt, opgavemæssigt, økonomisk og kompetencemæssigt kan opfylde de politiske og organisatoriske målsætninger, levere en bred vifte af ydelser til borgerne samt matche udfordringerne omkring frit valg lovgivningen. Organisatorisk er de enkelte lokalområder administreret af ét Pensions- og Omsorgskontor og ét Ældrekontor i en BUM-model.

FAF har vurderet, at etableringen af 9 lokalcentre vil give en bæredygtig organisatorisk centerenhed. Det understreges dog, at forudsætningen er, at ressourcerne samt medarbejderressourcer flyttes tilsvarende.

FAF har vurderet, at i model 1 – med 9 lokalcentre - bliver **befolkningsgrundlag og sagsmængde** i borgerbetjeningen mere ens end i dag.

For så vidt angår sager er det vanskelig at vurdere en fremtidig sagsmængde, idet det afhænger af den opgavefordeling, der vedtages mellem Borgerservicecentrene og den kommende socialforvaltning.

Beregnet ud fra den eksisterende sagsmængde vil distriktsforslaget betyde, at der bliver mindre forskel i sagsmængden, hvilket betyder en centerstruktur og bemanding, der er mere ens, hvilket i sig kan øge effektiviteten f.eks. gennem ens styringsprocesser.

Vurderingen af **omkostninger som følge af tilpasning til den nye distriktsinddeling i forhold til borgerbetjeningen** er, at den for SUF og FAF vil være meget begrænset.

Det er SUFs umiddelbare vurdering, at model 1 ikke vil medføre flere udgifter for SUF, idet der er taget højde for, at Sundhedsforvaltningens lokale forvaltning i form af Ældre- og Pensions- og Omsorgskontorerne på Amager kan dække begge distrikter på Amager.

FAF vil som følge af overflytning af opgaver fra FAF til en kommende Beskæftigelsesforvaltning samt overflytning til en kommende Børne- og Ungdomsforvaltning få tilpasset budgetgrundlaget for den kommende socialforvaltning, hvilket er en del af effekten af at gå fra 15 til 9 lokalcentre.

I relation hertil skønner forvaltningen, at selve sammenlægningen af hele lokalcentre ikke som følge af en ny distriktsinddeling vil give udgifter – bortset fra inddelingen på Amager.

For så vidt angår de nye distriktsgrænser på Amager vil der være borgere, sager og medarbejdere på lokalcentrene Sundby Nord og Sundby Syd, der skal deles. Denne omstrukturering vil medføre en engangsinvestering, hvorimod driftsomkostningerne samlet set forventes uændret.

I relation til **udvikling af lokaldemokrati** i distrikterne skal det fremhæves, at det er vurderingen, at en entydig geografisk distriktsinddeling i København kan medvirke til at understøtte udviklingen af en lokal identitet og dermed et engagement i lokalområdet. Netop et lokalt engagement kan give nogle gode betingelser for udvikling af et lokaldemokrati.

Desuden vil en entydig geografisk distriktsinddeling også kunne gøre det lokaldemokratiske arbejde mere gennemskueligt og samarbejdet med kommunen mere enkelt.

Svaghed ved model 1

I forhold til **byens naturlige grænser og bydelskerner** vurderer ØKFs plankontor, at det kan vise sig vanskelig at gennemføre en sammenhængende fysisk planlægning for flere af de foreslåede distrikter. Det betyder, at det i forhold til oprettelsen af lokaludvalg kan give problemer at foretage en hensigtsmæssig bydelsplanlægning i nogle af distrikterne.

Indre By er både funktionelt og bygningsmæssigt forskellig fra Vesterbro og Kongens Enghave, og det samme gælder Christianshavn i forhold til Vestamager og Sundbyvester. Derimod opleves og fungerer Christianshavn og Indre By i stigende grad som et sammenhængende byområde – kernen i ”Det centrale Byområde”.

Det er principielt uheldigt at placere en distrikts-/bydelsgrænse på langs igennem en stor butiksgade som Amagerbrogade, da dette hovedstrøg betjener borgere i store oplande på begge sider af denne bydelskerne. Samtidig indebærer Metroen og den kommende bystruktur i Ørestad og på Islands Brygge, at disse byområder får en egen sammenhængende identitet.

Østerbro - som i dag har 82.000 beboere - har et betragteligt udviklingspotentiale, i første omgang 500 boliger i Søndre Frihavn og 2.000 boliger i Århusgade-området. På længere sigt kan der komme væsentlig yderligere tilvækst af boliger i Nordhavnsområdet. Det må derfor forventes en større befolkningstilvækst i distriktet, som i forvejen er den befolkningsmæssigt største i denne model.

I relation til **befolkningens tilhørsforhold** er det vurderingen, at model 1 kan give problemer med sammenlægning af Brønshøj-Husum og Vanløse. Vurderingen bygger på den antagelse, at det primært er københavnere som bor i forstads kvartererne, der knytter bånd til lokalområdet, og som derfor i højere grad opfatter de nuværende bydelsgrænser som naturlige.

De største ændringer er dog i de indre bydele, hvor risikoen vurderes at være mindre for, at befolkningen vil opfatte det som værende unaturlige og stridende mod traditionelle tilknytningsforhold.

