

Árangursstjórnun með samstarfi og þátttöku Lærdómur af yfirfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga

Óskar Dýrmundur Ólafsson, framkvæmdastjóri Vesturgarðs og MPA frá Háskóla Íslands.

Útdráttur

Yfirfærsla á þjónustu frá ríki til sveitarfélaga sem hefur átt sér stað síðastliðinn 15 ár hefur stuðlað að þróun og nýsköpun hjá sveitarfélögunum. Því er gagnlegt að líta til reynslu þeirra og draga fram lærdóm um slíkar breytingar. Þessi grein byggir meðal annars á niðurstöðum tilviksrannsóknar um stjórnun Akureyrarbæjar við yfirfærslu þjónustu frá ríki til sveitarfélaga. Hófust breytingarnar með lögum frá 1994 og gengu undir heitinu *Akureyrarlíkanid*. Tekin voru sex viðtöl við stjórnendur bæjarins og reynsla þeirra af yfirfærslunni sem og aðferðir við stjórnun skoðuð. Fram kom að árangur þeirra byggðist meðal annars á þverfaglegu samstarfi, heildstæðum lausnum og þjónustu sem byggist fyrst og fremst á þörfum íbúa. Skipulag sveitarfélaga hentaði vel til þess að ná þessum árangri. Fram kemur að við stjórnun þeirra er heppilegt að líta í ríkari mæli til valdeflingar, lærdóms og möguleika til aukinnar skilvirkni með kerfishugsun.

Efnisorð: Þátttaka, samstarf, stjórnsýsla, valdefling, notendastýrð þjónusta, teymi.

Abstract

Learning from decentralization of services from state to municipal level: The transfer of services from state to municipality level in the past 15 years has created an environment for learning and provides opportunities for development and innovation. This article is mainly based on findings from a case study in Akureyri, a municipality in north Iceland, which did implement services from the state to the municipal level and has been called the *Akureyri model*. The change was made possible by a legislative change in 1994. The case study is based on qualitative interviews with management personnel about their management methods during implementation and data collection from previous sources. Findings show that cross-professional methods, wholistic solutions and a service orientated approach matter for performance. The organizational structure of the municipality support these methods and can improve performance. When managing municipalities it is recommended to put more emphasis on empowerment, learning and enable possibilities to increase efficiency by systems thinking.

Key words: Participation, co-operation, public management, empowerment, user involvement, team work.

Inngangur

Á síðastliðnum áratugum hafa sveitarfélög þróað og víkkað þjónustuhlutverk sitt. Hafa þau gert það meðal annars með því að taka við verkefnum sem áður hafa verið á ábyrgð ríkisvaldsins. Meginhugsunin í því er að færa framkvæmd þjónustunnar nær fólki í formi grenndarþjónustu og auka lýðræði. Markmiðið með þessarri grein er að skoða stjórnunaraðferðir og reynslu af flutningi á verkefnum frá ríki til sveitarfélaga. Dæmi um slíka breytingu er að finna á Akureyri sem breytti þjónustunni á heildstæðan hátt og var hluti af stærri áætlun stjórnvalda um tilraunasveitarfélög hér á landi. Nýnæmi greinarinnar felst í því að setja umræddar breytingar í samhengi við stjórnunaraðferðir sem talið er að skili árangri hjá sveitarfélögum. Er greinin framlag inni umræðu um tilfærslu verkefna á borð við þjónustu fyrir fatlað fólk og aldraða.

Greinin byggir meðal annars á niðurstöðum MPA rannsóknar greinarhöfundar (Óskar Dýrmundur Ólafsson 2010). Þar er fjallað um breytingar sem áttu sér stað á Akureyri sem samþætti þjónustu heilsugæslu, félagsþjónustu, þjónustu við fatlað fólk og þjónustu í leik- og grunnskólum. Einnig verður vísað til rannsókna um þjónustu og stjórnun hennar hjá skandinavísku löndunum; Noreg, Svíþjóð og Danmörku og svo í Kanada og Ástralíu (Bäck, Gjelstrup, Helgesen, Johansson og Klausen 2005; Brunet-Jailly 2005). Í greininni verður rætt um aðferðir í stjórnun og hvernig megi helst ná árangri þegar þjónusta er samþætt. Við skoðun á viðfangsefninu verður litið til þess hvernig hugmyndafræði á borð við valdeflingu tengist árangri. Athugað verður hvort stærð og stjórnskipulag sveitarfélaga skipti máli með tilliti til lýðræðis og skilvirkni. Ennfremur hvernig þátttaka tengist þróun á starfi sveitarfélaga með vísan í aðrar rannsóknir og kenningar þar að lútandi.

1. Aðferðir og árangur sveitarfélaga

Sveitarfélög teljast vera staðbundinn hluti stjórnsýslunnar (Gunnar Helgi Kristinsson 2001, 7). Vegna náins sambands við íbúa sína er talið að þau stuðli að þátttöku íbúa og efla lýðræðisvitund þeirra. Einnig hefur því verið haldið fram að sveitarfélög geti vegna nálægðar sinnar við íbúa og heildstæðrar nálgunar veitt opinbera þjónustu með hagkvæmari hætti en ríkið. Með heildstæðri nálgun er átt við það þegar sveitarfélagið veitir samþætta þjónustu af ólíkri gerð fyrir sömu einstaklingana (Gunnar Helgi Kristinsson 2001, 10). Þau gegna mikilvægu hlutverki við að skipta valdi og fara með það gagnvart borgurum á sama hátt og ríkið gerir. Á síðustu áratugum hefur aukinn áhugi á stjórnun sveitarfélaga aukist. Stoker hefur bent á að þó að sjálfstæði og umboð sveitarstjórnarstigsins sé skýrt þá hafi hlutverk þeirra breyst (Stoker 2000, 32). Fleiri komi að stjórn þeirra og áherslan hefur færst úr beinu boðvaldi sveitarstjórnar í samstarf eða stýringu (governance) sem hann skilgreinir sem:

