

Nýsköpunarsjóður námsmanna

Umsjónarmaður: Óskar Dýrmundur Ólafsson

Árið 2010

Þróun og nýsköpun:
Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar 2005-2010

Höfundar:

Margrét Þorvaldsdóttir

Sveinn Máni Jóhannesson

Efnisyfirlit

<i>Efnisyfirlit</i>	2
<i>Útdráttur</i>	3
<i>Formáli</i>	4
<i>1. Inngangur</i>	5
<i>1.1 Viðfangsefnið</i>	5
<i>1.2 Aðferðafræði</i>	6
<i>2. Fræðilegt samhengi</i>	7
<i>2.1 Mintzberg</i>	7
<i>2.2 Galbraith</i>	8
<i>2.3 Nýsköpun</i>	9
<i>2.4 Félagsauður</i>	10
<i>2.5 Stjórnsýslugildi</i>	11
<i>3. Sögulegt samhengi</i>	13
<i>3.1 Reynslusveitarfélög</i>	13
<i>3.2 Miðgarður: upphaf samþættrar og hverfisbundinnar þjónustu í Reykjavík</i>	16
<i>3.3 Aðdragandi að stofnun þjónustumiðstöðva Reykjavíkur</i>	18
<i>4. Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkur 2003-2010</i>	19
<i>4.1 Hugmyndafræði og markmið</i>	19
<i>4.2 Verkefni þjónustumiðstöðva 2005-2010</i>	24
<i>4.3 Þjónustusvæði</i>	32
<i>4.4 Stjórnskipulag Reykjavíkurborgar og þjónustumiðstöðva</i>	33
<i>5. Niðurstöður</i>	42
<i>5.1 Stjórnun</i>	42
<i>5.2 Stjórnunaraðferðir</i>	46
<i>5.3 Starfsandi</i>	50
<i>5.4 Félagsauður</i>	51
<i>5.5 Nýsköpun</i>	53
<i>5.6 Árangur</i>	56
<i>5.6.1 Stjórnsýslugildi</i>	62
<i>6. Lokaorð</i>	66
<i>Heimildir</i>	68

Útdráttur

Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkur hafa náð góðum árangri í uppbyggingu á samþættri þjónustu í hverfum borgarinnar á síðast liðnum fimm árum. Starfsemi þeirra einkennist af nýsköpun og þær hafa lagt sitt af mörkum til eflingar félagsauðs og hverfavitundar.

Í rannsókninni var sjónum beint að starfsemi þeirra út frá þeim markmiðum sem lögð voru stofnun þeirra til grundvallar. Spurt var hvernig þeim hefur gengið að ná þessum markmiðum og hvort sú viðleitni hafi leitt af sér nýtt vinnulag.

Aðferðfræðin fólst annars vegar í meginlegum aðferðum þar sem rýnt var í fyrirliggjandi gögn út frá markmiðum rannsóknarinnar. Hins vegar var beitt eigindlegri aðferðafræði. Viðtöl voru tekin við 9 einstaklinga víðsvegar úr stjórnkerfi borgarinnar.

Stuðst var við kenningar um stjórnun og skipulag úr smiðju Mintzberg og Galbraith, félagsauð, stjórnsýslugildi og nýsköpun.

Formáli

Í þessu verkefni verður fjallað um þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar sem á þessu ári hafa þjónað öllum hverfum borgarinnar síðast liðin 5 ár. Leiðbeinandi verkefnisins var Óskar Dýrmundur Ólafsson framkvæmdastjóri Þjónustumiðstöðvar Vesturbærar – Vesturgarði. Viljum við þakka honum góða leiðsögn og ánægjulegt samstarf. Einnig viljum við þakka Lilju Dóru Kolbeinsdóttur fyrir yfirlestur verkefnisins og starfsfólki í Vesturgarði fyrir hlýlegar móttökur.

Verkefnið var unnið í samstarfi við Stofnun stjórnsýslu og stjórn mála og var dr. Ómar H. Kristmundsson til ráðgjafar. Honum þökkum við fyrir gagnleg ráð. Einnig þökkum við Ástu Möller forstöðumanni fyrir hjálpsemina.

Ennfremur viljum við þakka þátttakendum á starfsdegi þjónustumiðstöðva sem haldinn var 9. júní s.l., fyrir samveruna. Síðast en ekki síst viljum við þakka öllum viðmælendum okkar fyrir að gefa okkur af tíma sínum og deila með okkur reynslu sinni.

Verkefnið er styrkt af Nýsköpunarsjóði námsmanna og viljum við þakka sjóðnum fyrir veittan stuðning.

1. Inngangur

1.1 Viðfangsefnið

Árið 2002 hóf Reykjavíkurborg undirbúning að breytingum á stjórnkerfi sínu með hugmyndafræði um bættu þjónustu að leiðarljósi. Kjarninn í nýrri þjónustustefnu laut annars vegar að eflingu félagsauðs og íbúalýðræðis í borginni, en hins vegar að hverfavæðingu og samþættingu þjónustu á hennar vegum.¹ Auk þess að stefna að innleiðingu nýrrar þjónustuhugsunar meðal starfsmanna borgarinnar og samræma þjónustu hennar, var í kjölfarið ákveðið að setja á fót sex þjónustumiðstöðvar í hverfum borgarinnar.² Þjónustumiðstöðvaverkefnið reyndist umfangsmikil stjórnsýslubreyting sem fólst meðal annars í endurskoðun á framlínuþjónustu borgarinnar í heild. Þjónustan var í kjölfarið skipulögð ýmist miðlægt eða á hverfagrunni og niðurstaðan varð heildstæð og hverfisbundin fjölskylduþjónusta í Reykjavík.³ Miðstöðvunum var loks hleypt af stokkunum í júlí 2005 og hafa því verið starfandi í fimm ár þegar þessi rannsókn er framkvæmd.

Viðfangsefni rannsóknarinnar er að kanna heildstætt starfsemi Þjónustumiðstöðva Reykjavíkur á tímabilinu 2005-2010. Í þeim tilgangi verður gengið út frá þeim fjórum markmiðum sem voru lögð til grundvallar við stofnun þeirra:

1. Aðgengilegri þjónusta, íbúar geti snúið sér á einn stað með erindi sínu.
2. Markvissari þjónusta með samþættingu verkefna.
3. Búa borgina undir framtíðina, m.a. að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu
4. Betri samstarfsaðilar í hverfum við íbúa, frjáls félagasamtök og aðra grasrótastarfsemi.⁴

Sjónum verður beint að þróun þjónustumiðstöðva og þeirri nýsköpun sem þar hefur átt sér stað á tímabilinu. Rannsóknarspurningarnar sem stuðst verður við eru, hvernig þjónustumiðstöðvarnar hafa leitast við að ná þessum markmiðum og hvort sú viðleitni hafi leitt af sér nýjar vinnuaðferðir. Höfð verður hliðsjón af fræðilegum kenningum þar sem sótt verður í smiðju Mintzberg, Galbraith auk kenninga um nýsköpun, félagsauð og stjórnsýslugildi.

¹ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun. Greinargerð með tillögu um stofnun þjónustumiðstöðva, bls. 4.

² Halldóra Gunnarsdóttir. (2002). Bætt þjónusta við viðskiptavinum Reykjavíkurborgar, bls. 3.

³ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun. Greinargerð með tillögu um stofnun þjónustumiðstöðva, bls. 1-4.

⁴ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun. Greinargerð með tillögu um stofnun þjónustumiðstöðva, bls. 4.

Viðfangsefnið verður enn fremur sett í sögulegt samhengi við tiltekna þræði í þróun stjórnsýslunnar hér á landi á síðustu tveimur áratugum.