Med hensyn til **udvikling af lokaldemokrati** i distrikterne er erfaringen umiddelbart, at ændringer af kommuneplanens eksisterende 15 bydele kan skabe modstand i ældreråd og lokalråd. Forslaget bygger dog på sammenlægning af eksisterende bydele, som kan danne grundlag for sammenlægninger af hele ældreråd og delvist hele lokalråd.

I forhold til oprettelsen af lokaludvalg, som bl.a. får som opgave at medvirke til udarbejdelse af fysiske planer for distrikterne, påpeger ØKFs plankontor, at det kan være vanskeligt at gennemføre en sammenhængende planlægning i nogle af distrikterne i model 1.

I forhold til kravet om, at de fremtidige distrikter maksimalt må bestå af 80.000 indbyggere ud fra et nærdemokrati-hensyn overstiger Østerbro denne grænse.

I relation til **borgerbetjeningen** har UUF beregnet, at distriktsgrænserne i model 1 giver problemer i forhold til 5 skolars grunddistrikter. Hvis grunddistrikterne skal rettes ind i forhold til distriktsgrænserne i model 1 vil det umiddelbart betyde, at skolerne må afgive en betydelig del af deres grunddistrikt og deres elevunderlag til nabobydelen. Nedenstående oversigt viser de 5 skoler, der påvirkes af forslaget, og det er anført, hvor stort et elevunderlag, der fjernes fra skolen.

Grunddistrikt og elevunderlag der fjernes fra skolerne

| Bydel | Skole | Roder | Elever |
|--|--|-----------------------|---------------------------|
| 1. Valby | - | - | - |
| 2. Vanløse / Brønshøj / Husum | - | - | - |
| 3. Bispebjerg | Utterslev Skole Grøndalsvængets Skole | 279 282 og 295 | 18 13 |
| 4. Østerbro | Klostervængets Skole | 158-160 og 163-164 | 90 |
| 5. Nørrebro | - | - | - |
| 6. Indre By / Vesterbro / Kgs. Enghave | Nyboder Skole Bavnehøj Skole | 63 og 64 (øst) 207 | 15-20 35 |
| 7. Amager Øst | - | - | - |
| 8. Amager Vest | - | - | - |

Elevunderlaget er angivet i elever per årgang, normalklasseelever i offentlige skoler.

UUF peger på, at der i det videre arbejde må tages højde for dette forhold ved at operere med konkrete løsningsmodeller. Disse løsninger kan omfatte en finjustering af bydelsgrænserne, eller mulighed for at disse skolars grunddistrikt kan gå på tværs af bydelsgrænser, eller at skoler placeres administrativt i en anden bydel eller andre løsningsmodeller, der kompenserer for tab af elevunderlag, og dermed risiko for alvorlige indgreb i skolestrukturen.

Model 1 - Dækningsgraden

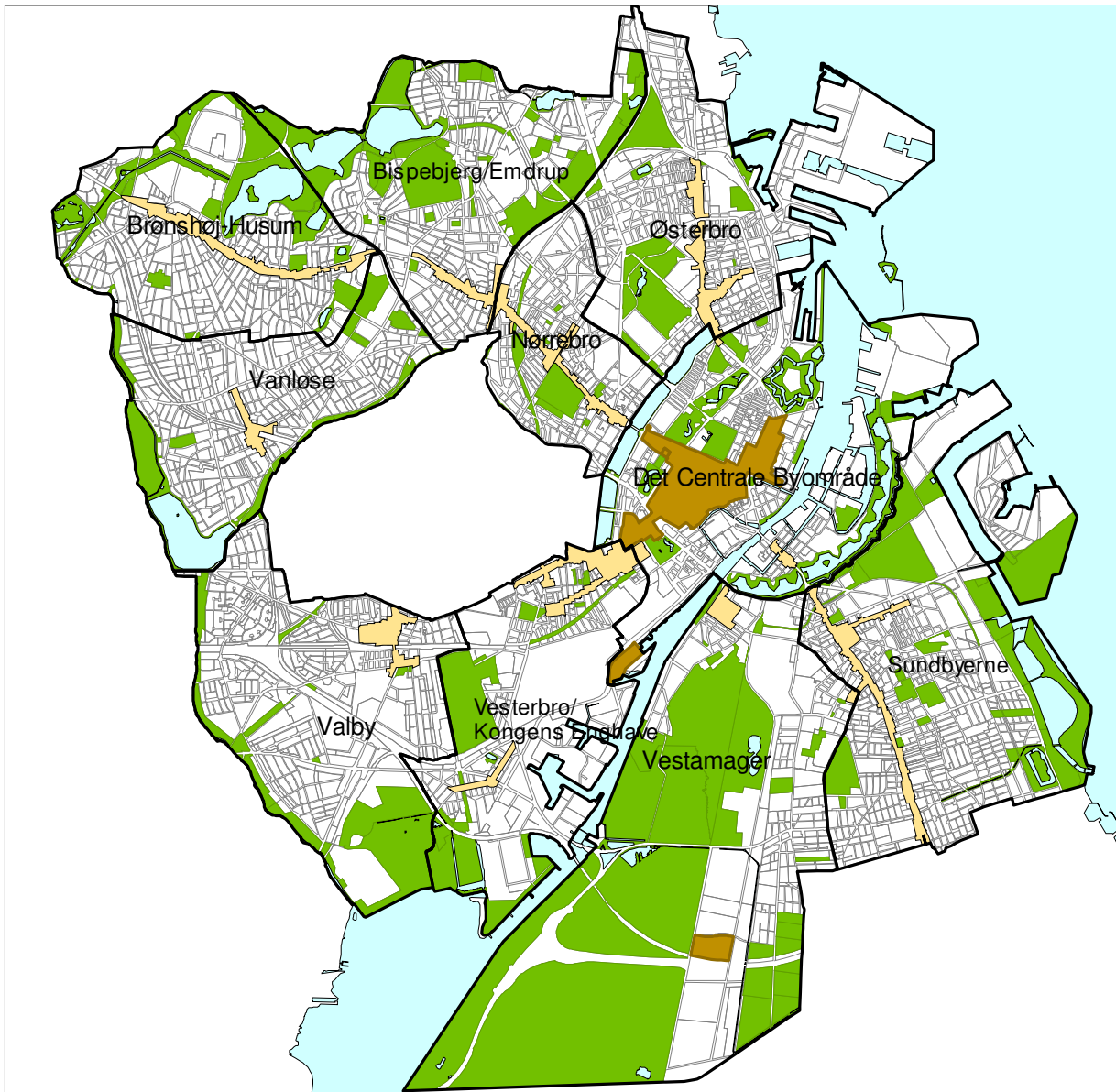
Forudsætningen for opgørelsen af forsyningsgraden i model 1 med 8 distrikter er baseret på, at antallet og beliggenheden af de eksisterende service- og borgerbetjeningsenheder er status quo. Konsekvensen heraf er, at der er service- og borgerbetjeningsenheder som skal dække 2 distrikter.