Samsafn reglna um sameiginlega ákvörðunartöku í kringumstæðum þar sem til staðar er fjölbreytt úrval aðila eða skipulagsheilda og þar sem ekkert formlegt stjórnkerfi getur ráðið forsendum þeirra samskipta og þess sambands sem er á milli þessarar aðila og skipulagsheilda (Stoker 2010, 3).

Í flóknu samspili stýringar þá er mikilvægt að skoða betur hvernig stjórnun fer fram hjá sveitarfélögum og þær aðferðir sem notaðar eru.

Ein slík nálgun er notkun árangursmælinga til að stuðla að auknum árangri. Al-geng aðferð hefur verið notkun skorkorts sem er stefnumiðuð stjórnunaraðferð sem nýtir mælingar á völdum árangursþáttum sem samanlagt er ætlað að ná tiltekinni sýn og markmiði. Er árangur gjarnan mældur með þjónustukönnunum, fjárhagslegri skilvirkni og viðhorfskönnunum hjá starfsfólki (Kaplan, Norton 1996, 10). Gagnrýni á notkun slíkra mælitækja hefur beinst að því að of mikil áhersla hefur verið lögð á árangursmælingar en of lítil áhersla á að ná árangri. Þá er átt við að mælikvarðar sem eru ákvarðaðir án samhengis við staðbundinn veruleika fari að ákvarða þarfir í stað þess að notendur þjónustunnar geri það. Þess í stað eigi að leggja meiri áherslu á það hvernig eigi að þróa þjónustuna á grundvelli gilda, samstarfs og valddreifingar (Cheney 1999, 15). Mintzberg bendir á að nálgun sem byggir á gildum og hugmyndafræði dragi úr þörf fyrir stjórnun. Þannig geti skipulagsheildir sem hafa slíka nálgun „náð hreinni valddreifingu: Allir sem eru hluti af skipulagsheildinni deila völdum hennar” (Mintzberg 1989, 228). Hefur verið bent á að oft skorti á slíkt í opinberri þjónustu og er þá vísað til skorts á þátttöku borgara, kjörinna fulltrúa og starfsmannanna sem vinna við að veita þjónustuna. Því henti hefðbundnar stjórnunaraðferðir á borð við notkun skorkortsins fyrst og fremst þörfum stjórnenda og embættismanna og staðlaðra kerfa en síður þörfum starfsmanna og viðskiptavina þeirra (Brunet-Jailly 2005, 46). Oft skorti á heildstæða kerfishugsun sem byggir á þörfum notanda þjónustunnar frekar en þörfum þjónustuaðilans. Hafa rannsóknir sem byggja á kerfishugsun bent til þess að mikil sóun verður til við innleiðingu fyrirfram staðlaðra markmiða og lausna. Gerð eru mistök án þess að af þeim sé dreginn lærdómur og umbætur framkvæmdar (Seddon 2008, 194-195). Er þessi niðurstaða samhljóða niðurstöðum rannsókna í Kanada og Ástralíu. Notkun skorkortsins reyndist vera minnst notaða aðferðin þegar hún var borin saman við aðrar aðferðir þrátt fyrir að stefna yfirvalda væri að nýta skorkortið við stjórnun (Kloot, Martin 2010, 149). Í ljós kom að stjórnendur völdu að fenginni reynslu að leggja minni áherslu á mælingar en meira á að virkja betur starfsfólk í framlínunni, viðskiptavini og kjörna fulltrúa til þess að ná meiri árangri. Má í því samhengi nefna þrjú hugtök sem varða þetta: *Valdefling*, *notendastýrð þjónusta* og *teymi* sem verða nánar skoðuð hér á eftir.

2. Að ná árangri í stjórnun með samstarfi og þátttöku

2.1 Valdefling

Valdefling er hugtak sem tengist lýðræði og valdi einstaklingsins yfir eigin lífi og umhverfi. Hefur það átt sérstakt erindi til þeirra sem starfa í velferðarþjónustu. Er

valdefling mikilvægur liður í því að fella samtímasjónarmið (postmodern) inní störf með notendum þjónustunnar. Í því samhengi hefur verið fjallað um hvernig valdefling birtist í stjórnmálaumræðu, stefnumörkun, þjónustu og afskiptum fagfólks. Vegna þessa hefur oft reynst erfitt að skilgreina hugtakið. Ein skilgreining valdeflingar er á þann veg að einstaklingar eru hvattir til að finna eigin kraft til þess að efla velferð sína og hámarka lífsgæði. Með valdeflingu öðlast einstaklingar aukna stjórn yfir eigin lífi og þar með sjálfstæði. Upplifa að þeir geti tekið þátt í samfélaginu til áhrifa og breytinga og eru frekar þátttakendur en þiggjendur. Í þessu felst að fólk hefur aðgang að upplýsingum, ræður yfir hæfni og tækifærum til að þroskast og er virkt í lýðræðislegu samfélagi (Berescroft, Croft 2000, 116). Valdefling er því ekki inngríp eða áætlun heldur lýsir frekar ákveðinni lífssýn. Beresford og Croft fjalla um þetta út frá notendum þar sem þeir hafa mikil áhrif á þá þjónustuna sem þeir fá. Þeir segja að það skipta máli hvenær þjónustan er veitt og að hún sé á forsendum notenda. Valdefling verður í leiðinni að áskorun fyrir fagfólk sem þarfnast sjálft valdeflingar. Í víkkaðri mynd verður þetta hugtak pólitískt og hefur áhrif á heildarnálgun og aðferðir skipulagsheilda. Leiðir slíkt oft til grundvallarbreytinga á stjórnsýslu, formi, ferli og markmiðum þjónustunnar (Beresford, Croft 2000, 117).