1.2 Aðferðafræði

Aðferðafræðin grundvallaðist á meginlegum og eigindlegum aðferðum. Stuðst var við gagnaöflun og leitað var eftir gögnum hjá Reykjavíkurborg. Var þar um að ræða undirbúnings- og áfangaskýrslur auk úttekta sem gerðar höfðu verið. Enn fremur var leitað í rannsóknarritgerðir á vettvangi Háskóla Íslands. Var rýnt í þessi fyrirliggjandi gögn út frá rannsóknarspurningum og markmiðum rannsóknarinnar.

Viðtöl voru tekin við níu einstaklinga víðsvegar í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar á grundvelli eigindlegrar aðferðafræði. Hugsunin að baki vali á viðmælendum var að ná fram þekkingu og sjónarmiðum innan þjónustumiðstöðvanna sjálfra sem og annars staðar frá í stjórnkerfinu. Viðmælendur voru valdir meðal stjórnenda og starfsfólks þjónustumiðstöðva og stjórnenda fag- og stoðsviða borgarinnar á tímabilinu sem rannsóknin tekur til. Auk þess var stuðst við niðurstöður frá starfsdegi sem fram fór 9. júní 2010. Starfsdagurinn var haldinn á vegum Þjónustumiðstöðva Reykjavíkurborgar, í samstarfi við Stofnum stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands. Þar var gert stöðumat á starfsemi þjónustumiðstöðvanna á grundvelli reynsluþekkingar þeirra sem þar starfa. Til hliðsjónar var beitt aðferð sem nefnist „positive appreciative inquiry“ (verðleikagreining) sem felst í að greina vel heppnuð verkefni, skoða hvernig nýta megi slík verkefni víðar og þá hvernig unnt sé að ryðja hindrunum úr vegi til að slíkt megi verða.⁵

Til samræmis við megin rannsóknarspurningarnar voru eftirfarandi þemu lögð til grundvallar við greiningu viðtalanna:

- Stjórnun
- Stjórnunaraðferðir
- Félagsauður
- Starfsandi
- Nýsköpun
- Árangur

⁵ Á tímamótum – 5 ára starfsafmæli. Hvernig gerum við enn betur?

2. Fræðilegt samhengi

Hér á eftir verður fræðileg umfjöllun um nokkur atriði sem snerta þessa rannsókn. Fyrst verður fjallað um kenningar tveggja fræðimanna sem mikið hafa fjallað um stjórnun, þ.e. Henry Mintzberg og Jay Galbraith. Því næst verður fjallað um nýsköpunarhugtakið, enda snýr megin rannsóknarspurningin að því hvort nýsköpun hafi orðið í starfsemi þjónustumiðstöðvanna. Eitt af markmiðum borgaryfirvalda með stofnun þjónustumiðstöðva var að auka hverfavitund og tengsl almennings sín á milli og tengsl almennings og stofnana, m.ö.o. að auka félagsauð í hverfunum. Því verða kenningar um félagsauð kynntar lítillega. Loks verður umfjöllun um kenningu Christopher Hood um stjórnsýslugildi, en í nokkrum viðtalanna komu fram atriði sem forvitnilegt er að skoða út frá greiningu Hood.

Tvenns konar stjórnunarhugmyndir voru mest áberandi á fyrri hluta 20. aldar. Önnur fjallar um bein yfirráð, hin um stöðlun. Hinar fyrri eru kenndar við Henri Fayol sem fjallaði um óskipt boðvald (e. unity of command) þ.e. að hver starfmaður skuli hafa einn yfirmann, umboðskeðju (e. scalar chain) sem er óslitin keðja yfirráða frá æðsta stjórnanda, gegnum millistjórnendur og til starfsmanns og stjórnunarspönn (e. span of control) hversu margir undirmenn geta heyrt undir einn stjórnanda. Hinar síðari eru kenningar Frederick Taylor um vísindalega stjórnun og kenningar Max Webers um skrifræði eða regluveldið (e. bureaucracy). Um miðja öldina bættist þriðji hugmyndastraumurinn „human relations“ við, í kjölfar Hawthorne rannsókna, en þær leiddu í ljós að þau óformlegu samskipti sem eiga sér stað innan vinnuhóps skipta einnig máli. Rannsóknir í anda human relations bentu til að skipulag sem byggðist á beinum yfirráðum og stöðlun væri í besta falli á misskilningi byggt og í versta falli hættulegt andlegri heilsu starfsmanna. Síðari tíma rannsóknir hafa orðið yfirgrípsmeiri og farið að skoða tengsl á milli þess formlega og þess óformlega, á milli beinna yfirráða og stöðlunar annars vegar og gagnkvæmrar aðlögunar hins vegar. Þessar rannsóknir hafa leitt í ljós að formlegir og óformlegir þættir tvinnast saman með ýmsu móti.⁶

2.1 Mintzberg

Mintzberg segir að sérhver skipulagseining hafi aðgerðakjarna (e. operating core) sem sé grundvöllur starfseminnar. Þegar fyrirtæki nái ákveðinni stærð verði stjórnunin að sérstöku starfi (e. strategic apex). Eftir því sem skipulagseiningar stækka, verður þörf fyrir millistjórnendur, sem ásamt stjórnendum mynda stjórnunarstigveldi. Þegar fyrirtæki nái enn meiri stærð

⁶ Mintzberg. (1993). Structures in Fives, bls. 8-9.

verði til sérstök tæknideild (e. technostructure) sem einnig hafi sérstakt stjórnunarlegt hlutverk. Vöxtur kalli einnig á sérstaka stoðdeild (e. support staff) sem sjái um ýmsa þjónustu við starfsemina.⁷

Mintzberg flokkar skipulagsheildir í fimm megin gerðir. Í fyrsta lagi er um að ræða *einfall skipulag* (e. simple structure), sem byggist á beinni umsjón og boðvaldi forstjórans. Í öðru lagi er *vélrænt skriffræði* (e. machine bureaucracy) sem byggist á stöðlun vinnuferla, þar sem tæknideildin leikur stórt hlutverk. Í þriðja lagi *faglegt skriffræði* (e. professional bureaucracy) sem byggist á stöðlun á hæfni/kunnáttu, en þar er aðgerðakjarninn í aðalhlutverki. Í fjórða lagi er *greinaskipulag* (e. divisionalized form) sem byggist á stöðlun afurða, en þar gegna millistjórnendur lykilhlutverki. Í fimmta lagi er *fljótandi skipulag* (e. adhocracy) sem byggir á gagnkvæmri aðlögum, þar sem stoðdeildirnar, stundum með aðgerðakjarnanum eru í aðalhlutverki.⁸

Mintzberg fjallar einnig um grundvöll hópamyndunar, sem getur verið út frá *sérþekkingu* (sbr. sjúkrahús), út frá *framleiðsluferlum* og virkni þar sem verkaskiptingin tekur mið af þeirri tækni sem nýtt er við framleiðsluna, út frá *vinnutíma* (mismunandi vaktir), út frá *afurðum* í deildarskiptum fyrirtækjum, út frá *viðskiptavinum*. Síðast en ekki síst út frá *landfræðilegri staðsetningu*, en hægt er að reka sams konar starfsemi eða framleiðslu á mismunandi stöðum, t.d. pósthjónustu. Landfræðilega nálægðin getur haft ýmsa kosti. Í brauðbakstri t.d. hefur hún þá kosti að koma afurðinni daglega ferskri til neytandans.⁹

Verkefnabundið skipulag (e. functional structure) ýtir undir sérhæfingu, t.d. með því að gera það mögulegt að sérfræðingar starfi saman og lúti stjórnun fagaðila úr eigin fagi. Markaðsbundið skipulag brýtur upp sérhæfinguna vegna þessa að þegar skipulagsheildin (fyrirtækið) skiptist niður í einingar út frá markaði dreifist sérfræðingahópurinn niður á marga staði. Það grefur undan sérfræðingunum, því að þeir hafa ekki eins mikil samskipti sín á milli og áður og þeir þurfa að vinna undir stjórn aðila sem eru ekki úr þeirra eigin fagi.¹⁰

2.2 Galbraith

Jay Galbraith, Diane Downey og Amy Kates skipta skipulagsheildum í 5 ólíka flokka út frá virkni (e. function), landfræðilegri staðsetningu (e. geography), framleiðslu (e. production), viðskiptavinum (e. customer) og framlínu-baklands tengslum (e. front-back hybrid). Til við-

⁷ Mintzberg. (1993). Structures in Fives, bls. 9-10.

