

22.3.2004/

Anna Guðrún Björnsdóttir
Sviðsstjóri þróunar- og alþjóðasviðs
Sambands íslenskra sveitarfélaga

Nýjar leiðir í stjórnun sveitarfélaga Lárétt stjórnskipulag og dreifstýring

Á undanförunum árum hafa mörg sveitarfélög á Norðurlöndum gert þær breytingar á stjórnskipulagi sínu að fækka stjórnunarstigum og fletja út stjórnskipulagið. Breytingarnar koma m.a. fram í því að afnema millistjórnunarstig, sem í mörgum tilvikum eru hliðstæð sviðum í íslenskum sveitarfélögum. Það er kjarni breytinganna að deildir og stofnanir eru skilgreindar sem árangurseiningar og stjórnendur þeirra, fá aukið frjálssræði til að stýra þeim. Í stað þess að stofnanir og deildir heyri undir millistjórnendur heyra þær beint undir framkvæmdastjóra sveitarfélags. Með þessu móti er talið unnt að hagræða í stjórnun sveitarfélaga og veita íbúum betri þjónustu. Þessar hugmyndir eiga rót sína að rekja til þeirrar umbótahreyfingar í opinberri stjórnsýslu, sem nefnd hefur verið "New Public Management".

Úttekt, sem gerð var á árinu 2002, leiddi í ljós að nær 30% sveitarfélaga í Noregi höfðu tekið upp lárétt stjórnskipulag eða voru að innleiða slíkt stjórnskipulag. Í láréttu stjórnunarskipulagi er stjórnunarpýramídanum umbylt og þeim stjórnendum, sem standa næst notendum, veitt aukin völd og ábyrgð. Valdframsal á sér stað frá sveitarstjórn og nefndum til stjórnenda árangursstýrðra stjórnunareininga. Þetta framsal krefst þess að verkefni þessara stjórnenda séu vel skilgreind, svo og verkaskipting milli þeirra og kjörinna fulltrúa. Hér á landi hafa sveitarfélög enn sem komið er lítt farið inn á þessar brautir. Þó er Akureyri að undirbúa breytingar í þessa átt og hefur þar haft til hliðsjónar stjórnskipulag vinabæjar síns, Álasunds í Noregi¹.

Norska sveitarfélagasambandið ("Kommunenenes sentralforbund") hefur, ásamt nokkrum samstarfsaðilum, gert úttekt á láréttu stjórnskipulagi í 9 norskum sveitarfélögum². Niðurstöðurnar eru birtar í riti sem norska sveitarfélagasambandið gaf út á árinu 2003 undir heitinu Lárétt stjórnskipunarlög, er það rétta leiðin³? Grein þessi er að mestu leyti byggð á þessu riti.

¹ www.alasund.kommune.no

² Arendal, www.arendal.kommune.no, 40.000 íb., Evenes, www.evenes.kommune.no, 1500 íb., Larvik, www.larvik.kommune.no, 41.000 íb., Lier, www.lier.kommune.no, 22.000 íb., Løten, www.loten.kommune.no, 7.000 íb., Moss, www.moss.kommune.no, 28.000 íb., Rissa, www.rissa.kommune.no, 6500 íb., Sveio, www.sveio.kommune.no, 4700 íb., Strand, www.strand.kommune.no, 10.000 íb.

³ "Flat struktur – er det veien å gå?" www.kommuneforlaget.no

Mismunandi útfærslur.

Rannsóknin leiddi í ljós að útfærsla sveitarfélaganna á láréttu stjórnskipulagi var með ýmsu móti. Fyrst og fremst voru gerðar breytingar á stjórnsýslu sveitarfélaganna en minni breytingar voru gerðar á hinu pólitíska kerfi.