2.2 Notendastýrð þjónusta

Mikilvægt er að greina á milli þátttöku, hlutdeildar og valdgjafar til notenda þegar rætt er um mismunandi stig notendastýrðrar þjónustu. Þátttaka er óljósasta hugtakið þar sem notendur eru einungis þátttakendur að hluta til og gegna fremur hlutverki upplýsingagjafa. Hlutdeild notenda felur alltaf í sér að aðgerðir notendanna hafi á einhvern hátt áhrif á þjónustuferlið. Valdgjöf til notenda (User empowerment) má líta á sem róttækustu leið hlutdeildar þar sem hún felur í sér að fagaðilar gefi frá sér vald og stjórn og þjónustan verði í raun rekin og henni stjórnað af notendum (Evrópuráðið 2004, 9). Arnstein lagði fram átta þrepa þátttökustiga í lok sjöunda áratugarins sem greinir þátttökustigin nánar. Þar fjallar hann um völd og hve mikil þátttaka er á hverju stigi í ákvörðunum er varða líf fólks. Skiptir hún stigunum átta í þrennt og greinir á milli þátttökuleysis, málamynda áhrifa og svo raunverulegra valda fólks (Arnstein 1969, 236).

Í markmiðum laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40 1991. segir að „við framkvæmd félagsþjónustunnar skal þess gætt að hvetja einstaklinginn til ábyrgðar á sjálfum sér og öðrum, virða sjálfsákvörðunarrétt hans og styrkja hann til sjálfshjálpar“ (Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga 1991). Skýrar er kveðið á um hlutdeild notenda í stefnumörkun sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk en í framtíðarsýn Reykjavíkurborgar sem byggir á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, segir: „Víðtækt samráð verði haft við notendur, hagsmunasamtök, starfsfólk og háskólasamfélagið um þróun þjónustunnar.“ (Reykjavíkurborg 2011) Meginhugmyndin er að notandi þjónustunnar fer úr stöðu undirokaðs borgara í stöðu borgara sem nær að taka að fullu þátt í samfélaginu. Því er mikilvægt að eiga mikið og stöðugt samráð þegar verklag, gæði og þjónustustig er ákvarðað. Enn fremur að veita fólki þá þjónustu sem það þarf á að halda en ekki bjóða því þjónustu sem ekki er þörf á. Með því að halda að fólki þjónustu sem

hefur verið einhliða ákvörðuð af starfsfólki, þá er hætt við því að frumkvæði verði kæft og þjónustuaðili fari að stýra lífi viðkomandi notanda. Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) er dæmi um mikil völd notenda yfir þjónustunni (Guðrún Guðlaugsdóttir 2009, 48). Þegar um slíka þjónustu er að ræða þá ræður einstaklingur sem er í þörf fyrir mikla aðstoð, sjálfur sitt aðstoðarfólk. Hann stýrir því hvar, hvenær og hvernig aðstoðin er veitt. Horft er til þess að notandi þjónustunnar er sérfræðingur í eigin lífi og þekkir þarfir sínar betur en til dæmis fagfólk og stjórnendur (Evrópuráðið 2004, 12). Þegar heildarmyndin er skoðuð má álykta að notendur séu í raun hinir eiginlegu eigendur þjónustunnar. Schachter bendir á að íbúar eigi að takast á við þá ábyrgð sem felst í að vera eigendur þeirra sömu stofnanna sem veita þeim þjónustu (Schacter 1997, 3). Er átt við að þeir taki þátt í að ákvarða stefnuna, veiti samfélagslegum stofnunum aðhald og taki þátt í að bæta þjónustu þeirra með virkri þátttöku. Þetta sé gert með því að vera ekki einungis þiggjendur heldur gerendur, þ.e. ekki einungis viðskiptavinir heldur valdefldir borgarar (Bason, Knudsen, Toft 2009, 20). Við hönnun á þjónustu sveitarfélaga er því nauðsynlegt að leita til notenda og íbúa (Bason 2010, 154).