⁸ Mintzberg.(1993). Structures in Fives, bls. 23.

⁹ Mintzberg. (1993). Structures in Fives, bls. 48-52.

¹⁰ Mintzberg. (1993). Structures in Fives, bls. 58-62.

bótar er svo fjölfléttu (e. matrix) og teymisvinnu (e. team) fyrirkomulag sem fléttast saman við þessa grunnflokka. Þau benda einnig á að innan margra stofnana eða fyrirtækja geti verið margar tegundir af skipulagi, allt eftir staðsetningu í fyrirtækinu.¹¹

Skipulag sem grundvallast á virkni (e. funktional) hentar einkum í einföldum skipulagseiningum sem hafa staðlaða framleiðslu og samþjappaða þekkingu. Landfræðilegt skipulag (e. geography), hvort sem um er að ræða staðsetningu í tilteknum ríkjum eða landsvæðum, getur skipt máli fyrir skipulag stofnana. Það er einkum ef ferðakostnaður er mikill, þegar nálægð við viðskiptavinum er mikilvæg og ef grenndartilfinning styður við starfsemina. Framleiðslu (e. production) skipulag hentar einkum í fyrirtækjum á samkeppnismarkaði, fyrirtækjum sem hafa fjölbreytt vöruúrval, vörur hafa skamman líftíma og þurfa hratt þróunarferli. Skipulag sem miðast út frá viðskiptavininum (e. customer) hentar vel í þeim markaðsklima þar sem tengsl við viðskiptavinum eru sterk. Þar sem þekking viðskiptavina er mikilvæg fyrir starfsemi skipulagsheildarinnar og getur haft áhrif á vöruþróun fyrirtækisins. Skipulag baklands og framlínu (e. front-back hybrid) leitast við að sameina kosti framleiðslu skipulags og skipulags sem miðast út frá viðskiptavininum. Það hentar einkum stórum skipulagseiningum sem hafa fjölbreytta framleiðslu og fjölbreyttan kunnahóp. Þetta skipulag byggist á því að framleiða gæðavörur baksviðs, en halda uppi framúrskarandi þjónustu á framsviðinu. Þetta er flóknasta gerð skipulags og gerir þær kröfur til stjórnenda að þeir ráði við hátt flækjustig.¹²

2.3 Nýsköpun

Hvað felst í hugtakinu nýsköpun? Í handbók OECD um nýsköpun er fyrirbærið skilgreint sem ný eða marktækt betri afurð (þjónusta eða hlutur), framleiðsluferli, leið til sölu- eða markaðssetningar, stjórnunaraðferð eða skipulagsfyrirkomulag innan fyrirtækis eða stofnunnar. Nýsköpunin getur ýmist verið ný fyrir tiltekið fyrirtæki, land, markaðssvæði eða heiminn allan. Til þess að teljast nýsköpun verður afurðin, ferlið eða aðferðin að komast í gagnið. Þannig geta nýjar afurðir ekki talist nýsköpun nema þær fari á markað. Hið sama má segja um ný ferli og aðferðir. Þær teljast aðeins nýsköpun sé þeim hrint úr vör innan fyrirtækisins eða stofnunarinnar. Til nýsköpunarstarfsemi telst öll sú starfsemi, hvort sem hún er á sviði vísinda, tækni, stjórnunar, fjármála eða markaðsmála, sem ætlað er að leiða til nýsköpunar.¹³

¹¹ Galbraith, Downey og Kates. (2001). Designing Dynamic Organizations, bls. 62.

¹² Galbraith, Downey og Kates. (2001). Designing Dynamic Organizations, bls. 63-78.

¹³ Oslo Manual, bls. 16 og 31.

Nýsköpun má enn fremur skilgreina sem sérstakt fag, rétt eins og áætlunargerð og fjármálastjórnun, innan opinberra stofnanna sem krefst aðferðafræðilegrar nálgunar við nýsköpunarferlið. Slík nálgun sem tengir saman markmið við formgerð skipulagsheildar, ferli og verðlaunakerfi. Rannsóknir hafa sýnt að eigi nýsköpun að skjóta rótum hjá opinberum stofnunum, þarf hið opinbera að nálgast nýsköpunarferlið á skipulegan hátt. Þegar kemur að því að styðja við nýsköpun er enn fremur lykilatriði að hanna skipulagsheildir sem eru betur til þess fallnar að geta nýtt sér sköpunargetu þeirra sem eru staðsettir næst vandamálinu, óháð því hvort það eru starfsmenn, samstarfsstofnanir eða viðskiptavinir.¹⁴

2.4 Félagsauður

Eitt af þeim markmiðum sem sett voru við stofnun þjónustumiðstöðva var að þær yrðu vettvangur fyrir og stuðningur við félagslega starfsemi í hverfinu. Þeim var m.ö.o. ætlað að auka samheldni innan hverfisins og auka þannig félagsauð hverfisins.

Robert Putnam er einn þeirra sem fjallað hefur um félagsauð (e. social capital). Kjarninn í kenningunni um félagssauð er að félagsleg tengsl hafi gildi í sjálfu sér. Félagssauður vísar til tengsla á milli fólks - félagslegra tengslaneta, þeirrar gagnkvæmni og trausts sem verður til í samskiptum manna á milli. Því má segja að félagsauður tengist því sem kallað hefur verið samborgaralegar dyggðir.¹⁵ En samborgaralegar dyggðir eru blanda viðhorfa sem greiða fyrir samvinnu fólks og er almennt traust þar grundvallarforsenda.¹⁶

Putnam heldur því fram að prófsteinninn á félagssauð sé almenn gagnkvæmni (e. generalized reciprocity) sem felst í því að einstaklingur er tilbúin til að gera öðrum greiða án þess að fá endurgjald og jafnvel án þess að þekkja viðkomandi nokkuð. Hann getur hins vegar frekar vænst þess að fá greiða frá einhverjum öðrum þegar hann þarf á að halda ef að greiðasemi og umhyggja gagnvart öðrum verður útbreidd venja í samfélaginu, m.ö.o. ef samfélagið er ríkt af félagssauð.¹⁷

Putnam bendir á að félagssauður geti annars vegar talist til einstaklingsgæða (e. private good) og hins vegar til almannagæða (e. public good). Hann heldur því fram að einstaklingar geti verið vel tengdir, en einnig að samfélög geti verið vel tengd. Þannig geti tiltekinn einstak-

¹⁴ Eggers og Singh. (2009). The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government, bls. 5-12.

¹⁵ Putnam. (2000). Bowling alone, bls. 19.

¹⁶ Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). Staðbundin stjórnsmál, bls. 155.