Skýrasta dæmið um lárétt stjórnskipulag er skipulag með aðeins tveimur stjórnunarþrepum þar sem allir þjónustustaðir sveitarfélagsins eru skilgreindir sem árangurseiningar með svigrúmi til sjálfstjórnar. Rannsóknin sýndi að sveitarfélögin höfðu líka valið millistig með 2,5 og 3 stjórnunarþrepum. Í 3 þrepa módelinu var eina breytingin sú að millistjórnarstigið var skilgreint sem árangurseining. Í 2,5 þrepa módelinu var það mismunandi eftir starfsemi hvort hún heyrði beint undir yfirstjórn sveitarfélagsins eða undir millistjórnendum. Tilhneiging var til þess að láta starfsemi, sem tilheyrir umönnunargeiranum, heyra undir millistjórnunarstig, enda þótt önnur starfsemi heyrði beint undir framkvæmdastjóra sveitarfélags. Það var líka mismunandi hversu víðtækan sjálfstjórnarrétt árangurseiningarnar fengu.

Markmið með breytingum.

- Að ná fram sparnaði og betri nýtingu fjármagns og mannauðs með fækkun stjórnunarþrepa og skilgreindum árangurseiningum. Með því að fækka stjórnunarþrepum er hægt að færa fjármagn frá stjórnun yfir í þjónustuna sjálfa.
- Að skilgreina betur hlutverk, ábyrgð og verkaskiptingu milli stjórnenda sveitarfélagsins um leið og þeim sem standa næst notendum eru veitt aukin völd.
- Að laga þjónustuna betur að þörfum notenda með nýjum stjórnunarverkfærum og með því að stytta leiðina milli notenda, stjórnsýslunnar og sveitarstjórnarmanna.
- Að gera sveitarfélagið að eftirsóknarverðari vinnuveitanda með því að auka völd stjórnenda á neðri stigum þannig að sveitarfélagið eigi kost á hæfari stjórnendum til starfa.

Rannsóknin leiddi í ljós að það lágu mismunandi sjónarmið að baki breytingum yfir í lárétt stjórnskipulag. Það getur verið skýringin á því að sveitarfélögin útfærðu lárétt stjórnskipulag á mismunandi hátt.

Breytingar á hlutverki og kröfum til kjörinna fulltrúa og ráðinna stjórnenda í sveitarfélaginu.

Lárétt stjórnskipulag krefst þess að það sé skýr verkaskipting milli ráðinna stjórnenda, kjörinna fulltrúa og framkvæmdastjóra sveitarfélags. Kjörnir fulltrúar eiga að hafa stefnumótandi stjórnunarhlutverk, móta markmið, skilgreina þjónustustig og fylgjast með árangri.

Breytingar, sem flatt stjórnskipulag getur haft í för með sér, fyrir hlutverk kjörinna fulltrúa:

1. Kjörnir fulltrúar verða að hugsa meira eins stjórnarmenn eða eigendur fyrirtækis. Leggja meiri áherslu á yfirsýn og stefnumótun fram tímann, fremur en hinn daglega rekstur. Verða að líta á sig sem verkaupa og skilgreina þær kröfur sem starfsemin á að fullnægja. Sem dæmi má taka sveitarfélagið Moss þar sem stjórnskipulagið er skipulagt í kringum þrjár stoðir, stjórnslu, rekstur og þróunarmál. Viðfangsefni sveitarstjórnarmanna í slíku stjórnskipulagi er að þróa gæðastaðla fyrir starfseminna. Innri þjónustusamningar geta verið heppilegt verkfæri í þessu samhengi.
2. Lárétt stjórnskipulag getur líka gefið kjörnum fulltrúum meira svigrúm til að vinna að framþróun alls samfélagsins á staðnum. Dæmi um það er sveitarfélagið Lier þar sem sérstök deild ber ábyrgð á framþróun í sveitarfélaginu, þátttöku borgaranna og skipulagsmálum.
3. Kjörnir fulltrúar geta fengið meira svigrúm til að stofna til samstarfs við aðila sem eru utan hins hefðbundna stjórnkerfis sveitarfélags en eru í þeirri stöðu að geta haft áhrif á þróun samfélagsins í sveitarfélaginu, t.d. lykilaðila í atvinnulífi sveitarfélags eða mennta- og rannsóknastofnanir í sveitarfélaginu. Þannig er unnt að mynda net samstarfsaðila sem gegna ólíku hlutverki en vinna að sameiginlegum markmiðum til að stuðla að framþróun samfélagsins í sveitarfélaginu. Sveitarfélagið Løten hefur sett á laggirnar samstarfsnefndir á ýmsum sviðum sem eru skipaðar fulltrúum ýmissa hópa í sveitarfélaginu.