2.3 Teymi

Starf í hópum og teymum er birtingarmynd á þeirri þörf að bregðast við flóknum veruleika sem oft blasir við skipulagsheildum. Hentar þetta form vel í sveitarfélögum sem starfa þvert á fagsvið í leit að bestu lausn fyrir íbúa. Þróun með hópastarf hefur leitt í ljós að afraksturinn verður öðruvísi og meiri, þ.e. stærri en summa þess sem einstaklingar færa inní hópinn. Áhrifaríkara er að kalla fram breytingar í hópi þar sem fram færi svörun en að leggja fram einfaldar leiðbeiningar til einstaklinga (Gladdings 2008, 7). Greina má hópa og teymi í starfi eftirfarandi; Hópar starfa annars vegar eftir almennum leiðarljósum, haldnir eru stuttir fundir fyrir verkaskiptingu undirbúnings og fyrir hópnum fer ákveðinn stjórnandi. Í teymisvinnu hins vegar er starfað eftir vel skilgreindu markmiði, unnið er saman að þverfaglegum undirbúningi og teymisméðlimir deila ábyrgð stjórnunar (Gladdings 2008, 26). Stigsmunur er á samstarfi og mikilvægt að huga að slíku eftir eðli verkefna og tilgangi samstarfs þegar velja á teymisvinnu eða hópastarf í skipulagsheildum (Payne 2000, xiii). Teymi eiga einnig að minnka þörfina fyrir stjórnun vegna sjálfstæðis þeirra og þykja vera lýðræðislegt form sem býður uppá mikla þátttöku starfsmanna. Rannsóknir hafa sýnt að þegar vel tekst til þá nái skipulagsheildir sem byggja á teymisvinnu að auka gæði þjónustu, læri hraðar og sé skilvirk leið til þróunar og breytinga (Cohen, Mohrman, Mohrman 1995, 7).

2.4 Heildstæð nálgun

Kanadískir fræðimenn hafa lagt fram líkan sem bætir upp þá vankanta sem þeir sjá í notkun árangursmælinga. Er um að ræða *Líkan valdeflingar og lærdóms við árangursstjórnun sveitarfélaga* (Empowerment learning model of performance management for local government) sem einkennist af:

- Valdeflingu starfsmanna
- Skipulagsheild sem byggir á teymisvinnu
- Samstarfi við stéttarfélög og starfsmenn

- Þjónustu fyrir borgarana
- Gera meira fyrir minna (Agocs 2005)

Áhersla er lögð á að stuðla að aukinni þátttöku borgara og þar með er litið á staðbundin stjórnvöld sem vettvang lýðræðis frekar en einungis að vera þjónustufyrirtæki. Einnig er talið mikilvægt að starfsfólkið sé valdeflt til þess að endurspegla lýðræðislega vinnubrögð. Síðari áratugi hafa staðbundin stjórnvöld tekið upp í auknum mæli starfshætti og menningu í anda síð-skriffræðis (postmodern beurocracy) sem einkennist af; valdeflingu starfsmanna, teymisskipulagi, samstarfi við stéttarfélög, sjónarhorni borgara í þjónustunni og að þróa nýjar leiðir í þjónustunni í því skyni að veita meiri þjónustu fyrir minna fjármagn. Við notkun þessa líkans er mikilvægt að gott flæði svörunar sé frá íbúum, kjörnum fulltrúum og starfsfólki sem er ábyrgt fyrir sjálfri þjónustunni. Gefa þarf starfsfólki umboð til athafna og ákvörðunartöku, þjálfun við hæfi, hæfilega áætlaða fjármuni og önnur þau aðföng og tæki sem gera framlínustarfsfólki kleift að ná settri stefnu og markmiðum starfseminnar. Þetta er lærdómslíkan sem sækir til hugmynda um lærdómsstofnunina þar sem það er talið mikilvægt að stofnanir og fyrirtæki geti lært, breyst og þróast. Þannig verði til nýsköpun og þróun sem nýti fjármagn og leiði af sér góða þjónustu (Senge 1990). Í því gegna framlínuteymi sem eru að vissu leyti sjálfstýrð, lykil hlutverki í *líkani valdeflingar og lærdóms árangursstjórnunnar* (Agocs, Brunet-Jailley 2010, 173). Líkanið gerir ráð fyrir því að allir þeir sem koma að starfi sveitarfélaga gegni mikilvægu og lögmætu hlutverki þegar kemur að því að innleiða faglega árangursstjórnun. Um er að ræða sveitarstjórnarmenn, yfir- og millistjórnendur, framlínustarfsfólk, fulltrúa starfsmannafélaga og íbúa sveitarfélaga (Tortzen 2008, 37).

Líkanið styður heildstæða nálgun fyrir notendur sem er hliðstæð við kerfishugsun. Í stað þess að ganga út frá sjónarhorni sérfræðinga og stofnanna þá megi skipuleggja þjónustuna heildstætt innan afmarkaðra kerfa þvert á fagsvið og skapa lausnir sem henta hverjum og einum notenda með stöðugu samráði (Seddon 2008, 167). Byggir þessi nálgun á hugmyndum Deming sem fólu í sér; greiningu á þörfum viðskiptavina, sjónræna stjórnun, lærdóms- og umbótahugsun til að forðast endurtekningu mistaka, samvinnu, áherslu á ferli starfsins og að byggt verði á trausti í samskiptum starfsfólks (Deming 1986, 23). Hafa tilviksathuganir á dæmum um slíka nálgun leitt í ljós að hægt hefur verið að bæta þjónustu, draga úr sóun, auka skilvirkni og bæta starfsmannaánægju. Um er að ræða athuganir á umbótum sem framkvæmdar voru með aðferðum kerfishugsunar á breskum sveitarfélögum í húsnæðismálum, rafrænni stjórnsýslu og skipulags- og umferðarmálum (Middleton 2010, vii).

2.5 Dreifstýring í stjórnsýslu og þjónustu

Eitt stærsta verkefni stjórnsýslubreytinga hér á landi varð til að frumkvæði yfirvalda og fjallaði um tilfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga (Félagsmálaráðuneytið 1993, 5). Eftir að sveitafélaganefnd, sem skipuð var árið 1991, skilaði tillögum til félagsmálaráðherra, samþykkti Alþingi lög nr. 82/1994 um reynslusveitarfélög. Veittu þau yfirvöldum þann sveigjanleika og formlega umboð sem þurfti til breytinga og leiddu af sér tilfærslu verkefna (Lög um reynslusveitarfélög 1994).