¹⁷ Putnam. (2000). Bowling alone, bls. 134-135.

lingur notið góðs af því að búa í vel tengdu samfélagi, þó að hann sjálfur sé ekki vel tengdur.¹⁸

Þátttaka í félagasamtökum er aðeins ein birtingarmynd félagsauðs, en er álitin gagnlegur mælikvarði á community involvement.¹⁹ Gunnar Helgi Kristinsson fjallar í bók sinni *Staðbundin stjórnsmál* um að við upphaf tuttugustu aldarinnar hafi orðið vakning í félagastarfsemi á Íslandi. Þar segir: „Við sjávarsíðuna voru stofnuð félög góðtemplara, hagsmunafélög vinnandi fólks, kvenfélög, íþróttafélög og jafnvel stöku stjórnsmálafélög. Í sveitum náðu ungmennafélögin og samvinnufélög bændanna útbreiðslu. Alþýðuhreyfingarnar á Íslandi lýstu trú landsmanna á möguleikum samtakamáttarins til að stuðla að framförum og bættum kjörum.“²⁰ Putnam (2000) fjallar um að sá félagslegi þéttleiki sem varð í Bandarísku samfélagi eftirstríðsáranna, hafi minnkað, þ.e. að fólk hafi minni tengsl við sitt nærumhverfi en áður. Það styður hann meðal annars með því að benda á að þátttaka fólks í ýmsum félögum og klúbbum hafi minnkað stórlega síðustu áratugi. Einnig fjallar hann um að þær vonir sem bundnar voru við framtíð þáttökulýðræðis virðist einnig hafa dalað.²¹

Richard Wilkinson bendir á í bók sinni *Unhealthy Societies* (1996) að eitt af því sem einkenni gjarnan þau samfélög sem hafa betri lýðheilsu sé að félagsleg samloðun (e. social cohesion) sé þar meiri, þar sé meiri áhersla lögð á hinn félagslega vettvang og að fólk sé líklegra til að tengjast í sjálfboðavinnu eða samtök. Hann telur að þessi samfélög hafi meiri félagsauð en önnur og að félagsauður virki eins og smurolía á allt samfélagið og efnahagslífið. Hann álitur einnig að í slíkum samfélögum sé minna um andfélagslega hegðun og að þau einkennist í meira mæli af umhyggju.²²

2.5 Stjórnsýslugildi

Í viðtölum sem þessi rannsókn byggist á, komu fram nokkur umfjöllunarefni sem skoða má út frá kenningu Christopher Hood, sem snýst um að þrenns konar stjórnsýslugildi togist á í uppbyggingu stjórnsýslunnar. Hann kallar þessi gildi Sigma, Theta og Lambda²³ og verður fjallað um hvert þeirra hér á eftir.

Sigma gildin snúa að því hagræna og beinast að því að fara sparlega með öll aðföng (fordast soun) og að bæta samkeppnishæfni. Mælikvarðinn á þessi gildi eru tími og fjármunir. Sigma

¹⁸ Putnam. (2000). *Bowling alone*, bls. 20.

¹⁹ Putnam. (2000). *Bowling alone*, bls. 49.

²⁰ Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). *Staðbundin stjórnsmál*, bls. 151.

²¹ Putnam. (2000). *Bowling alone*, bls. 15-18.

²² Wilkinson. (1996). *Unhealthy Societies*, bls. 4.

²³ Hood. (1991). *A Public Management for all Season*, bls. 10-11.

gildin eiga best við í starfsemi (umhverfi) sem einkennist af stöðugleika. Þar sem Sigma gildin snúast um að vege saman aðföng og afurðir, eru föst og mælanleg markmið best viðeigandi til að framfylgja þessum gildum. **Theta** gildin snúa að heiðarleika, sanngirni og gagnkvæmni. Hægt er að standa vörð um Theta gildi með því að koma í veg fyrir rangfærslur, ójafnræði (e. inequality), skekkjur (e. bias) og misbeitingu valds eða spillingu. Þessi tegund gilda er miðlæg og hefðbundin í opinberri stjórnsýslu. Frá sjónarhóli Theta gilda er ráðvendni mælikvarði á árangur, þ.e. að skyldur séu inntar af hendi á réttan hátt, en spilling er mælikvarði á hið gagnstæða (þ.e. skort á árangri). Ef að Theta gildin eru miðlæg hefur það þýðingu fyrir starfsemi stofnana. Þar sem heiðarleiki og sanngirni eru sett í öndvegi er líklegt að stofnanir séu skipulagðar þannig að áhersla sé lögð á að verkferlar séu réttir, þ.e. að réttum aðferðum sé beitt fremur en að sjónum sé eingöngu beint að niðurstöðunni sjálfri. M.ö.o. æskileg niðurstaða fæst með því að beita réttum aðferðum. **Lambda** gildin tengjast öryggi og sveigjaleika eða þanþoli hins opinbera. Þá er áhersla lögð á áreiðanleika, styrk, varanleika og aðlögunarhæfni. Þessi tegund gilda leggur áherslu á að geta starfað þrátt fyrir verstu aðstæður og að hið opinbera kerfi sé í stakk búið til að takast á við kreppur og áföll. Væntingar um öryggi og áreiðanleika eru miðlæg gildi í hefðbundinni opinberri stjórnsýslu og hefur jafnan tengst umræðu um að hið opinbera starfi í almannabágu, fremur en að einkaaðilar sjái um áhættusöm verkefni (e. hazard-related task). Árangur er mældur í sveigjanleika og áreiðanleika, en hið gagnstæða er hamfarir og hrun. Ef Lambda gildi eru setti í öndvegi verður megin viðfangsefnið að koma í veg fyrir kerfishrun og hnignun.²⁴

Til þess að geta tekið við áföllum og hamförum þarf kerfið að vera þannig búið að það geti ráðið við mun meira heldur en venjulegar aðstæður gera ráð fyrir. Það er ólíkt Sigma gildunum sem sækjast eftir fullkominni nýtingu á öllum aðföngum. Þar miðast framleiðslan við nákvæmlega þá þjónustu sem þörf er á hverju sinni og ekkert þar fram yfir (engan óþarfa).²⁵ Því hefur verið haldið fram að stofnanir geti oft starfað í anda tveggja af þessum þremur flokkum gilda, en það geti reynst erfitt að samræma til fulls öll þessi gildi. Þar sem nýskipan í opinberum rekstri setur sparsemi í öndvegi, gæti það orðið til þess að draga úr gildum eins og heiðarleika og öryggi í stjórnsýslunni.²⁶

²⁴ Hood. (1991). A Public Management for all Season, bls. 12-14.

²⁵ Hood. (1991). A Public Management for all Season, bls. 14.

²⁶ Hood. (1991). A Public Management for all Season, bls. 15.

3. Sögulegt samhengi

3.1 Reynslusveitarfélög

Uppruna samþættrar hverfisbundnar þjónustu í Reykjavíkurborg má rekja til ársins 1997 þegar þjónustumiðstöðin Miðgarður í Grafarvogi tók til starfa. Starfsemin var sett á fót innan ramma laga nr. 82/1994 um Reynslusveitarfélög. Markmiðið með lögunum var gera tilraun til að hafa áhrif á verkaskiptingu milli landsstjórnar og sveitarfélaga á Íslandi í því skyni að auka hlut hinna síðarnefndu. Tilgangur laganna var nánar tiltekið að efla sveitarstjórnastigið á Íslandi, í tilraunaskyni, með yfirfærslu verkefna og auknu svigrúmi til að haga framkvæmd og fjármögnun þeirra. Afla átti reynslu um hvernig sveitarfélög gætu leyst lögbundin verkefni sín og bætt þjónustu við íbúa. Auka átti sjálfsstjórn þeirra og gera þeim kleift að laga stjórnsýslu sína betur að staðbundnum aðstæðum og tryggja betri nýtingu fjármagns hins opinbera. Hugmyndin sem lá þar að baki var að sveitarfélög væru betur til þess fallin að veita opinbera þjónustu vegna nálægðar sinnar við íbúanna sem njóta hennar. Nálægðin við íbúa og þekking á staðbundnum aðstæðum væri til þess fallin að veita betri, hagkvæmari og sveigjanlegri þjónustu.²⁷