| Bydel | Befolkningsgrundlag | Service-Centre 1) | Kulturhuse | Biblioteker | Skoler | Pensions- og Omsorgskontorer | Ældrekontorer | Lokalcentre |
|---|---------------------|-------------------|------------|-------------|----------------|------------------------------|-----------------------------|-------------|
| Indre By (incl. Vesterbro og Kgs. Enhave) | 77.015 | 1 | 5 | 3 | 10 (incl. Gas) | 1 | 1 | 1 |
| Østerbro | 82.302 | 1 | 2 | 2 | 10 | 1 | 1 | 1 |
| Nørrebro | 72.161 | - | 4 | 2 | 7 (incl. HGO) | 1 | 1 | 1 |
| Valby | 46.113 | - | 1 | 2 | 6 | 1 | 1 | 1 |
| Brønshøj-Vanløse | 76.177 | 1 | 2 | 4 | 11 | 1 | 1 | 2 |
| Bispebjerg | 39.658 | - | 1 | 2 | 6 | 1 | 1 | 1 |
| Amager Vest (incl. Christianshavn) | 56.764 | 1 | 2 | 3 | 6 | 1 center dækker hele Amager | 1 center dækker hele Amager | 1 |
| Amager Øst | 48.754 | - | 1 | 2 | 6 | - | - | 1 |
| Uden for bydele | 3.525 | - | - | - | - | - | - | - |
| I alt | 498.944 | 4 | 18 | 20 | 62 | 7 | 7 | 9 |

1): Der findes kun 4 borgerservicecentre i dag. I arbejdsgruppen vedrørende borgerindgange er det vurderingen, at der ud fra en bæredygtighedsbetragtning er mulighed for etablering af 7-8 centre. Det kunne betyde, at der kan etableres en (eller næsten en) i hver bydel.

6.4 Analyse af model 2

Model med 10 distrikter



| Distrikter | Børn | | Unge | | 30-64 | | Over | | I alt |
|---------------------------|---------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|---------------|-----------|----------------|
| | 0-17 år | % | 18-29 | % | Årige | % | 64 år | % | |
| Det Centrale Byområde | 6.449 | 14 | 9.961 | 22 | 23.942 | 53 | 5.005 | 11 | 45.357 |
| Østerbro | 10.499 | 16 | 16.503 | 25 | 32.529 | 48 | 7.597 | 11 | 67.128 |
| Nørrebro | 13.235 | 18 | 21.297 | 30 | 32.122 | 45 | 5.507 | 8 | 72.161 |
| Vesterbro/Kongens Enghave | 7.674 | 15 | 14.149 | 28 | 24.687 | 49 | 4.105 | 8 | 50.615 |
| Valby | 8.548 | 19 | 9.977 | 22 | 21.108 | 46 | 6.480 | 14 | 46.113 |
| Vanløse | 6.493 | 18 | 7.373 | 20 | 17.366 | 48 | 5.054 | 14 | 36.286 |
| Brønshøj-Husum | 8.757 | 23 | 6.050 | 16 | 17.557 | 45 | 6.259 | 16 | 38.623 |
| Bispebjerg/Emdrup | 7.386 | 16 | 12.252 | 26 | 20.793 | 44 | 6.856 | 14 | 47.287 |
| Sundbyerne | 11.422 | 16 | 18.452 | 27 | 31.565 | 46 | 7.805 | 11 | 69.244 |
| Vestamager *) | 4.666 | 18 | 6.274 | 24 | 12.375 | 47 | 2.815 | 11 | 26.130 |
| Uden for bydelene | 236 | 7 | 1.142 | 32 | 2.102 | 60 | 45 | 1 | 3.525 |
| København I alt | 85.365 | 17 | 123.430 | 25 | 236.146 | 47 | 57.528 | 11 | 502.469 |

*) I 2020 vil Vestamager have ca. 45.000 beboere efter den seneste befolkningsprognose

Styrken ved model 2

Styrken i model 2 er en **inddeling af byen med naturlige grænser og bydelskerner** – set ud fra en planlægningsvinkel. Inddelingen danner derfor grundlag for en hensigtsmæssig bydelsplanlægning, som netop er en vigtig opgave i de fremtidige lokaludvalg.