Breytingar, sem lárétt stjórnskipulag getur haft í för með sér, fyrir hlutverk ráðinna stjórnenda:

1. Stjórnandinn ber ríkari stjórnunarábyrgð, bæði rekstrarlega og faglega. Hann ber ábyrgð á eigin rekstrareiningu en hann þarf líka að vera meðvitaður um að hann er meðábyrgur fyrir heildarárangri sveitarfélagsins.
2. Stjórnandinn hefur meira val um leiðir til að ná markmiðum og meira ákvörðunarvald sjálfur. Ákvörðunartaka tekur styttri tíma og hún er tekin af þeim aðila sem þekkir starfseminna best. Stjórnandi ber ábyrgð á að finna lausnir sem ganga upp og getur ekki velt ábyrgðinni yfir á stjórnunarstigin fyrir ofan hann.

Framkvæmdastjóri sveitarfélagsins er tengiliður á milli kjörinna fulltrúa og stjórnenda árangurseininganna og ber skyldur gagnvart báðum. Hann verður að leitast við að skapa traust milli starfsmanna og kjörinna fulltrúa, sjá til þess að upplýsingamiðlun sé jöfn og góð í báðar áttir, svo og samskipti. Mikilvægt er að hann hafi yfirsýn og fari með heildarstjórn.

Eins og áður kom fram höfðu norsku sveitarfélögin, sem rannsökuð voru, fyrst og fremst gert breytingar á hlutverki og ábyrgð ráðinna stjórnenda. Minni breytingar voru gerðar á hinu pólitíska kerfi og ekki var hægt að benda á eina ákveðna þróun

eða tilhneigingu til breytinga á því. Margir halda því þó fram að það sé óhjákvæmilegt að þróunin muni verða í þá átt að fletja líka út hið pólitíska kerfi með fækkun nefnda, þannig að nefndir beri ábyrgð á breiðara sviði. Það stuðlar að samhæfingu og heildarsýn og vinnur á móti tilhneigingu árangurseininga til einangrunar. Þessari þróun fylgi einnig að skipa í auknum mæli ad hoc nefndir til að sinna afmörkuðum tímasettum verkefnum.

Hvað þarf að varast?

Þegar starfsemin er flött út í eitt breitt lag þarf að huga sérstaklega að samhæfingu þvert á einingar og gæta þess að heildarsýn glatist ekki. Það þarf að gæta þess að árangurseiningar þróist ekki yfir í að vera einangraðar einingar þar sem hver eining hugsar um sig án tillits til annarrar starfsemi og án tillits til þess að notendur þurfa á þjónustu fleiri eininga að halda. Sveitarfélögin, sem voru rannsökuð, leystu þetta á mismunandi hátt. Sum settu á laggirnar ákveðinn vettvang eða samráðsnet sem stjórnendur voru skyldugir að taka þátt í⁴, meðan önnur forðudust að setja á laggirnar formbundinn vettvang til að koma í veg fyrir að það þróaðist í þriðja stjórnunarstigið⁵. Það virtist vera auðveldara að notast við óformlegt og sveigjanlegt fyrirkomulag í minni sveitarfélögum. Þar hvíldi ábyrgðin á samvinnu og samhæfingu gjarnan á stjórnendum sjálfum⁶. Einnig voru dæmi um óformbundið skipulag í stærri sveitarfélögum⁷ en þá hafði verið lögð sérstök áhersla á að skapa rétt viðhorf við undirbúning og innleiðingu breytinganna. Það er mikilvægt að það séu jákvæð viðhorf til samvinnu og samstöðu milli eininga og framkvæmdastjórinn gegnir lykilhlutverki í því sambandi. Sveitarfélögin, sem rannsökuð voru, virtust vera vel meðvituð um þetta og ekki líta á þetta sem vandamál. Sumum stjórnendum fannst þó ekki nógu skýrt hver bæri ábyrgð á þverfaglegri samvinnu.