Þessa viðleitni má staðsetja nánar í þróun stjórnsýslunnar á Íslandi annars vegar og á Norðurlöndum hins vegar. Hér gefst tækifæri til að skoða umhverfið sem þjónustumiðstöðvarnar spruttu upp úr og hvernig markmið þeirra tengjast breiðu línunum í þróun stjórnsýslunnar á Íslandi og á öðrum Norðurlöndum. Tilraunaverkefnið um reynslusveitarfélög var gert að norrænni fyrirmynd. Samskonar tilraunir voru gerðar, sérstaklega í Danmörk og Svíþjóð og þóttu takast vel. Hið stjórnsýslulega umhverfi á Norðurlöndum hefur hins vegar verið talið nokkuð frábrugðið hinu íslenska. Helstu einkenni þess er skýr verkaskipting milli landsstjórnar og sveitarfélaga þar sem hið síðarnefnda hefur á höndum þjónustuna við borgaranna en hið fyrnefnda er fyrst og fremst regluvæðingaraðili sem mótar almennar reglur og fylgir þeim eftir.²⁸ Þetta fyrirkomulag, þar sem sveitarfélögin voru fyrst og fremst „dreifingaraðili“ þjónustunnar, reyndist hins vegar dýrt, óskilvirkt og ósveigjanlegt. Tilraunaverkefnið um reynslusveitarfélög voru framkvæmd í kjölfarið og í þeim tilgangi að koma til móts við gagnrýni á þetta fyrirkomulag. Sveitarfélögum var veitt aukið sjálfræði sem

²⁷ Lög um reynslusveitarfélög nr. 82/1994.

²⁸ Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). Staðbundin stjórnsmál, bls. 27.

gerði þeim kleift að aðlaga starfsemi sína betur að staðbundnum aðstæðum, bæta þjónustu við íbúa og stuðla að hagkvæmari nýtingu fjármuna.²⁹

Á Íslandi hefur skýr grundvallarhugmynd af þessu tagi um verkaskiptingu landsstjórnar og sveitarfélaganna ekki náð fram að ganga. Verkaskiptingin milli ríkis og sveitarfélaga hefur verið flókin og einkennst af vandkvæðum við að fela sveitarstjórnarstiginu mál til umsjónar. Ástæður þess að hið opinbera, ólík því sem þekkist á Norðurlöndunum, hefur beinni afskipti af opinberri þjónustu eru samkvæmt Gunnari Helga Kristinssyni, vegna smæðar flestra sveitarfélaga á Íslandi. Viðleitnin á sveitarstjórnarstiginu á Íslandi á síðustu áratugum hefur hins vegar verið í frekari átt að norrænu fyrirmyndinni. Sveitarfélaganefnd, sem lagði til stofnun reynslusveitarfélaga, hugsaði þannig stofnun þeirra sem mikilvæga leið til að efla sveitarstjórnarstigið, ekki einungis með auknu svigrúmi eins og verkefni á Norðurlöndunum gengur út á, heldur með auknum flutningi verkefna og sameiningu smærri sveitarfélaga. Tilraunaverkefni um reynslusveitarfélög voru liður í því að færa íslenska stjórnsýslu nær norrænni fyrirmynd.³⁰

Markmið verkefnisins var efling sveitarstjórnarstigsins í þeim tilgangi að veita betri þjónustu og vinna að auknu lýðræði. Leiðir til að ná þessum markmiðum í íslensku umhverfi voru að flytja fleiri verkefni til sveitarfélaga, veita þeim aukið svigrúm til að haga stjórnsýslu sinni og loks stuðla að aukinni sameiningu sveitarfélaga. Hið síðarnefnda var talið grundvöllur þess að skapa skilyrði fyrir skýrri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og gera þeim kleift að taka við auknum verkefnum frá ríkinu. Tilraunaverkefnið um reynslusveitarfélög varð til í samhengi við allar þrjár leiðirnar.³¹ Verkefnið fólst í því að flytja verkefni frá ríkinu til sveitarfélaga og veita þeim aukið svigrúm til að haga framkvæmd þeirra, ásamt því að styðja við sameiningarferli.

Á landsvísu var áhersla því lögð á það sem kalla má kosti stærðarinnar. Þessi áhersla á sér rætur í þeirri kenningu að stærri einingar komi betur út en litlar sem hefur haft megináhrif á sameiningu sveitarfélaga á Norðurlöndum og að verulegu leyti mótað umræðuna hér á landi. Það hefur hins vegar einnig verið bent á að rekstrareiningar í þjónustu eigi sér ákjósanlega stærð með tilliti til lýðræðislegra og hagkvæmra þátta. Hugmyndin er sú að eftir að ákveðinni hámarksstærð er náð stækkar stjórnsýslan umfram þörf. Einnig þarf að taka tillit til eðli verk-

²⁹ Félagsmálaráðuneytið. (1993). Lokaskýrsla sveitarfélaganefndar, bls. 31.

³⁰ Félagsmálaráðuneytið. (1993). Lokaskýrsla sveitarfélaganefndar, bls. 42.

³¹ Félagsmálaráðuneytið. (1993). Lokaskýrsla sveitarfélaganefndar, bls. 42.

efna.³² Niðurstaða Gunnars Helga Kristinssonar er að auka mætti hagkvæmni og bolmagn sveitarfélaga á Íslandi með stækkun þeirra upp að tíu þúsund íbúum.³³ Í þessu samhengi er Reykjavík nokkuð einstætt reynslusveitarfélag, í stað sameiningar kallaði þróunin e.t.v á skýrari afmörkun þjónustueininga innan borgarinnar.

Hvernig hafði efling sveitarstjórnarstigsins, fleiri verkefni og svigrúm til að haga framkvæmd þeirra, haft áhrif á þjónustuna við íbúanna? Varð til í þessu ferli, reynslusveitarfélögum sem leið til að efla sveitarstjórnarstigið, til aðferð til að útfæra staðbundna þjónustu á sveitarstjórnarstigi? Hvernig gekk tilraunaverkefnunum að ná markmiðum sínum um bætta þjónustu? Samkvæmt matskýrslu PricewaterhouseCoopers frá árinu 2000 var árangurinn misjafn eftir verkefnum. Best gekk þar sem málaflokkar voru færðir í heild sinni frá ríki til sveitarfélaga með tilflutningi á fjármunum og yfirfærslu ábyrgðar á mótun þjónustuþátta innan gildandi lagaramma. Þar er átt við málefni fatlaðra, öldrunarmál og heilsugæslu. Kostnaður minnkaði á sama tíma og þjónustuframboð jókst. Önnur markmið verkefnisins, um aukna sjálfsstjórn sveitarfélaga, aðlögun að staðbundnum aðstæðum og bætta þjónustu við íbúa náðust einnig. Á sviði öldrunarmála og heilsugæslu leikur meiri vafi á því hvort samlegðaráhrifin af því að samþætta þá málaflokka félagsþjónustu reynslusveitarfélaganna hafi náð fram að ganga á reynslutímabilinu. Hins vegar þótti ljóst að þjónustan við íbúa hefði aukist og önnur markmið reynslusveitarfélaga náðst.³⁴

Óskar Dýrmondur Ólafsson hefur gert rannsókn á einu þessara reynslusveitarfélaga, Akureyri. Hann kannaði hvort kerfisbundinni nálgun hefði verið beitt í samþættingu velferðarverkefna sem Akureyri tók við frá landsstjórninni á grundvelli laga um reynslusveitarfélög. Niðurstaðan var sú að um væri að ræða líkan sem yfirfæra mætti á önnur sveitarfélög við hliðstæðar breytingar:

Af gögnum og viðtölum rannsóknarinnar er fullyrt að ekki var einni ákveðinni aðferð beitt við samþættinguna. Kerfisbundnum aðferðum var beitt en einungis sem liður í ferlinu ... En svo átti sér stað viðsnúningur þegar kom að framkvæmdinni. Er þar átt við þá ákvörðun sem tekin var um að leggja áherslu á þátttöku starfsfólks í vinnuferlinu og skipulagðrar samvinnu. Eftir að bæjaryfirvöld unnu stefnuna í gegnum skorkortið ofan frá og niður þá hafi að fenginni reynslu stjórnenda komið fram sú niðurstaða að betra væri að vinna neðan frá og upp með vinnslu lausna. Í greiningu gagna kom fram að horfið hafi verið frá einhlítum árangursmælingum yfir í lausnir sem búnar voru til af starfsfólki.³⁵

³² Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). Staðbundin stjórnsmál, bls. 68.