I model 2 opretholdes et centralt distrikt i kommunen - ”Det centrale byområde” – hvis kerne er de nuværende bydele Indre By og Christianshavn. Ud fra en bystrukturel betragtning vurderes det naturligt, at ”Det centrale byområde” også omfatter de nye city-områder i Søndre Frihavn og omkring Kalvebod Bygge, på Fisketorvet og på Havneholmen samt området omkring Øster Farimagsgades Skole og mellem Classensgade og Østerport Station (*Dette medfører ændring af den eksisterende bydelsgrænse*).

De 3 bydele på Amager foreslås ligesom i model 1 sammenlagt til 2 distrikter:

- Vestamager med de cityorienterede byudviklingsområder i Ørestad og på Islands Brygge og de dele af Sundbyvester der ligger nærmest ved Metroen og bydelskernerne i Ørestad.
- Sundbyerne omkring Amagerbrogade, som omfatter bydelen Sundbyøster og de dele af Sundbyvester der ligger nærmest ved Amagerbrogade.

Grænsen mellem de to distrikter er placeret i Amager Fælledvej-Sundholmsvej-Englandsvej. Afgrænsningen mellem de to distrikter kan vurderes nærmere (*ændring af eksisterende bydelsgrænse*).

Vesterbro slås sammen med Kongens Enghave til et distrikt, som rummer de nye byudviklingsområder i Sydhavnen.

Bydelene Indre og Ydre Nørrebro slås sammen til et distrikt Nørrebro omkring det gennemgående butiksstrøg Nørrebrogade.

Indre og Ydre Østerbro – med de kommende byudviklingsområder i Nordhavnen - slås sammen til et nyt distrikt Østerbro omkring det sammenhængende butiksstrøg i Østerbrogade.

Rypark-kvarteret og den østlige del af Emdrup-området på Ydre Østerbro foreslås knyttet sammen med de tilsvarende ydre kvarterer på Bispebjerg (*ændring af eksisterende bydelsgrænse*). Bispebjerg foreslås herudover udvidet med grunddistriktet for den nye skole ved Skoleholdervej, således at grænsen mellem Bispebjerg og Brønshøj-Husum kommer til at forløbe i Hareskovvej (*ændring af eksisterende bydelsgrænse*).

Bydelene Brønshøj-Husum, Vanløse og Valby indgår i modellen som distrikter, som er knyttet til deres overordnede bydelskerne omkring Frederikssundsvej og ved Vanløse og Valby stationer.

Med hensyn til **udvikling af lokaldemokrati** er det – ligesom i model 1- vurderingen, at en entydig geografisk distriktsinddeling generelt kan være med til at understøtte udviklingen af en lokal identitet. Samtidig kan det skabe et godt grundlag for et samarbejde mellem de lokaldemokratiske fora og kommunen. Model 2 har endvidere den styrke – som anført ovenfor - at den giver et godt udgangspunkt for en bydelsplanlægning, som er formuleret som en vigtig opgave i forhold til de fremtidige lokaludvalg.

Svagheder ved model 2

FAF/UUF og SUF vurderer, at den største svaghed ved model 2 er konsekvenserne i forhold til den eksisterende borgerbetjening. Da der i model 2 ændres relativt mere på kommuneplanens eksisterende bydelsgrænser skal organiseringen af SUFs decentrale borgerbetjening på ældreområdet samt den nye socialforvaltnings lokalcentre justeres.

I forhold til SUFs nuværende **borgerbetjening** vil det kun være Valby og Nørrebro lokalområde som beholder de eksisterende distriktsgrænser. Alle andre distrikter i model 2 ”går på tværs” af SUFs lokalområder og dermed også model 1’s distriktsinddeling. Det vil få som konsekvens, at SUFs decentrale borgerbetjening skal undergå en omstrukturering, og som en følge heraf kan det vise sig nødvendigt at justere på betjeningsenhedernes kapacitet i forhold til behovet i de nye distrikter. Det kan betyde flytning af medarbejdere, IT samt behov for udvidelse/reduktion af lokalekapacitet. I forhold til borgerne vil en omstrukturering betyde, at flere borgere vil opleve skift i hjemmehjælpen.

FAF vurderer, at model 2 vil betyde en højere grad af omstrukturering af de nye 9 lokalcentre under den kommende socialforvaltning, end dem som følger af kommunalreformen og strukturreformen. I forvejen er netop FAF hårdt ramt af omstruktureringstiltag.

UUF har undersøgt hvilke konsekvenser model 2 vil have i forhold til skolerne. Nedenfor er vist en oversigt som viser de skoler, hvor elevgrundlaget fjernes, hvis udgangspunktet er model 2.

| Bydel | Skole | Roder | Elever pr. årgang |
|--------------------------|---|------------------------------|---------------------------------|
| Det centrale byområde | - | - | - |
| Østerbro | Langelinieskolen Klostervængets Skole | 395 158-160 og 163-164 | 1 90 |
| Nørrebro | - | - | - |
| Vesterbro / Kgs. Enghave | Bavnehøj Skole Gasværksvejens Skole (Ny) | 207 del af 47, 169 og 170 | 35 0 (banegård og fisketorv) |
| Valby | - | - | - |

| | | | |
|--------------------------|-----------------------|--------------------|----|
| Vanløse / Brønshøj Husum | - | - | - |
| Bispebjerg / Emdrup | Lundehusskolen | 162 | 19 |
| | Grøndalsvængets Skole | 282 og 295 | 13 |
| Sundbyerne | - | - | - |
| Vestamager | Amager Fælled Skole | 326-328 og 343-345 | 60 |
| | Peder Lykke Skole | 349 | 12 |

Elevunderlaget er angivet i elever per årgang, normalklasseelever i offentlige skoler.