Ríkisvaldið hafði þá sett af stað áætlun um nýskipan í ríkisrekstri þar sem kveðið var á um dreifstýringu og möguleika á að færa til dæmis velferðarþjónustuna nær viðskiptavinum hennar (Ómar H. Kristmundsson 2003, 74). Fram kemur í undirbúningnum að fylgja ætti skandinavísku leiðinni. Þar er átt við víðtæk velferðarréttindi fyrir alla þegna og notkun almannatryggingakerfisins til að jafna tekju- og lífskjaraskiptingu með skatttekjum hins opinbera (Stefán Ólafsson 1999, 54). Hvað varðar skipulag stjórnsýslunnar hafa 70% verkefna hins opinbera verið á ábyrgð sveitafélaganna í Skandinavíu þannig að í raun mætti breyta hugtakinu skandinavísk velferðarríki í skandinavísk velferðarsveitarfélög (Larsen 2002, 318). Á meðan ríkisvald og þing móti stefnuna og regluverkið þá sé framkvæmdin hjá sveitarfélögunum (Christiansen, Petersen, Edling, Haave 2005, 353). Hluti af umræðunni hefur snúist um hve fámenn sveitarfélög geta verið með tilliti til lýðræðislegra og hagrænna þátta. Gunnar Helgi Kristinsson hefur í umfjöllun sinni um stærðarhagkvæmni komist að þeirri niðurstöðu að hana megi fá í fjárfrekum framkvæmdum sem útheimti minni mannafla á borð við losun á skolpi, almenningsamgöngur og raforkuframleiðslu á meðan að mannaflsfrek þjónusta á borð við umönnunar- og félagsþjónusta njóti ekki sömu stærðarhagkvæmni (Gunnar Helgi Kristinsson 2001, 72). Undir þetta hafa Blom-Hansen og Larsen tekið og bent á að eftir að ákveðinni hámarksstærð er náð þá stækki stjórnsýslan umfram raunverulega þörf og betra sé að reka velferðarþjónustu í smærri einingum (Blom-Hansen, Larsen 2005, 5). Umfjöllun Larsen um lýðræðislega virkni sveitarfélaga dregur fram þá meginniðurstöðu að meiri þátttaka er í minni einingum og því æskilegt að brjóta stórar borgir upp í smærri einingar til að auka þátttöku og þar með félagsauð. Æskilegur íbúafjöldi slíkra sveitarfélags- og hverfiseininga hefur verið á sagður bilinu 10–30 þúsund manns (Larsen 2002, 330). Þetta er staðfest enn frekar í samanburðarannsókn sem gerð var á Kaupmannahöfn, Bergen, Osló, Gautaborg, Malmö og Stokk-hólmi. Var fyrirkomulag hverfisskiptingar skoðað með tilliti til lýðræðis og skilvirkni þjónustunnar. Þó að íbúafjöldi væri á bilinu 4487 til 63900 var ekki fylgni milli stærðarmunar og skilvirkni en hins vegar mátti greina aukna ánægju með þjónustuna og meiri lýðræðislega þátttöku í smærri einingum. Virðist hverfaskipulag þjónustunnar hafa bætt þverfaglegt samstarf þjónustaðila og gengið best þar sem kosið var beint í hverfisráð og völd notendenda voru meiri yfir eigin þjónustu (Bäck, Gjelstrup, Helgesen, Johansson, Klausen 2005, 134).

Almennt hefur verið vilji hjá sveitarstjórnarmönnum hér á landi að fara skandinavísku leiðina og stefna að aukinni dreifstýringu með nærþjónustu (Samband íslenskra sveitarfélaga 2008, 2). Alþingismenn og ráðherrar hafa mætt þeim vilja í verki með því hvetja sveitarstjórnarmenn til þess að taka að sér ný verkefni og þróa nýjungar í stjórnsýslu sveitarfélaga. Tekið verður dæmi um slíkt frumkvæði frá reynslu Akureyr-arbæjar af þátttöku í reynslusveitarfélagsverkefninu.

3. Reynslusveitarfélagið Akureyri

Í lögum um reynslusveitarfélög er kveðið á um markmið breytinga á stjórnsýslu sveitarfélaganna. Þau voru að:

- Auka sjálfsstjórn sveitarfélaganna
- Bæta þjónustuna
- Nýta betur fjármagn

Markmiðunum yrði náð meðal annars með því að flytja verkefni frá ríki til sveitarfélaga, auðvelda sveitarfélögum að gera tilraunir og undirbúa frekari lagabreytingar til að styðja þessi markmið (Félagsmálaráðuneyti 1995, 2).