³³ Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). Staðbundin stjórnsmál, bls. 83.

³⁴ PricewaterhouseCoopers. (2000). Reynslusveitarfélög-Heildarmat á árangri.

³⁵ Óskar Dýrmondur Ólafsson. (2010). Akureyrarlíkanið.

Þetta skipulag velferðarþjónustunnar á Akureyri, sem hefur stundum gengið undir nafninu Akureyrarlíkanið, hefur skilað bæjarbúum bættri þjónustu. Bænum tókst að taka við verkefnum frá ríkisvaldinu og nýta þá möguleika sem felast í grenndinni, samstarfinu og valdreifingunni. Með því hefur tekist að auka lífsgæði Akureyringa með þverfaglegri samþættingu á þjónustu hins opinbera á sveitarstjórnarstigi.³⁶

3.2 Miðgarður: upphaf samþættrar og hverfisbundinnar þjónustu í Reykjavík

Tilraunin með staðbundna stjórnsýslu í einu hverfi Reykjavíkur, Grafarvogi, átti fátt sameiginlegt með stjórnsýslutilraunum annarra reynslusveitarfélaga. Komið var á fót þjónustumiðstöð, Miðgarði, til að sjá um yfirtöku umfangsmikilla málaflokka á grundvelli laganna.³⁷ Tilraunin, sem var sú stærsta innan reynslusveitarfélagaverkefnisins, fólst nánar tiltekið í þróun hverfalýðræðis, staðbundinni þjónustu og samþættingu á þjónustu ríkis og borgar í Grafarvogshverfi.

Upphaf tilraunaverkefnisins um Miðgarð má skoða í nánara samhengi við stefnumótun borgarstjórnarmeirihluta Reykjavíkurlistans á árunum 1995 til 2003. Áhersla var meðal annars lögð á lýðræðislega stjórnun, jákvætt viðhorf til breytinga og nýsköpunar, dreifstýringu og viðhorf til borgarkerfisins sem þjónustufyrirtækis og borgaranna sem viðskiptavini.³⁸ Borgin kom á laggirnar framkvæmdarnefnd á grunni laganna um reynslusveitarfélög sem lagði til í samstarfi við hóp talsmanna félagasamtaka, íbúa og stofnana í Grafarvogi að gerð yrði tilraun í hverfinu um fjölskylduþjónustu sem tæki að sér verkefni fjögurra borgarstofnana.³⁹

Í kjölfarið, eða um mitt ár 1997, hóf Miðgarður svo starfsemi sína. Í ræðu borgarstjóra árið 1997 komu fram þrjú þættir markmið tilraunaverkefnisins. Í fyrsta lagi að bæta og hagræða þjónustu við íbúa Grafarvogs með því að bjóða upp á hverfisbundna nærþjónustu og aukna samþættingu, meðal annars með því að rífa niður veggjum sem vilja gjarnan rísa milli eininga og stofnana í stóru kerfi. Helsta aðferðin við að skipuleggja og ná fram samþættingu þjónustunnar var að koma á svæðisbundnum, þverfaglegum teymum. Á þeim grundvallaðist starfsemi Miðgarðs og fólust nánar tiltekið í samstarfi ólíkra fagaðilar sem unnu að verkefnum. Meginmarkmið teymisvinnunnar voru að fá fram ólík sjónarhorn á viðfangsefni, dýpka umræðu og tengja saman úrræði miðstöðvarinnar. Niðurstaðan var heildstæðari þjónusta.

³⁶ Óskar Dýrmondur Ólafsson. (2010). Akureyrarlíkanið, bls. 85.

³⁷ PricewaterhouseCoopers. (2000). Reynslusveitarfélög..., bls. 70.

³⁸ Arney Einarsdóttir. (2003). Stefna Reykjavíkurborgar í orði og verki. Stefnufesta á árunum... bls. 8.

³⁹ Greinargerð framkvæmdanefndar um reynslusveitarfélagið Reykjavík, bls. 9-10.

Í öðru lagi að auka íbúalýðræði með því að gefa íbúum hverfisins, í gegnum hverfisráð, tækifæri til að hafa bein áhrif á þjónustuna í hverfinu og ákvarðanir borgarayfirvalda um hverfið. Í þriðja lagi að efla samvinnu milli stofnana borgarinnar og stofnana ríkisins í hverfinu, s.s lögregluna, heilsugæsluna og kirkjuna.⁴⁰

Komið var á fót sérstakri hverfisnefnd sem gegndi hlutverki stjórnarnefndar miðstöðvarinnar. Í henni sátu þrír borgarfulltrúar og tveir fulltrúar tilnefndir af Íbúasamtökum Grafarvogs. Hugmyndin var sú að hverfisnefndin skyldi fara með sömu formlegu og efnislegu réttindi og skyldur í þeim málaflokkum sem hverfismiðstöðin var ábyrg fyrir og þær nefndir borgarinnar sem annars hefðu farið með hina einstöku málaflokka. Ráðinn var framkvæmdarstjóri sem heyrði stjórnunarlega beint undir uppeldis-, félags- og menningarsvið borgarinnar.

Starfsemi Miðgarðs á tímabilinu grundvallaðist, í samræmi við markmiðin, á samþættingu þjónustu með þverfaglegri teymisvinnu ráðgjafa í málefnum barna og fjölskyldna þeirra. Verkefni miðstöðvarinnar voru öll hverfisþjónusta félagsþjónustunnar ásamt miðlægrri þjónustu við aldraða, unglunga og fatlaða íbúa. Meðal verkefna voru félagsleg ráðgjöf, náms- og starfsráðgjöf, sálfræðileg athugun og greining á börnum og ráðgjöf við skólástjórnendur, kennara og foreldra. Einnig var lögð áhersla á samstarf við lögregluna í Grafarvogi og forvarnardeild Lögreglunnar í Reykjavík með það að markmiði að auka samstarf í málefnum barna og unglunga sem komast í kast við lögin.⁴¹ Til varð hverfisbundin skipulagsheild sem veitti aðgengilegri og heildstæðari þjónustu með samþættri og þverfaglegri starfsemi.

Niðurstaða matskýrslu PwC árið 2000 var sú að tilraunin í Grafarvogi hafi orðið til þess að laga stjórnsýslu á svæðinu betur að staðbundnum þörfum og að ánægja íbúa með breytingarnar sé mikil. Meðalkostnaður á skjólstæðing var í öllum tilfellum lægri í Grafarvogi en hjá Félagsþjónustunni, sem þótti benda til þess að kostnaður við rekstur Miðgarðs væri lægri en hjá Félagsþjónustunni varðandi þá þætti sem skoðaðir voru árið 1999. Gallup gerði einnig þrjár viðamiklar kannanir árið 1999. Tekin voru viðtöl við samstarfsaðila Miðgarðs, gerðar voru viðamiklar spurningakannanir meðal íbúa Grafarvogs og tekin viðtöl við íbúa sem komu í Miðgarð á tilteknu tímabili. Viðhorfið til Miðgarðs og þjónustunnar þar var almennt séð frekar eða mjög jákvætt.

⁴⁰ Regína Ásvaldsdóttir og María Rúnarsdóttir. (2001). Miðgarður. Fjölskylduþjónustan í Grafarvogi..., bls. 32.

⁴¹ Guðrún Reykdal. (2002). Samþætt þjónusta og hverfavæðing, bls. 5.

