

5. Forbedrede styringsrelationer mellem forvaltningerne og Koncernservice (2010-163256)

I forbindelse med Økonomiudvalgets behandling af handleplaner for Koncernservice d. 12. oktober 2010 var der et ønske om en bredere drøftelse af Koncernservice (KS), herunder fordeling af ansvar og kompetence mellem forvaltningerne og KS samt forholdet mellem kvaliteten og prisen for KS' leverancer. Med henblik på at skabe større kundetilfredshed, herunder særligt for de decentrale brugere, skal Økonomiudvalget tage stilling til tiltag, som skal afklare og forbedre relationen mellem forvaltningerne og KS.

INDSTILLING OG Beslutning

Økonomiforvaltningen indstiller, at Økonomiudvalget godkender,

1. at der iværksættes fem tiltag, der skal forbedre kvaliteten i de ydelser KS leverer til forvaltningerne,
2. at gennemsigtigheden i afregningen af KS' ydelser til forvaltningerne forbedres,
3. at der sker en normalisering af KS' effektiviseringskrav fra budget 2012,
4. at der sker en normalisering af KS' beslutningsstruktur som indebærer, at de syv administrerende direktører ophører med at være bestyrelse for KS,
5. at forvaltningerne kan hjemtage en opgave fra KS, såfremt der er indgået konkret aftale med KS herom, såfremt overflytning af opgaven er udgiftsneutral for de øvrige forvaltninger og såfremt Intern Revision godkender overflytning af opgaven, samt
6. at der med administrationsplanprojektet og en række andre initiativer igangsættes en proces, der understøtter standardiseringen af administrative processer og forbereder den administrative understøttelse af en eventuel ny styreform pr. 1. januar 2014.

Problemstilling

Koncernservice blev oprettet i 2007 som fælles koncernenhed ud fra et ønske om via standardisering og digitalisering af de administrative støttefunktioner at skabe bedre og billigere administration til gavn for kommunens borgere. Kommunens interne revision har peget på det hensigtsmæssige i etableringen af et fælles administrativt servicecenter som KS, jf. Intern Revisions rapport fra december 2009.

Etableringen af KS har samlet tilvejebragt en varig effektiviseringsgevinst på årligt 47 mio. kr. fra budget 2011 og frem. KS udarbejder løbende tilfredshedsmålinger blandt brugerne i forvaltningerne. For oktober 2010 viser målingen, at 21 pct. er meget tilfredse, 33 pct. er tilfredse og 28 pct. er moderat tilfredse med den service de får hos KS, mens 10 pct. er moderat utilfredse, 4 pct. er utilfredse og 1 pct. er meget utilfredse.

Kommunens forvaltninger og Intern Revision har imidlertid påpeget en række problemstillinger vedrørende KS, som bør adresseres. Det drejer sig om følgende:

1. KS' service til de decentrale brugere opleves ikke som tilstrækkelig.

2. Der mangler transparens i KS' regnskaber og regninger til forvaltningerne.
3. KS' effektiviseringskrav på fem procent årligt udfordrer ønsket om højere kvalitet i KS' service.
4. Beslutningskompetencen i forhold til KS er fordelt på for mange aktører og fora, hvilket modvirker fremdrift, skaber bureaukrati og unødige transaktionsomkostninger.
5. Det er uklart hvordan en opgave kan føres tilbage til forvaltningerne.

Løsning

Økonomiforvaltningen anbefaler dels en række umiddelbare tiltag på konkrete områder, som på kort sigt skal håndtere de skitserede udfordringer, så KS bedre kan fokusere på de indsatser, der skaber kvalitet for kunderne, og dels en mere langsigtet og permanent løsning, som knytter sig til arbejdet med en administrationsplan for kommunen, jf. Økonomiudvalgets beslutning 27. april 2010 (2010-53406) og budgetaftalen for 2011.