I alt er 7 skoler berørt af de distriktsgrænser som følger af model 2.

Specifikt i forhold til den **faglige bæredygtighed i borgerbetjeningen** har SUF vurderet, at model 2 vil medføre, at der ændres i ledelses- og styringsrelationer i de nuværende 7 betjeningsenheder, eftersom den ændrer på 5 af SUFs nuværende 7 lokalområder. Selve den faglige bæredygtighed vil dog på sigt kunne opretholdes.

De nuværende distrikter på SUFs ældreområde har en sammensætning af institutioner, der sikrer en ligelig fordeling på hvert distrikt i forhold til antallet af ældre borgere i distriktet. Jo flere opdelinger af distrikter og nye ”grænsedragninger” mellem distrikter desto større er risikoen for, at fordelingen af institutioner bliver skæv.

Specifikt i forhold til **kvaliteten i borgerbetjeningen** er det SUFs vurdering, at de vil kunne levere den samme kvalitet i serviceydelserne uanset hvilken model, der vælges. Dog er det vurderingen, at de borgere som skal skifte hjemmehjælp som følge af nye distriktsgrænser typisk vil opleve dette som dårligere kvalitet af servicen. Med model 2 vil der være langt flere ældre borgere som bliver berørt, da denne model ændrer ved 5 af SUFs nuværende 7 administrative lokalområder.

I forhold til lokalcentrene i den kommende socialforvaltning er det også vurderingen i FAF, at model 2 på kort sigt vil kunne opleves som en større kvalitetsforringelse sammenlignet med model 1. Som følge af nye distriktsgrænser vil flere borgere opleve at få tildelt en ny hjemmehjælper, ny kontaktperson og blive henvist til et nyt sted.

Desuden skal der ske en deling af de eksisterende lokalcentre, ud over den deling der i forvejen skal ske ved overflytning af beskæftigelsesopgaverne og dagsinstitutioner. Dette betyder konkret, at nogle af de eksisterende teams for voksne skal deles, og det kan igen have betydning for arbejdsmiljøet.

Specifikt i forhold til **omkostninger som følge af ny distriktsinddeling** er det SUFs vurdering, at konsekvensen af model 2 er, at SUFs decentrale borgerbetjening skal undergå en omstrukturering. En sådan omstrukturingsproces vil trække på en masse ressourcer i centralforvaltningen og i de decentrale betjeningsenheder. Desuden vil der meget sandsynligt være behov for en kapacitetsafstemning af den enkelte enhed i forhold til behovet blandt befolkningen i de nye distrikter, hvilket også vil stille krav om en engangsinvestering.

FAF vurderer for begge modeller, at driftsomkostningerne, efter at der er gennemført de budgetmæssige tilpasninger der følger af en ny politisk udvalgsstruktur, vil være uændret.

Der vil være nogle engangsinvesteringer ved begge modeller, som følger af bl.a. en fysisk flytning samt de administrative konsekvenser af den ændrede opdeling på Amager.

Herudover kan der ved model 2, som ændrer på de eksisterende distriktsgrænser, komme en række yderligere administrative omkostninger i forbindelse med flytning af medarbejdere, flytning af sager, tilpasning af IT systemer med videre.

Vurderes model 2 i forhold til **befolkningens tilhørsforhold** kan det give problemer, at området mellem Lyngbyvej og Lersøpark Allé lægges ind under det nye distrikt Bispebjerg/Emdrup og ikke forbliver en del af Østerbro. Borgerne i dette område havde i en tidligere revision af kommuneplanen stillet ønske om, at blive flyttet fra Bispebjerg til Ydre Østerbro – og dette ønske blev efterkommet.

Med hensyn til **udvikling af lokaldemokrati** i distrikterne er det også vurderingen i forhold til model 2, at ændringer af kommuneplanens eksisterende 15 bydele kan skabe modstand i ældreråd og lokalråd. Sammenlignet med model 1 kan model 2 betyde sammenlægninger, som går på tværs af de eksisterende geografiske afgrænsninger af de lokale foras virke, hvilket kan skabe endnu større modstand.