3.3 Aðdragandi að stofnun þjónustumiðstöðva Reykjavíkur

Starfsemin í Miðgarði lagði línurnar fyrir þróun í þjónustu borgarinnar á næstu árum. Þetta þjónustulíkan um samþætta hverfabjónustu reyndist vera forskriftin að hugmyndum og leiðum til að útfæra betri þjónustu í borginni á tímabilinu. Í ræðu árið 1999 lagði borgarstjóri áherslu á áform um að taka skiptingu borgarinnar í þjónustuhverfi til athugunar með það að marki að sameina sem flestar þjónustugreinar í borginni í hverfamiðstöðvum á sams konar hátt og í Miðgarði. Á árunum frá 1999 til 2002 tók borgarhlutaskipting Reykjavíkur og starfsemi hverfisráða nokkrum breytingum. Skipulagðir voru fjórir borgarhlutar og hverjum borgarhluta skipt í tvö hverfi. Í þessu fólst samræmd borgarhlutaskipting fyrir allar borgarstofnanir.⁴² Starfsemi hverfisráða Reykjavíkur var í kjölfarið breytt í samræmi við nýja hverfaskiptingu borgarinnar.⁴³

Reykjavíkurborg samþykkti árið 2001 að koma á fót öðru tilraunaverkefni um samþætta og hverfisbundna þjónustu að fyrirmynd Miðgarðs. *Vesturgarður, fjölskyldu- og skólaþjónusta* tók til starfa 1. mars 2002 í vesturbænum og tók við verkefnum fjögurra borgarstofnana.⁴⁴ Enn fremur var ákveðið um svipað leiti að Miðgarður skyldi hljóta fastan sess í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar.⁴⁵

Hverfavæðing samþættrar þjónustu tók enn frekari breytingum í kjölfar stofnun stjórnkerfisnefndar árið 2002. Markmið hennar voru að gera tillögur til breytinga á stjórnkerfi borgarinnar með hliðsjón af stefnu borgaryfirvalda um íbúalýðræði og hverfistengda þjónustu. Einnig átti að gera borgarbúum auðveldara að nálgast margvíslega þjónustu. Niðurstaða stjórnkerfisnefndarinnar var sú að leggja til að kannað yrði „hvernig efla mætti hverfabundna þjónustu og samþætta verkefni með stofnun þjónustumiðstöðva í hverfum“. Hins vegar skyldi hugað að íbúalýðræði í fagnefndum borgarinnar.⁴⁶ Jafnframt komst vinnuhópur um bættu þjónustu hjá Reykjavíkurborg að þeirri niðurstöðu undir lok árs 2002 að til þess „að tryggja borgarbúum góða þjónustu og jafnræði í þjónustu þá eigi að færa þjónustuna út í hverfin“. ⁴⁷ Í kjölfarið fól borgarráð stjórnkerfisnefndinni að undirbúa tillögu um stofnun þjónustumiðstöðva.

⁴² Guðrún Reykdal. (2002) Samþætt þjónusta og hverfavæðing, bls. 4.

⁴³ Fundargerð borgarstjórnar Reykjavíkur, 01.11. 2001.

⁴⁴ Greinargerð um Vesturgarð, bls. 2.

⁴⁵ Regína Ásvaldsdóttir og María Rúnarsdóttir. (2002). Miðgarður. Fjölskylduþjónustan í Grafarvogi.

⁴⁶ Stjórnkerfisnefnd.

⁴⁷ Halldóra Gunnarsdóttir, Bætt þjónusta við viðskiptavini Reykjavíkurborgar, bls. 1.

4. Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkur 2003-2010

4.1 Hugmyndafræði og markmið

Í formála bókar sinnar *The Global Public Revolution* sem kom út árið 2000, segir Donald F. Kettl: Á síðustu tveimur áratugum hafa stjórnvöld víða um lönd lagt metnað og vinnu í að endurskoða starfsaðferðir sínar. Þegnarnir hafa hvarvetna kallað eftir umfangsminni, ódýrari og árangursríkari stjórnsýslu. Þar að auki hafa þeir kallað eftir fjölbættari og betri þjónustu. Til að koma til móts við þessar mótsagnakenndu kröfur hafa stjórnvöld gert tilraunir til að nýta sér nýjar hugmyndir til að auka framleiðni, bæta frammistöðu og draga úr kostnaði.⁴⁸

Segja má að borgaryfirvöld í Reykjavík hafi ekki farið varhluta af hugmyndum af þessum toga en árið 2002 hófst, eins og fyrr sagði, undirbúningur að stjórnkerfisbreytingum í anda þessarar hugmyndafræði. Undirbúningurinn var margvíslegur og fólst m.a. í ferðalögum stefnumótunaraðila til útlanda, til að kynna sér hvernig best yrði staðið að breytingum í þessa veru. Ein slík heimsókn var farin til borgarinnar Christchurch á Nýja Sjálandi árið 2002, en sú borg hafði þá unnið ötullega að endurskipulagningu á sviði stjórnsýslu og þjónustu við íbúa og unnið til nokkurra stjórnsýsluviðurkenninga fyrir árangurinn. Það sem einkenndi endurskipulagninguna í Christchurch var *í fyrsta lagi* að áhersla var lögð á að skoða *útkomu* stofnanna í stað *aðgerða* (e. outcome instead of output), vegna þess að breytingar á innra skipulagi og vinnuferlum voru ekki álitnar nægjanlegar ef þær skila sér ekki í bættri þjónustu og aukinni ánægju íbúanna. *Í öðru lagi* var unnið að breyttri menningu á meðal starfsmanna stjórnsýslunnar (e. corporate culture) og áhersla lögð á sterka liðsheild, fjölfaglega og þverstofnanalega samvinnu. *Í þriðja lagi* var rík áhersla lögð á samráð og þjónustu við íbúana og birtist sú áhersla m.a. í áberandi veggspjöldum á öllum skrifstofum borgarinnar. Þar voru birtar mikilvægar upplýsingar, s.s. um leiðarljós borgarinnar, um samráð við borgarana og hvernig best væri að leita eftir upplýsingum. *Í fjórða lagi* hafði stjórnsýslan þróast frá því að vera fyrst og fremst valdastofnun yfir í að vera þjónustustofnun. Þar að auki var lögð áhersla á að borgaryfirvöld væru ekki einungis að vinna fyrir borgarbúa, heldur að vinna með þeim að auknum lífsgæðum. Viðurkennd stjórnun innan borgarinnar hafði tekið samsvarandi breytingum, þ.e. að þróast frá allsráðandi stjórnanda yfir í leiðtoga og loks til samstarfsaðila – sem felst í því að virkja aðra með sér.⁴⁹

⁴⁸ Kettl: *The Global Public Management Revolution*.

⁴⁹ Regína Ásvaldsdóttir. (2002). Heimsókn til borgaryfirvalda í Christchurch á Nýja-Sjálandi..., bls. 3-4.