Umiddelbare tiltag som skal håndtere problemstillingerne

1. Forbedret kvalitet i KS' ydelser

Forvaltningerne har drøftet muligheden for at pålægge KS bod, når de leverede ydelser ikke lever op til den aftalte kvalitet og pris. En formel bodsinstitution vurderes imidlertid at indebære store transaktionsomkostninger for kommunen, blandt andet fordi det vil kræve, at en ekstern part inddrages for at afgøre konflikter internt i kommunen.

KS kan ikke som en del af den kommunens forvaltning tildeles status som ekstern leverandør i kontraktrelationen med forvaltningerne. Der vil derfor ikke i en kontrakt mellem KS og de enkelte forvaltninger kunne indføres bestemmelser om eksempelvis bod som konsekvens af manglende opfyldelse af kontrakten svarende til en kontraktrelation med en privat leverandør.

Økonomiforvaltningen anbefaler derfor nedenstående tiltag, som kan bidrage til forbedret kvalitet i den service, som KS leverer til forvaltningerne, og styrke KS' fokus på kunderne.

1. KS skal forbedre kundeoplevelsen decentralt ved at iværksætte initiativer der sikrer, at besvarelse af telefonopkald i servicedisken i gennemsnit sker inden for 60 sekunder ved udgangen af 1. kvartal 2011.
2. Forvaltningerne og KS skal blive enige om, hvordan der kan fastlægges nye kvalitetskrav på områder, hvor det giver mening at måle kvaliteten af en ydelse. Det kan ske ved brug af en KPI (Key Performance Indicator), eksempelvis opptider på serverdrift og kritiske systemer, opstartstider for pc'er og rettidig betaling af fakturaer til eksterne leverandører. De første nye kvalitetsmål skal være implementeret senest i 1. kvartal 2011.
3. Der skal ske en præcisering af KS' ydelsesbeskrivelser (Service Level Agreements, SLA'er), så ansvarsdelingen mellem KS og forvaltningerne er klart beskrevet og det dermed bliver lettere at afgøre, om henholdsvis KS og forvaltningerne har levet op til sine forpligtelser. Arbejdet skal være tilendebragt senest 1. juli 2011.
4. Der sammensættes et 'slutbrugerudvalg' på tværs i Københavns Kommune, som interviewes om den daglige brugertilfredshed og kan komme med forslag til, hvordan indhold og kvalitet af KS' ydelser kan forbedres.

5. I tilfælde, hvor KS gentagne gange ikke lever op til SLA'en eller KPI'erne ikke viser den aftalte kvalitet, kan forvaltningerne bede Økonomiforvaltningen om en handleplan for, hvordan området forbedres.

Med henblik på at forbedre kundeplejen anbefaler Økonomiforvaltningen endvidere, at den løbende ledelsesmæssige dialog mellem forvaltningerne og KS styrkes i form af bilaterale møder mellem KS' direktion og forvaltningernes direktioner, hvor aktuelle og fremadrettede udfordringer kan drøftes.

Økonomiforvaltningen bemærker i forlængelse af ovenstående initiativer, at KS skal have fokus på at levere ydelser i høj kvalitet på det obligatoriske område. Det er blandt andet for at understøtte dette, at Økonomiforvaltningens myndighedsopgave vedrørende de fælles indkøbsaftaler er flyttet fra Koncernservice til Økonomiforvaltningen, jævnfør Økonomiudvalgets beslutning 28. september 2010 (2010-115397).

2. Gennemsigthed i afregningen af KS' ydelser

En del af forvaltningernes kritik går på, at KS' fakturaer til de decentrale brugere er svære at forstå. Desuden har det generelt været vanskeligt for forvaltningerne at forudsige udgifterne til KS ved årets start.