Model 2 - Dækningsgraden

Forudsætningen for opgørelsen af forsyningsgraden i model 2 med 10 distrikter er baseret på, at antallet og beliggenheden af de eksisterende service- og borgerbetjeningsenheder er status quo. Konsekvensen heraf er, at der er service- og borgerbetjeningsenheder som skal dække 2 distrikter.

| Bydel | Befolkningsgrundlag | Service-Centre 2) | Kulturhuse | Biblioteker | Skoler | Pensions- og Omsorgskontorer | Ældrekontorer | Lokalcentre |
|-------------------------------|---------------------|-------------------|------------|-------------|--------------|---|---|---|
| Det centrale byområde | 45.357 | 1 | 3 | 3 | 5 | 1 | 1 | 1 |
| Østerbro | 67.128 | 1 | 2 | 1 | 8 | 1 | 1 | 1 |
| Nørrebro | 72.161 | | 4 | 2 | 7 (incl HGO) | 1 | 1 | 1 |
| Vesterbro/ Kongens Enghave | 50.615 | | 3 | 2 | 7 (incl Gas) | Dækkes af enheden i det centrale byområde | Dækkes af enheden i det centrale byområde | Dækkes af enheden i det centrale byområde |
| Valby | 46.113 | | 1 | 2 | 6 | 1 | 1 | 1 |
| Vanløse | 36.286 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 |
| Brønshøj-Husum | 38.623 | | 1 | 3 | 6 | Dækkes af enheden i Vanløse | Dækkes af enheden i Vanløse | 1 |
| Bispebjerg/ Emdrup | 47.287 | | 1 | 2 | 7 | 1 | 1 | 1 |
| Sundbyerne | 69.244 | 1 | 1 | 2 | 7 | 1 | 1 | 1 |
| Vestamager | 26.130 1) | | 1 | 2 | 4 | Dækkes af enheden i Sundbyerne | Dækkes af enheden i Sundbyerne | 1 |
| Uden for bydele | 3.525 | - | - | - | - | - | - | - |
| I alt | 498.944 | 4 | 18 | 20 | 62 | 7 | 7 | 9 |

1): I 2020 vil Vestamager have 45.000 beboere efter den seneste befolkningsprognose.

2): Der findes kun 4 borgerservicecentre i dag. I arbejdsgruppen vedrørende borgerindgange er det vurderingen, at der ud fra en bæredygtighedsbetragtning er mulighed for etablering af 7-8 centre. Det betyder, at der vil være 2-3 servicecentre, som skal dække 2 distrikter.

6.5 Konklusion – De 2 forslag til distrikter

Arbejdsgruppen om distriktsinddeling har fået til opgave at komme med forslag til en entydig geografisk distriktsinddeling af København. I forbindelse hermed er gruppen blevet bedt om at tilgodese hensyn til

- Naturlige grænser i byens fysiske struktur
- Befolkningens tilhørsforhold
- Mulighederne for bæredygtig og effektiv løsning af service- og borgerbetjeningsopgaverne lokalt med høj kvalitet
- Mulighederne for udvikling af lokaludvalg, brugerdemokrati og selvforvaltning

Gruppen har analyseret de forskellige hensyn, og konklusionen er, at det er vanskeligt at udarbejde et forslag til distriktsinddeling, som vægter de forskellige hensyn lige meget.

I forhold til graden af fornyelse i en ny distriktsinddeling sammenlignet med kommuneplanens eksisterende 15 bydele er gruppen ikke enige. Derfor er der udarbejdet 2 forslag til en fremtidig distriktsmodel.

Model 1 fra FAF/UUF/SUF indeholder 8 distrikter. Den karakteriseres ved, at antallet af distrikter reduceres ved sammenlægning af eksisterende bydelsgrænser af hensyn til kontinuiteten i borgerservicen.

Model 2 lægger op til, at byen inddeles i 10 distrikter. Den tager udgangspunkt i naturlige grænser og bydelscentre i byen og har som følge heraf justeret på flere af de eksisterende bydelsgrænser.

Gruppen har analyseret de 2 modeller i forhold til styrker og svagheder. Forudsætningen for analysen for begge modeller er følgende:

- At alle forvaltninger i den decentrale del af borgerservicen, hvor en distriktsinddeling er relevant, skal overholde grænserne ("byggeklodserne"). Der må dog tages forbehold for skoledistriktsgrænserne.
- At distriktsgrænserne skal opfattes dynamisk, forstået på den måde, at en borgerbetjeningsenhed kan betjene 2 distrikter eller 1 distrikt kan betjenes af 2 af samme type borgerbetjeningsenheder.
- At der ikke som følge af distriktsinddelingen skal ændres på serviceniveauet.

Det skal endvidere anføres, at kommunalreformen og strukturreformen samt arbejdet med nye borgerindgange i Københavns Kommune har gjort det vanskeligt at indarbejde alle ændringer i analysen. I den udstrækning det har været muligt er ændringerne i opgavefordelingen forsøgt indarbejdet.

På baggrund af analysen af model 1 med 8 distrikter kan det konkluderes, at styrken ved modellen er kontinuiteten i den eksisterende borgerservice. Modellen bygger på

kommuneplanens eksisterende bydelsinddeling, hvilket kombineret med forudsætningen om, at distriktsgrænserne skal opfattes dynamisk, muliggør at den nuværende distriktsinddeling indenfor ældre- og pensions- og omsorgskontorerne kan fortsætte uændret samt, at den nye socialforvaltnings 9 lokalcentre kun påvirkes i begrænset omfang.

Svagheden ved model 1 er først og fremmest vanskeligheden ved at gennemføre en sammenhængende fysisk planlægning i nogle af de foreslåede distrikter i modellen. I relation til oprettelse af lokaludvalg, hvor bydelsplanlægning udgør en vigtig arbejdsopgave, giver model 1 således problemer.

Model 2's styrke er netop planlægningsvinklen, hvori der tages udgangspunkt i bydelskerner i byen, og hvor afgrænsningen tager højde for nye og fremtidige naturlige grænser. Distriktsinddelingen danner derfor grundlag for en hensigtsmæssig bydelsplanlægning.