Það þarf líka að gæta þess vel að sveitarstjórnarmenn fái í hendur fullnægjandi upplýsingar um starfsemina til að geta gegnt eftirlits- og umboðshlutverki sínu. Ekki bara upplýsingar um hvað þjónusta kostar heldur líka upplýsingar um hvernig þjónusta mætir þörfum og væntingum íbúanna.

Sumum sveitarfélögum með lárétt stjórnskipulag, finnst vandasamt að finna stöðþjónustu stað í stjórnkerfinu. Þegar árangurseiningarnar eru orðnar margar er erfitt að dreifstýra stöðþjónustu þar sem fagumhverfið verður of lítið og nýting á þjónustu ekki nægileg. Ef skipuleggja á stöðþjónustu miðlægt, vaknar sú spurning hvort hún eigi að vera hluti af yfirstjórninni eða tengd henni á einhvern hátt og hvort hún eigi bæði að sjá um faglega og stjórnsýslulega þætti og bæði rekstrar- og þróunarverkefni. Það eru engin algild svör við þessu og sveitarfélögin leystu þetta á mismunandi hátt. Mörg þeirra völdu að koma stöðþjónustu fyrir miðlægt, t.d. starfsmannþjónustu, fjármálaumsýslu, upplýsinga- og þróunarmálum. Eitt

⁴ Larvik og Lier

⁵ Arendal

⁶ T.d. í sveitarfélaginu Strand

⁷ Arendal

sveitarfélag skipulagði stoðþjónustu sem árangurseiningu⁸. Flest sveitarfélögin skildu á milli stjórnsýslulegrar/faglegrar stoðþjónustu og þróunarstarfsemi. Hvernig sem stoðþjónustu var komið fyrir í sveitarfélögum voru væntingar um að hún ætti að hafa annað hlutverk en í hefðbundnu stjórnskipulagi. Stoðþjónustan ætti að veita árangurseiningunum þjónustu en ekki reyna að stýra þeim.

Náðu sveitarfélögin markmiðum sínum með láréttu stjórnskipulagi

Sveitarfélögin töldu verkaskiptingu milli kjörinna fulltrúa og ráðinna stjórnenda, skýrari en áður, svo og markmið og framtíðarsýn. Ábyrgð á árangri á mismunandi stigum, væri betur skilgreind. Árangurseiningarnar væru meðvitaðar um hvað þær eiga að inna af hendi og innan hvaða ramma þær geta athafnað sig. Innihald þjónustunnar verði þar með sýnilegra fyrir yfirstjórnina.

Þeir framkvæmdastjórar sem höfðu haft áhuga á að innleiða lárétt stjórnskipulag leið vel í nýju hlutverki. Það sem einkenndi þá er að þeir þrífast á því að kljást við ný úrlausnarefni og eru stöðugt að hugsa um framþróun og umbætur. Með vísun til þess að norskar rannsóknir hafa sýnt að mörgum stjórnendum sveitarfélaga finnst stjórnunarhlutverkið krefjandi og fela í sér marga árekstra, getur breyting yfir í lárétt stjórnskipulag átt þátt í að bæta aðstæður.