Økonomiforvaltningen bemærker, at der fra 2010 er påbegyndt en regnskabsrapportering af KS' økonomi opdelt mellem de obligatoriske ydelser, valgfrie ydelser og fælleskommunale aftaler. Det giver forvaltningerne en bedre dokumentation for om KS' priser svarer til omkostningerne og om der er sammenhæng mellem den budgetterede pris og den realiserede pris. Dermed øges gennemsigtheden i KS' økonomi og afregning med brugerne ligesom det understøtter, at forvaltningerne bedre kan budgettere deres udgifter til KS.

For at sikre, at de decentrale brugere modtager fakturaer, som er gennemskuelige, og som nemmere kan sammenlignes med eksterne leverandører, anbefaler Økonomiforvaltningen, at der til budget 2012 sker en revision af KS' prisstruktur. Den skal understøtte, at der fremover kun anvendes aktivitetsbaseret afregning på de områder, hvor priserne reelt styrer forvaltningernes efterspørgsel. På områder, hvor priserne ikke er styrende, overvejes andre afregningsformer, der ikke er så omkostningstunge at administrere som aktivitetsbaseret afregning. For de decentrale brugere vil det betyde, at de i højere grad kun skal betale for de ydelser, som reelt er valgfrie. Desuden anbefaler Økonomiforvaltningen, at KS arbejder på at gøre de konkrete fakturaer lettere at forstå for de decentrale brugere, blandt andet ved inddragelse af det foreslåede slutbrugerudvalg.

For yderligere at styrke arbejdet med at skabe priggennemsigthed anbefales det endvidere, at KS overfor Økonomiudvalget fremlægger en nedbrydning af sine bruttoudgifter på enkeltydelser til dokumentation for prisdannelsen. Fremlæggelsen sker to gange årligt via notat til Økonomiudvalget. Notatet behandles forinden af kredsen af økonomidirektører fra de syv forvaltninger. Den første fremlæggelse sker i november for det kommende budgetår samt i april som opfølgning på regnskabet på det foregående budgetår.

3. Normalisering af KS' årlige effektiviseringskrav

KS har fra 2007 til 2011 været underlagt et årligt effektiviseringskrav på fem procent. Effektiviseringskravet udmøntes gennem sænkelse af priserne på de obligatoriske ydelser til forvaltningerne. Et fortsat krav om lavere omkostningsniveau for de obligatoriske ydelser udfordrer imidlertid målsætningen om højere kvalitet i KS' ydelser, jævnfør løsningens afsnit 1.

Økonomiforvaltningen anbefaler på den baggrund, at det faste effektiviseringskrav normaliseres fra

budget 2012. KS skal fremover tilvejebringe et effektiviseringsbidrag gennem konkrete effektiviseringsprojekter eller business cases. Det svarer til indretningen af effektiviseringsbidraget fra Københavns Borgerservice og KEjd. KS' effektiviseringsforslag skal enten medføre driftsbesparelser i forvaltningerne og/eller en reduktion af omkostningsniveauet i KS. Fordelingen af driftsbesparelserne mellem forvaltningerne vil afhænge af de konkrete forslag som udarbejdes.

KS' effektiviseringsforslag vil indgå i kommunens samlede effektiviseringsstrategi og behandles af styregruppen, hvor alle forvaltninger er repræsenteret. KS' bidrag vil blive tillagt det samlede måltal for tværgående effektiviseringer på 50 mio. kr. årligt, hvilket også har været tilfældet i budget 2010 og budget 2011.

De ændrede krav til KS' effektiviseringsbidrag vil blive indarbejdet i Indkaldescirkulæret for budget 2012, som forelægges Økonomiudvalget 2. februar 2011.

4. Normalisering af KS' beslutningsstruktur

KS' beslutningsstruktur er bygget op omkring en bestyrelse, der består af forvaltningernes administrerende direktører, samt en række fora der inddrages i beslutninger om KS, eksempelvis Økonomikredsen, It-chefforum og Indkøbschefgruppen. Intern revision har i deres rapporter om KS påpeget, at der er uklarhed omkring beslutningsprocesser, eskaleringsstruktur og ansvaret for "end to end" processer. Strukturen betyder, at det er uklart, hvem der har ansvaret for de beslutninger, der træffes vedrørende KS. Derudover betyder beslutningsstrukturen, at der er for meget bureaukrati og for høje transaktionsomkostninger. Der er derfor behov for at gøre beslutningsstrukturen mere enstrengt og reducere antallet af fora, som inddrages i beslutninger vedrørende KS.