Svagheden ved model 2 er ændringerne i lokaldistrikterne i forhold til ældre- og pensions- og omsorgskontorerne samt de nye lokalcentre. I forhold til de nye lokalcentre betyder model 2 flere ændringer, end dem som følger af kommunalreform samt strukturreform i Københavns Kommune. Set ud fra en borgerservicevinkel kan ændringen af de eksisterende distriktsgrænser – for både lokalcentre og pensions- og omsorgskontorerne – give anledning til, at nogle vil opleve et skift i hjemmehjælpen, i kontaktpersonen samt den lokalitet, hvorfra borgeren skal betjenes. Ud fra en medarbejder- vinkel kan det betyde (yderligere) flytning af medarbejdere, hvilket kan give et dårligere arbejdsmiljø.

Set i et økonomisk perspektiv vil distriktsinddelingen i model 1 medføre begrænsede omkostninger i forhold til tilpasning af borgerbetjeningen. Der vil ikke ske nogen ændring af lokalstrukturen på ældreområdet, som følge af model 1. I forhold til den nye socialforvaltnings lokalcentre vil der som følge af model 1 være nogle begrænsede engangsinvesteringer ved en ny distriktsinddeling Amager.

I forhold til model 2 vil omstruktureringssomkostningerne være større, idet den nye distriktsinddeling stiller krav om ressourcer til at foretage en ny organisering af borgerbetjeningen på SUFs ældreområde. En ny distriktsinddeling på ældreområdet kan betyde, at kapaciteten i nogle af borgerbetjeningsenhederne skal justeres i forhold til de eksisterende enheder. I relation til den nye socialforvaltnings lokalcentre vil der ligesom i model 1 være engangsudgifter forbundet med en ny inddeling af Amager. Derudover kan det blive nødvendigt at dele nogle af de lokalcentre som forsøges fastholdt i den ny socialforvaltning.

Da der parallelt med arbejdet med en ny distriktsinddeling arbejdes med konsekvenserne af kommunalreformen, en ny strukturreform i kommunen og et udviklingsarbejde med nye borgerindgang i kommunen, har det ikke været muligt at få konkretiseret de udgifter, som der vil være forbundet med gennemførelsen af model 1 og model 2.

Samlet er det gruppens konklusion, at en beslutning om en entydig geografisk distriktsinddeling vil være gavnlige for kommunen set i et længere perspektiv. En entydig geografisk distriktsinddeling kan give borgerne en tydeligere forståelse af organiseringen i København – både i en planlægningsmæssig henseende og i forhold til de decentrale service- og

borgerbetjeningsopgaver. I forhold til de decentrale borgerbetjeningsopgaver vil forslag til organiseringen af borgerservice kombineret med en ny distriktsinddeling kunne skabe en enkel og gennemskuelig adgang til kommunen.

Dog skal det bemærkes, at udviklingen af IT og selvbetjening kan vise sig at reducere behovet for en distriktsinddeling i forhold til borgerbetjeningen på længere sigt.

Konkret har gruppen fremlagt to forslag til en entydig distriktsinddeling. De to forslag har forsøgt at tilgodese hensynet til en naturlig inddeling af byen, borgernes tilhørsforhold, udvikling af lokaldemokrati samt mulighederne for en bæredygtig og effektiv løsning af service- og borgerbetjeningsopgaverne lokalt med høj kvalitet. Det har dog ikke været muligt, at vægte alle hensyn lige meget. I det ene forslag er vægten lagt på en bæredygtig og effektiv løsning af service- og borgerbetjeningsopgaverne. I det andet forslag er byens naturlige hovedområder og bydelskerner prioriteret højest.

Sammenligning af de to modeller:

| Parameter | Model 1 | Model 2 |
|---|---|--|
| Antal distrikter | 8 | 10 |
| Principper for en ny distriktsinddeling | Reduceres fra 15 til 8 ved sammenlægning af eksisterende bydele | Reduceres fra 15 til 10 bydele ved sammenlægning af eksisterende bydele samt ændring af eksisterende bydelsgrænser. |
| Styrkeside | Kontinuitet i forhold til den eksisterende borgerservice | Danner udgangspunkt for en hensigtsmæssig distriktsplanlægning knyttet til kommunens overordnede centerstruktur |
| Svagheder | Ikke velegnet til distriktsplanlægning i nogle af distrikterne | Stiller krav til en omorganisering af dele af den eksisterende borgerbetjening |
| Omkostninger | Meget begrænset | Omkostninger i forbindelse med omorganisering af dele af den eksisterende borgerbetjening, herunder evt. ændring i lokalisering, flytning af medarbejdere, IT m.v. |

Særlige problemstillinger

Arbejdet med en ny distriktsinddeling har rejst nogle særlige problemer i forhold til skolerne og skoledistriktsgrænserne. Som ovenfor anført har forudsætningen for arbejdet været, at alle forvaltninger i den decentrale del af borgerservicen, herunder skoler, har skullet tilpasse sig grænserne ("byggeklosterne"). I forhold til skolerne og de tilhørende skoledistrikter kan denne forudsætning ikke opretholdes. I det videre arbejde må der tages højde for dette forhold ved at operere med konkrete løsningsmodeller. Disse løsninger kan omfatte en finjustering af bydelsgrænserne, eller mulighed for at disse skolars grunddistrikt kan gå på tværs af bydelsgrænser, eller at skoler placeres administrativt i en anden bydel eller andre løsningsmodeller, der kompenserer for tab af elevunderlag, og dermed risiko for alvorlige indgreb i skolestrukturen.