Árið 1995 sótti Akureyrarbær um að starfrækja átta verkefni á grundvelli laganna um reynslusveitarfélög. Voru þetta; meðferð félagslegra húsnæðismála, vinnumál, byggingarmál, málefni aldraðra, menningarmál, málefni fatlaðra, skipulagsmál og margvíslegar stjórnsýslu-tilraunir innan bæjarkerfisins. Áhugann má m.a. rekja til samnorrænnar könnunar sem gerð var á árunum 1991–1995. Þar kom fram að hlutfall áttræðra og eldri í sjálfstæðri búsetu án þjónustu var lægst allra sveitarfélaga hérlendis, að á Akureyri væri hærra hlutfall 80 ára og eldri sem dvöldu á stofnunum en hjá öðrum sveitarfélögum, að heimaþjónusta væri minni þar og að heildarkostnaður við öldrunarþjónustu á hvern íbúa væri hærri en annars staðar (Brit Bieltvedt, Guðrún Sigurðardóttir, Gunnar Gíslason, Kristín Sigursveinsdóttir, Margrét Guðjónsdóttir 2008). Fyrir voru hjá bænum hefðbundin verkefni sveitarfélaga á þessum tíma: Félagsþjónusta, barnavernd og vinnumiðlun (Akureyrarbær 1996, 19). Við bættist þjónusta við fatlað fólk á Eyjafjarðasvæðinu, þjónustu við aldraða og rekstur heilsugæslustöðvarinnar (Akureyrarbær 1995, 3; 1997, 11). Fyrir utan ofangreind meginmarkmið voru sett fram sérgreind markmið fyrir Akureyrarbæ (Akureyrarbær 2007, 17):

- 1 Að samhæfa framkvæmd heilsugæslu- og öldrunarþjónustu og efla heilsuvernd í umdæminu
- 2 Að draga úr stofnanadvöl aldraðra með eflingu og samhæfingu allrar heimaþjónustu.
- 3 Að samþætta þjónustu við fatlaða annarri félagsþjónustu sem sveitarfélagið veitir (Brit Bieltvedt, Guðrún Sigurðardóttir, Gunnar Gíslason, Kristín Sigursveinsdóttir, Margrét Guðjónsdóttir 2008).

Við undirbúning verkefnisins var starfsfólkinu skipað í teymi eftir viðfangsefnum og fékk það skýr verkefni til að leysa úr og umboð til að leggja fram tillögur um útfærslu verkefnanna. Voru breytingarnar því unnar með starfsfólkinu eins og hægt var (Hagvangur 1997, 41). Síðan voru niðurstöður og hugmyndir teymanna teknar til afgreiðslu og framkvæmdar. Lögð var áhersla á að samstaða næðist með starfsfólki, stjórnendum og stjórnmalámönnum bæjarins um þetta verkefni. Verður næst fjallað um tilviksrannsókn sem gerð var um verkefnið (Óskar Dýrmondur Ólafsson 2010).

3.1 Rannsóknin

Í tilviksrannsókn um reynslu Akureyringa var stuðst við heimildaöflun, gagnagreiningu og viðtöl. Var leitast við að svara spurningunni: *Var kerfisbundinni aðferð beitt í stjórnun við samþættingu þjónustunnar?* Leitað var fanga í undirbúnings- og áfangaskýrslum og í

þeim úttektum sem vörðuðu viðfangsefnið. Einnig var leitað fanga í rannsóknum sem höfðu verið gerðar og tengdust frammistöðu sveitarfélaga almennt og stöðu Akureyrarbæjar. Beitt var eigindlegri aðferð í viðtalshluta rannsóknarinnar og voru tekin viðtöl við 6 stjórnendur hjá Akureyrarbæ. Áttu þau það sameiginlegt að hafa unnið saman á rannsóknartímabilinu við að taka á móti verkefnum til bæjarins og bera ábyrgð á samþættingunni.

3.2 Árangur breytinganna

Þróunin hjá Akureyrarbæ er jákvæð og hefur markmiðum að mestu verið náð. Niðurstöður úttektar leiddu í ljós að hjúkrunar- og dvalarrýmum fækkaði um 11% á árunum 1994 – 2007 á meðan 67 ára og eldri í bænum hefur fjölgað á sama tíma um 24%. Kostnaður minnkaði ekki en mat stjórnenda er að fjármagnið hafi nýst betur en þar sem samfélagsþjónusta er skipt á milli ríkis og sveitarfélags (Brit Bieltvedt, Guðrún Sigurðardóttir, Gunnar Gíslason, Kristín Sigursveinsdóttir, Margrét Guðjónsdóttir 2008). Jafnframt kom fram að samþættingin hafi leitt af sér heildarhagræðingu sem hafi skilað sér til þjónustustofnana á vegum ríkisins eins og sjúkrahúsa (Óskar Dýrmundur Ólafsson 2010, 68). Gott samstarf hefur tekist um þjónustuna og skilvirkari vinnubrögð. Byr bærinn að hefð sem nýtist í áframhaldandi samstarfi. „Segja má að þarna hafi verið í gangi brúarsmíði til að auðvelda samstarf ... samvinnubrýrnar eiga nú að vera nægilega burðugar til að tryggja áframhaldandi gott samstarf milli deilda.“ (Akureyrarbær 2007, 17) Aukin skilvirkni kom meðal annars fram í nýjum lausnum vegna samþættingarinnar. Eru þar á meðal heilsueflandi heimsóknir til aldraðra, fagråd um fjölskylduvernd, Skjöldur (úrræði fyrir grunnskólanemendur með alvarleg geð- og þroskafrávik), samþætt ráðgjafarþjónusta, næturvaktir í heimahús, stuðningur við foreldrafærni og ráðgjöfin heim – sérhæfð heimaþjónusta fyrir geðfatlaða (Akureyrarbær 2007, 17). Í verkefninu Ráðgjöfinni heim, kom í ljós að verkefnið skilaði árangri fyrir þátttakendur. Aðspurðir sögðu viðmælendur að þeir hefðu „öðlast meira sjálfstraust, sjálfsvirðingu, stolt og sumir voru meira að segja að láta gamla drauma rætast“ (Elín Ebba Ásmundsdóttir 2007, 22). Meðal niðurstaðna kom fram að notendur þjónustunnar fengu tækifæri til að stýra henni, á þá var hlustað, þeir tengdust öðru fólki, fengu tíma til að axla ábyrgð, fengu réttan stuðning og voru séðir sem einstaklingar með hæfileika. „Þeir upplifðu að sá sem veitti ráðgjöfina heim ynni á þeirra forsendum“ (Elín Ebba Ásmundsdóttir 2007, 22) Á tímabilinu 1997 til 1999 lækkaði meðalkostnaður á íbúa á föstu verðlagi um 0,7% á Akureyri. Á sama tíma jókst þjónustuframboð á þeim sviðum þjónustu sem voru til skoðunar (PriceWaterHouseCoopers 2000, 11). Þegar litið er til ánægju íbúa á Akureyri almennt hafi viðhorf þeirra til þjónustu bæjarins mælst jákvæð. Árið 2000 kom fram að ánægja íbúa á Akureyri var að meðaltali 10% yfir landsmeðaltali (Gunnar Helgi Kristinsson 2001, 24). Og í lífskjarakönnun IMG Gallup frá mars 2005 kom fram að ánægja íbúa hafi aukist enn frekar (IMG/Gallup 2005, 40). Gefa samandregnar niðurstöður til kynna að flest markmið hafi náðst. Sama átti við hjá öðrum sveitarfélögum sem tóku þátt í reynslusveitarfélagsverkefninu en þau voru Reykjanesbær, Hafnarfjörður, Garðabær, Reykjavík, Höfn, Vestmannaeyjar og Neskaupsstaðir (PriceWaterHouseCoopers 2000, 21). Átti þetta sérstaklega við hjá þeim sveitarfélögum sem unnu heildstætt og