Økonomiforvaltningen indstiller på den baggrund, at KS normaliseres som kontraktenhed under Økonomiudvalget ved, at den nuværende bestyrelse bestående af de syv administrerende direktører nedlægges.

Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold indenfor samtlige udvalgsområder og varetager den umiddelbare forvaltning af alle anliggender, der vedrørende kommunens kasse- og regnskabsvæsen og løn- og personaleforhold. Ansvar for den daglige administrative ledelse af disse opgaver varetages af overborgmesteren og de seks fagborgmestre indenfor hver deres område med ansvar overfor Økonomiudvalget og BR. Fremadrettet vil det administrative ledelsesansvar for de opgaver, KS løser, herunder KS' forpligtelser i relation til de opgaver, som KS udfører for fagborgmestrene/fagforvaltningerne, entydigt høre under overborgmesteren / Økonomiforvaltningen. Fagborgmestrene / fagforvaltningerne har til gengæld et entydigt ansvar over for Økonomiudvalget og BR for, at de opgaver, som KS udfører for dem, bliver løst. Nedlæggelsen af bestyrelsen skal understøtte, at der skabes en klar ansvarsfordeling, og at revisionens kritik omkring manglende klarhed om ansvaret for de opgaver, der løses af KS, adresseres.

I en eventuel ny styreform med flertalsstyre og enhedsforvaltning samles ansvaret for den daglige administrative ledelse af hele den kommunale forvaltning hos overborgmesteren, der herefter entydigt har det administrative ansvar overfor Økonomiudvalget og BR for, at opgaverne i KS, uanset hvilket udvalgsområde de vedrører, bliver løst.

Økonomiforvaltningen vil i samarbejde med KS udarbejde en model for den fremadrettede samarbejdsorganisation omkring KS, herunder de fortsatte relationer mellem KS og forvaltningerne som bestillere og høring af relevante tværgående fora (7-direktørkredsen, Økonomikredsen, brugergrupper etc.) og slutbrugerne. Dette skal sikre, at der fortsat er en tæt dialog til aftagerne af

KS' ydelser, uden at det slører ansvaret for de beslutninger der træffes og skaber unødigt bureaukrati. Model for samarbejdsorganisationen udarbejdes senest den 1. marts 2011.

5. Mulighed for at hjemtage opgaver fra Koncernservice

I tilfælde, hvor forvaltningerne oplever, at den leverede service ikke bliver forbedret af ovenstående tiltag, eller hvor prisen for en ydelse overstiger det, forvaltningerne ønsker at betale, skal forvaltningerne have mulighed for at hjemtage den pågældende ydelse.

Økonomiforvaltningen foreslår, at forvaltningerne kan hjemtage en opgave fra KS hvis

- der er indgået konkret aftale med KS herom, og
- overflytning af opgaven er udgiftsneutral for de øvrige forvaltninger og
- Intern Revision godkender overflytning af opgaven.

Som retningslinie for Intern Revisions vurdering af om en opgave kan flyttes tilbage benyttes den tjekliste over forhold der skal være opfyldt, der anvendes når Intern Revision skal vurdere om forvaltningerne kan overflytte en opgave til KS, jævnfør Økonomiudvalgets beslutning 27. april 2010 (2010-53406).

KS har omvendt mulighed for at afvise at overtage en opgave fra forvaltningerne, også jævnfør Økonomiudvalgets beslutning 27. april 2010 (2010-53406).