Den videre proces

Implementeringen af en ny distriktsinddeling skal ske i løbet af 2006. I den videre proces skal implementeringen ske på følgende områder:

- Den nye distriktsinddeling skal danne grundlag for organiseringen af den decentrale del af borgerbetjeningen. I rapporten om "Borgerbetjening – én indgang til Københavns Kommune" stilles der forslag om oprettelsen af 8 borgerservicecentre med P/O-kontorer.
- Den nye distriktsinddeling skal indgå i arbejdet med organiseringen af de nye forvaltninger i Københavns Kommune.
- Den nye distriktsinddeling skal danne grundlag for forslag til ændring af kommuneplanens bydelsinddeling i forbindelse med kommuneplanrevisionen i 2009. I denne vil forslag til ny bydelsinddeling blive sendt ud i offentlig høring, og borgerne vil have mulighed for at kommentere på forslaget.
- Den nye distriktsinddeling skal udgøre rammen for oprettelse af nye lokaludvalg.

Anvendt litteratur:

Gunnar Gjelstrup & Bjørn Borre, "Research Paper no. 7/04, Nærdemokrati i metropolen København", Roskilde University, Denmark.

Økonomiforvaltningen, "Bydele og Bydelsgrænser", oktober 1999

Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen, "Kommunestørrelse og lokalt demokrati", Syddansk Universitetsforlag 2003.

Strukturkommissionens Betænkning 1, Januar 2004

Bilag 1

Befolkningen fordeling på aldersgrupper varierer betydeligt bydelene imellem.

Befolkning 1. januar 2005 efter alder

| Bydel | Børn | | Unge | | 30-64 | | Over | | I alt |
|------------------------|---------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|---------------|-----------|----------------|
| | 0-17år | % | 18-29år | % | årige | % | 64 år | % | |
| Indre By | 3.332 | 13 | 6.405 | 24 | 13.601 | 52 | 3.013 | 11 | 26.351 |
| Christianshavn | 1.626 | 16 | 1.878 | 19 | 5.689 | 56 | 951 | 9 | 10.144 |
| Indre Østerbro | 7.509 | 16 | 11.350 | 24 | 23.224 | 50 | 4.251 | 9 | 46.334 |
| Ydre Østerbro | 5.567 | 15 | 7.722 | 21 | 16.932 | 47 | 5.747 | 16 | 35.968 |
| Indre Nørrebro | 5.676 | 18 | 8.331 | 27 | 14.560 | 47 | 2.665 | 9 | 31.232 |
| Ydre Nørrebro | 7.559 | 18 | 12.966 | 32 | 17.562 | 43 | 2.842 | 7 | 40.929 |
| Vesterbro | 5.466 | 16 | 9.855 | 28 | 17.924 | 51 | 1.984 | 6 | 35.229 |
| Kongens Enghave | 2.214 | 14 | 4.303 | 28 | 6.794 | 44 | 2.124 | 14 | 15.435 |
| Valby | 8.548 | 19 | 9.977 | 22 | 21.108 | 46 | 6.480 | 14 | 46.113 |
| Vanløse | 6.493 | 18 | 7.373 | 20 | 17.366 | 48 | 5.054 | 14 | 36.286 |
| Brønshøj-Husum | 9.116 | 23 | 6.168 | 15 | 18.222 | 46 | 6.385 | 16 | 39.891 |
| Bispebjerg | 5.935 | 15 | 11.234 | 28 | 17.122 | 43 | 5.367 | 14 | 39.658 |
| Sundbyøster | 7.860 | 16 | 13.655 | 28 | 21.837 | 45 | 5.402 | 11 | 48.754 |
| Sundbyvester | 7.052 | 19 | 8.787 | 23 | 17.733 | 47 | 4.348 | 11 | 37.920 |
| Vestamager | 1.176 | 14 | 2.284 | 26 | 4.370 | 50 | 870 | 10 | 8.700 |
| Uden for bydelene | 236 | 7 | 1.142 | 32 | 2.102 | 60 | 45 | 1 | 3.525 |
| København I alt | 85.365 | 17 | 123.430 | 25 | 236.146 | 47 | 57.528 | 11 | 502.469 |

Andelen af børn – 0-17 år - er høj i Brønshøj-Husum med 23 %: De fleste bydele har en børneandel på 15-19 %, medens børneandelen er lav i Indre By med 13 % samt i Kongens Enghave og på Vestamager med 14 %.

Ydre Nørrebro har den højeste andel af unge – 18-29 år – med 32 %. På Vesterbro, i Kongens Enghave, på Bispebjerg og i Sundbyøster er andelen af unge 28 %: Andelen er lav i Brønshøj-Husum og Christianshavn med henholdsvis 15 % og 19 %

Andelen af ældre – 64 år og derover - er højest i Brønshøj-Husum og Ydre Østerbro med 16 %. I de øvrige yderdistrikter på Sjællandssiden ligger andelen på 14 %. I de øvrige brokvarterer er andelen lav – mellem 6-9 %.

Der er en høj andel af 30-64 årige i Indre By og på Christianshavn med henholdsvis 52 % og 56 %. Andelen er lavest med 43 % i Ydre Nørrebro og på Bispebjerg samt i Kongens Enghave med 44 %.