kerfisbundið að fjölþættum verkefnum eins og Akureyrarbær gerði. Þjónustan hefur verið betur aðlöguð að einstökum þörfum og notendur þjónustunnar eiga að mestu við einn ábyrgðaraðila í stað margra áður. Áherslan hefur færst frá stofnanþjónustu til einstaklingsþjónustu (Óskar Dýrmundur Ólafsson 2010, 75).

4. Umræða

Stjórnvöld hér á landi og í Skandinavíu hafa síðastliðna áratugi nýtt sér dreifstýrt skipulag sem gerir íbúum kleift að hafa meiri áhrif á þá þjónustu sem þeir fá. Rannsóknir um slíkt fyrirkomulag benda til þess að það skili árangri við að veita góða þjónustu. Jákvæð reynsla af yfirfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga virðist styðja kenningar um dreifstýringu og að ná megi betri árangri í smærri einingum. Fram kemur að stærðarhagkvæmni er ekki mikil við rekstur, t.d. hverfa innan borga, enda oft á tíðum um mannaflsfreka þjónustu að ræða. Hins vegar eykst lýðræði og ánægja íbúa með þjónustuna í hverfissskiptu fyrirkomulagi. Ánægja íbúa er helst könnuð með viðhorfskönnunum sem er lágmarks samráð þar sem horft er til notenda þjónustunnar sem upplýsingagjafa. Meira samráð og aukin völd notenda má svo sjá í verkefni sem miðaði að meira samstarfi við það að færa ráðgjöfina heim (Elín Ebba Ásmundsdóttir 2007). Gæti það talist til hærra stigs samráðs og er vísbending um að völd notenda hafi verið aukin nokkuð í slíkum tilvikum. Að öðru leyti er ekki að finna dæmi í umfjölluninni um mikla valdgjöf svo sem notendastýrða persónulega aðstoð sem er nýleg þróun hér á landi. Í tilviki Akureyrar má sjá svipaðar niðurstöður og í rannsóknum á reynslu sveitarfélaga frá hinum skandinavísku löndunum þegar litið er til stjórnunar (Bäck, Gjelstrup, Helgesen, Johansson og Klausen 2005). Þegar aðferðir stjórnunar er skoðaðar kemur í ljós að þegar starfsfólk fær umboð til að velja sér aðferðir þá má sjá tilhneigingu til samstarfs. Byrjað er á notkun árangursmælinga í formi skorkorts en svo þróast starfið yfir í að vinna það með virkri þátttöku starfsfólks í teymissvinnu. Reynsla frá Englandi og Kanada bendir til þess sama. Gefur þetta tilefni til endurskoðunar á notkun árangursmælinga sem geta jafnvel unnið gegn árangri. Horfa þurfi heildstæðar á þjónustuna með kerfishugsun þegar litið er til þjónustu í, sveitarfélögum og hverfissskipulagi (Seddon 2008). Hér virðist hlutverk stjórnmalamanna hafa áhrif sem birtist til dæmis í fyrirkomulagi nefnda og hversu heildstæð sýn þeirra er. Dæmi um þetta er félagsráð Akureyrar sem hefur stýrt heildstætt þjónustu á borð við skóla, félagsþjónustu, íþrótt- og tómstundamál, öldrunarmál og heilbrigðismál á sameinuðu félagssviði. Svipuð reynsla er af hverfaskiptingu skandinavískra borgar þar sem fulltrúar hverfisráða stjórna þjónustunni þvert á fagsvið borganna (Bäck, Gjelstrup, Helgesen, Johansson og Klausen). Heildstæð nálgun samtvinnar sérhæfðar lausnir á sama tíma og samvinnan leiðir af sér þróun og nýsköpun eftir þörfum íbúa. Einnig virðist tengslanet samfélagsins hafa nýst íbúum og starfsfólki og bendir til þess að aukin tengsl fólks gætu stutt aukinn árangur (Cross, Parker 2004, 57). Valdefling og notendasamráð gegna mikilvægu hlutverki við að þróa lýðræði og þjónustu sveitarfélaga eins og bent er á í álitum sérfræðinga um þróun þjónustunnar. Er þetta einnig vegna aukinnar áherslu á mannréttindi og notendasamráðs í stefnu sveitarfélaga. Hlutverk stjórnenda

er þá að gera starfsfólki kleift að vinna störf sín á sem árangursríkasta hátt og skapa skilyrði fyrir þróun og nýsköpun.