Såfremt en forvaltning ønsker at hjemtage en ydelse, der indgår som del af et sammenhængende opgavekompleks, som KS løfter for flere forvaltninger i fællesskab, skal der foretages en analyse af effekten på den samlede opgaveløsning i KS. Det skal sikres, at der ikke opstår uhensigtsmæssige opgavesnit eller negative økonomiske effekter som følge af hjemtagningen. De samlede omkostninger forbundet med flytningen af opgaven finansieres som udgangspunkt af den forvaltning, der ønsker at hjemtage en opgave fra KS.

Forvaltningen skal være indstillet på at modtage medarbejdere fra KS, svarende til ressourceforbruget i KS, med mindre andet aftales. Principperne for overførsel af medarbejdere følger de principper, som Borgerrepræsentationen tidligere har besluttet.

Endelig forudsætter en hjemtagning af opgaver Økonomiudvalgets godkendelse.

Organisering af administrative støttefunktioner på lang sigt

Kortlægning af administrative støttefunktioner i kommunen

I budgetaftalen for 2011 fremgår det, at der skal påbegyndes et arbejde med at identificere og kortlægge kommunens administrative processer med henblik på udarbejdelse af en administrationsplan for Københavns Kommune. Desuden besluttede ØU d. 27. april 2010 som opfølgning på intern og ekstern revisions rapport om konsekvenserne ved etablering af kommunens tværgående kontrakterheder samt intern revisions rapporter om KS, at der gennemføres en kortlægning af administrative støttefunktioner på økonomi, personale og it-området.

Administrationsplanen skal således beskrive de mest optimale muligheder for at opnå kvalitet og stordriftsfordele i Københavns Kommune, herunder mulighederne for at samle administrative støttefunktioner i en eventuelt kommende enhedsforvaltning. Administrationsplanprojektet skal altså på den lange bane håndtere de skitserede problemstillinger med KS.

Sideløbende arbejdes der i regi af ”styr på økonomien 3.0” og ”styr på HR-data”, jf. også

budgetaftalen for 2011, med at forenkle og standardisere arbejdsgange på økonomi- og personaleområdet.

Derudover godkendte ØU på mødet d. 12. oktober som opfølgning på revisionsbemærkningerne for regnskab 2009 en række forslag om standardisering af forvaltningernes administrative procedurer vedrørende betalingsformidling, lønadministration, IT mv.

Samlet er der med administrationsplanprojektet og en række andre initiativer sat en proces i gang, der understøtter standardiseringen af administrative processer og forbereder den administrative understøttelse af en eventuel ny styreform med enhedsforvaltning pr. 1. januar 2014. En beslutning om at trække opgaver ud af KS skal ses i sammenhæng med dette arbejde.

Proces for arbejdet med administrationsplan

Primo 2011 påbegyndes arbejdet med administrationsplanprojektet med deltagelse af samtlige forvaltninger samt kommunens koncernvirksomheder. Økonomiforvaltningen indkalder i januar 2011 til deltagelse i projektarbejdet.

Den overordnede proces for arbejdet med administrationsplanen:

- | | |
|----------------|--|
| Fase 1 (2011): | Identifikation og kortlægning af alle administrative støttefunktioner i samarbejde mellem forvaltningerne, koncernvirksomheder og Intern revision. |
| Fase 2 (2012): | Udarbejdelse af beslutningsgrundlag for en fremtidig model for styring af kommunens administrative støttefunktioner. Administrationsplanen, som skal beskrive de mest optimale muligheder for at opnå stordriftsfordele i Københavns Kommune, forelægges jf. budgetaftalen ØU til politisk beslutning i foråret 2013 (der sigtes efter politisk beslutning ultimo 2012). |
| Fase 3 (2013): | Forberedelse af implementering |
| 1.1. 2014: | Ikrafttræden |

Økonomi

Indstillingen har ikke økonomiske konsekvenser.

Claus Juhl

/Bjarne Winge

bilag

Økonomiudvalgets beslutning den 14.12.2010

Indstillingen blev godkendt.