Flest sveitarfélögin töldu sig hafa náð markmiðum um hagræðingu. Í því sambandi er bent á að lárétt stjórnskipulag og valdframsal, til þeirra sem standa næst notendum, stuðli að betri samhæfingu milli þeirrar þjónustu sem veitt er og þeirra þarfa sem notendur hafa. Einnig leiði fækkun stjórnunarstiga til að unnt er að flytja fjármagn til þjónustunnar sjálfrar.

Samkvæmt norsku úttektinni töldu stjórnendur að vinnuálag hefði aukist verulega. Ábyrgðin sé meiri og ný stjórnunarverkefni hafi bæst við fagleg verkefni. Starfsánægja hafði almennt aukist en líka verkefni sem stjórnendur töldu stundum erfitt að komast yfir. Hluti stjórnendanna hafði áhyggjur af því að hafa of lítinn tíma til að sinna faglegum málum. Þetta átti sérstaklega við um stjórnendur á fræðsluviði. Margir stjórnendur upplifðu togstreitu milli þess að þurfa annars vegar að fullnægja kröfum pólitískra fulltrúa og hins vegar kröfum starfsmanna og notenda þjónustunnar.

Það var mismunandi eftir sveitarfélögum hversu vel tókst að láta ráðna stjórnendur axla meiri rekstrarlega ábyrgð. Sum staðar tókst það vel en annars staðar þurfti framkvæmdastjóri sveitarfélags að grípa inn í þegar illa gekk og einnig voru dæmi um að stjórnendur reyndu að beita kjörna fulltrúa þrýstingi og gripu jafnvel til þess ráðs að beita íbúum eða fjölmiðlum fyrir sig til að knýja á um auknar fjárveitingar.

⁸ Strand

Stjórnendur og starfsmenn árangurseininga töldu sig vera í betri aðstöðu til að veita þjónustu sem mætir þörfum notendanna. Fæst sveitarfélögin gátu þó sýnt fram á meiri ánægju hjá notendum þar sem notendakannanir voru almennt ekki gerðar í sveitarfélögum en mörg þeirra höfðu áform um slíkar kannanir.

Flestir stjórnendur árangurseininga töldu sig fá meira út úr starfinu og þær breytingar, sem gerðar voru á stjórnunarhlutverki þeirra, jákvæðar. Þeir hafi fengið auknið svigrúm, meira ákvörðunarvald og aukin áhrif á starf sitt og árangur stofnunarinnar, en um leið væri starfið mun meira krefjandi. Ekki allir stjórnendur höfðu áhuga á þessum breytingum eða forsendur til að takast á við nýtt stjórnunarhlutverk.

Framkvæmdastjóri sveitarfélags gegnir lykilhlutverki í láréttu stjórnskipulagi. Samkvæmt rannsókninni sóttu stjórnendur þó eftir mismunandi stuðningi frá honum. Aðgangur stjórnenda að framkvæmdastjóra var ólíkur eftir því um hvers konar form af láréttu stjórnskipulagi var um að ræða. Stjórnendur minnstu eininganna fannst þeir hafa minnst aðgengi að framkvæmdastjóra og þetta var sérstaklega áberandi í sveitarfélögum þar sem árangurseiningarnar voru margar og mismunandi stórar. Við þessar aðstæður getur stjórnendum fundist þeir vera einangraðir.

Að lokum nokkur góð ráð við stjórnun breytinga:

1. Skapa skilning á þörf fyrir breytingu. Af hverju erum við að breyta og hverju viljum ná fram með breytingu?
2. Mynda öflugt teymi til að stýra breytingarferlinum.
3. Móta skýr markmið og framtíðarsýn.
4. Markviss og stöðug upplýsingamiðlun.
5. Finna og kljást við hugsanlegar hindranir. Einbeita sér að möguleikum og hvetja til hugmynda og dirfsku.
6. Setja sér undirmarkmið og sýna fram á að þau hafi náðst.
7. Fylgja markmiðum eftir allt til enda og á öllum sviðum.
8. Árangur gefur hvata til enn meiri árangurs.