Skipulag sveitarfélaga hentar vel fyrir samstarfsnálgun sem miðar að því að byggja brýr milli stofnanna, starfsdeilda og starfsmanna sveitarfélaga.

Fram kemur að horfa þarf í meiri mæli til stjórnunaraðferða sem taka mið af samstarfi við að ná meiri árangri. Líkan valdeflingar og lærdóms árangursstjórnunar er slík nálgun en slík nálgun gætti leitt af sér varanlegri árangur. Leggja mætti aukna áherslu á lausnir sem íbúar hafa mest þörf fyrir en frekar en lausnir sem sérfræðingar, embættismenn og yfirvöld telja bestar.

Gagnlegt væri því að rannsaka betur þarfir fólks, möguleika með auknu notenda-samráði og þjónustukerfi út frá kerfishugsun. Þannig megi með heildstæðari hætti draga úr soun, bæta þjónustu og efla fagfólk.

Heimildir

- Agocs, Carol: „An empowerment learning model of performance management for local government“, Brunet-Jailly, Emmanuel; Agocs, Carol; Douglas, Janine; Plant, Thomas (Höfundar): *New directions nr. 16. From measuring to managing performance: Recent trends in the development of municipal public sector accountability*, Institute of public management in Canada: Toronto, 2005.
- Agocs, Carol; Brunet – Jailly, Emmanuel: „Performance management in Canadian local government: A journey in progress or a dead end“, *Local government in a global world. Australia and Canada in comparative perspective*, Brunet – Jailly, Emmanuel; Martin, John F. (ritstjórar), University of Toronto Press: Toronto 2010, s 154 – 178.
- Akureyrarbær, öll lífsins gæði, „Ársskýrslur Akureyrarbæjar“ 1995, 1996, 1997, 2006 og 2007.
- Arnstein, Sherry: „A ladder of participation“, *Journal of the American Institute of Planners* (1969), birt í *The city reader* 4. útgáfa, LeGates, Richards; Stout, Frederic (ritstjórar), Routledge: London 2007, s 233 – 244.
- Bason, Christian: *Leading public sector innovation. Co-creating for a better society*, The Policy Press: Bristol, 2010.
- Bason, Christian; Knudsen, Sune; Toft, Soren: *Sæt borgeren i spil. Sådan involverer du borgere og virksomheder i offentlig innovation*, Gyldendal Public: Kaupmannahöfn, 2009.
- Bäck, Henry; Gjelstrup, Gunnar; Helgesen, Marit; Johansson, Folke; Klausen, Jan Erling: *Urban political decentralisation, six Scandinavian cities*, Urban and regional research international volume 5, VS verlag für sozialwissenschaften: Wiesbaden, 2005.
- Beresford, Peter; Croft, Suzy: „Empowerment“, Davies, Martin (ritstjóri) *The Blackwell Encyclopedia of Social Work*, Blackwell: Oxford, 2000.
- Blom-Hansen, Jens; Larsen, Brian: „Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration“, *Nordisk administrativt tidsskrift* 1/2005, 86. årgang.
- Brit Bieltvedt; Guðrún Sigurðardóttir; Gunnar Gíslason; Kristín Sigursveinsdóttir; Margrét Guðjónsdóttir: „Akureyrarmódelið. Reynslan af samþættingu velferðarþjónustu“, Kynning fyrir velferðarráð og stjórnendur af Velferðarsviði Reykjavíkurborgar, 9. Janúar 2008.
- Brunet-Jailly, Emmanuel: „What role do local elected officials and citizens play in performance measurement policies?“, Brunet-Jailly, Emmanuel; Agocs, Carol; Douglas, Janine; Plant, Thomas (Höfundar): *New directions nr. 16. From measuring to managing performance: Recent trends in the development of municipal public sector accountability*, Institute of Public Management in Canada: Toronto, 2005.
- Cheney, George: *Values at work. Employee participation meets market pressures at Mondragón*, Cornell University press: Ithaca, 1999.
- Christiansen, Niels Finn; Petersen, Klaus; Edling, Nils; Haave, Per: *The Nordic model of welfare. A Historical Reappraisal*, Museum Tusulanum Press: Kaupmannahöfn, 2006.
- Christensen, John; Lundin, Stephen C; Paul, Harry: *Fiskur. Einstök leið til að auka vinnugleði og bæta starfsárangur*, Salka: Reykjavík, 2005.
- Cohen, Susan G; Mohrman, Allan M; Mohrman, Susan Albers: *Designing team-based organizations. New forms for knowledge work*, Jossey-Bass: San Fransisco, 1995.
- Cross, Rob; Parker, Andrew: *The hidden power of social networks. Understanding how work really gets done in organizations*. Harvard Business School Press: Boston, 2004.