Þessi heimsókn virðist hafa haft mikil áhrif, því að í kjölfar hennar voru settar fram hugmyndir og tillögur sem lúta að:

- áherslum í sambandi við væntanleg hverfaráð
- undirbúningi að stofnun þjónustuvers/upplýsingasíma Reykjavíkurborgar
- eflingu liðsheildar, Reykjavíkurborg – einn vinnustaður
- gerð þjónustumarkmiða Reykjavíkurborgar⁵⁰

Í anda þessarar hugmyndafræði um bættu þjónustu setti stýrihópur í árangursstjórnun þann 6. maí árið 2002, á fót vinnuhóp til að gera tillögur um bættu þjónustu hjá Reykjavíkurborg. Vinnuhópurinn var skipaður fólki frá mörgum stofnunum og sviðum borgarinnar. Halldóra Gunnarsdóttir frá Þróunar- og fjölskyldusviði leiddi starf hópsins, en ábyrgðarmaður var Regína Ásvaldsdóttir. Markmið hópsins var að greina stöðuna og meta hvað betur mætti fara í upplýsingagjöf og þjónustu við viðskiptavinum borgarinnar. Þann 11.12. 2002 sendi vinnuhópurinn frá sér skýrsluna *Bætt þjónusta við viðskiptavinum Reykjavíkurborgar*, þar sem skýrt var frá hugmyndum vinnuhópsins.⁵¹ Þarna er talað um viðskiptavinum borgarinnar. Einn af viðmælendum þessarar rannsóknar hafði orð á því að þessi nýja þjónustuhugsun eða þjónustustefna borgarinnar hafi meðal annars birst í því að hverfa frá því að líta á og fjalla um viðskiptavinum sína sem þjónustuþega eða skjólstæðinga. Þess í stað var farið að líta á þá sem viðskiptamenn og mæta þeim á jafnréttisgrundvelli.⁵² Annar viðmælandi benti þó á að innleiðing þessarar nýju hugsunar hafi verið byrjuð nokkru áður en þjónustumiðstöðvarnar litu dagsins ljós.⁵³

Tillögur vinnuhópsins voru þær að fyrst í stað yrði aðallega unnið að hugarfarsbreytingu starfsmanna til að bæta þjónustu við viðskiptavinum borgarinnar og að innleiða þá hugmyndafræði að starfsmenn Reykjavíkurborgar líti á sig sem eina heild með sameiginlegt markmið. Síðan yrði komið á þjónustuveri með einu símanúmeri, þar sem veittar yrðu upplýsingar um alla þjónustu á vegum borgarinnar (leið 2). Í kjölfar þess yrði síðan komið upp þjónustumiðstöðvum í fjórum hverfum borgarinnar.⁵⁴ Einn viðmælenda lýsti þessum breytingum svo:

Miðstöðvarnar...voru ekkert settar af stað í neinu tómarúmi. Mér finnst það líka skipta máli að Reykjavíkurborg var bara í heild sinni að horfa á hvernig er hægt að nálgast borgarbúa og hvernig er hægt að veita þeim þjónustu, auðvelda aðgengið og það var gert með þessum

⁵⁰ Regína Ásvaldsdóttir. (2002). Heimsókn til borgaryfirvalda í Christchurch á Nýja-Sjálandi..., bls. 25.

⁵¹ Halldóra Gunnarsdóttir (2002). Bætt þjónusta við viðskiptavinum Reykjavíkurborgar, bls. 3

⁵² Viðmælandi nr. 8.

⁵³ Viðmælandi nr. 9.

⁵⁴ Halldóra Gunnarsdóttir. (2002). Bætt þjónusta við viðskiptavinum Reykjavíkurborgar, bls. 6-17.

þremur gáttum sem voru þjónustumiðstöðvarnar og vefurinn og upplýsinganúmerið hérna 4111111.⁵⁵

Annar viðmælandi hafði þetta að segja:

...það voru áður 46 símanúmer held ég, sem þú þurftir að kunna til að geta hringt í... Og við fórum í gang með alls konar þjónustu á vefnum. En þjónustumiðstöðva-verkefnið var langstærst. Þá fórum við í rauninni í gegnum alla framlínu-þjónustu borgarinnar og veltum fyrir okkur hvað væri rétt að hafa á hverfagrunni og hvað miðlægt. Og úr því urðu þjónustumiðstöðvarnar.⁵⁶

Þegar þessar tillögur voru lagðar fram voru þegar starfandi 2 þjónustumiðstöðvar í borginni. Annars vegar Miðgarður sem hafði starfað frá 1997 og var stofnaður á grundvelli þátttöku Reykjavíkurborgar í verkefni reynslusveitarfélaga.⁵⁷ Hins vegar var starfandi þjónustumiðstöðin Vesturgarður í vesturbæ Reykjavíkur sem hóf starfsemi sína í mars 2002⁵⁸ og var tilraunaverkefni til 3 ára.⁵⁹ Tillaga vinnuhópsins gerði ráð fyrir að þjónusta miðstöðvanna yrði þverfagleg og samræmd, svipað því sem þegar var til staðar í Miðgarði og að hluta til í Vesturgarði.⁶⁰

Vinnuhópurinn fjallaði einnig um nauðsyn samvinnu og samstarfs á milli miðstöðvanna til að finna sem bestar leiðir til að ná árangri í að veita þjónustu. Fram komu hugmyndir um að útvíkka mætti starfsemi þjónustumiðstöðvanna yfir í umhverfis-, tækni-, bygginga, og gatnamál og tengja þær við starfsemi hverfamíðstöðvar gatnamála sem starfa úti í hverfunum. Einnig voru hugmyndir um að tengja bókasöfnin inn í þjónustuna og hugmyndir um að þjónustumiðstöðvarnar myndu einnig geta nýst í að veita þá þjónustu sem er í höndum ríkisins. Þannig væri sem best komið til móts við borgarana, burtséð frá því hver þjónustuna veitti.⁶¹ Svo virðist sem vinnuhópurinn hafi velt við öllum steinum í viðleitni sinni til að koma fram með hugmyndir um hvernig borgin gæti aukið og bætt þjónustu við borgarbúa sem mest og á sem flestum sviðum.

Vinnuhópurinn rakti helstu kosti og galla við stofnun og rekstur þjónustumiðstöðva. Hann áleit helstu kosti einkum felast í að þannig gæfist borgarbúum kostur á heildstæðari þjónustu og að hverfavitund og ímynd hverfanna myndi styrkjast. Einnig var talað um að með samburði milli miðstöðva (e. benchmarking) væri kominn grunnur að ákveðinni samkeppni, sem ætti að leiða til betri þjónustu við borgarbúa. Helstu galla, fyrir utan kostnaðarauka, áleit

⁵⁵ Viðmælandi nr. 9.

⁵⁶ Viðmælandi nr. 2.

⁵⁷ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 1

⁵⁸ Greinargerð um Vesturgarð júní 2003, bls. 2.

⁵⁹ Guðrún Reykdal. (2002). Samþætt þjónusta og hverfavæðing, bls. 5.

⁶⁰ Halldóra Gunnarsdóttir. (2002). Bætt þjónusta við viðskiptavini Reykjavíkurborgar, bls. 18.

⁶¹ Halldóra Gunnarsdóttir. (2002). Bætt þjónusta við viðskiptavini Reykjavíkurborgar, bls. 18.

hópurinn að myndi snúa að ákveðnu flækjustigi innan stjórnsýslu borgarinnar og gráum svæðum „varðandi ábyrgð á framkvæmd einstakra þjónustuhátta.“⁶² Þarna er talað um hugmyndir um samkeppni á milli miðstöðva. Margir viðmælendur vildu meina að sjálfstæði þjónustumiðstöðva hefði verið hluti af hugmyndafræðinni og mikil hvatning hafi verið til frumkvæðis og í einu viðtalanna var bent á að ýtt hefði verið undir samkeppni milli miðstöðvanna, „hverjir ætla að vera bestir í þjónustunni? Og hverjir eru með flottustu félagsauðsverkefni?“ Þó kemur fram að samkeppnin hafi ekki verið á kostnað neins, heldur verið í þeim anda að vera hvetjandi og ýta undir metnað.⁶³

Til að fylgja eftir áformum um bættu þjónustu var Stjórnkerfisnefnd skipuð 1. júlí 2002, samkvæmt ákvörðun borgarráðs. Stjórnkerfisnefnd var ætlað að „gera tillögur um breytingar á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar með tilliti til þess að það samrýmist stefnu borgaryfirvalda um íbúalýðræði og hverfistengda þjónustu“ og að gera stjórnkerfi borgarinnar opnara og gegnsærra. Ennfremur að kanna möguleika á nýtingu rafrænnar stjórnsýslu til að greiða fyrir aðgangi almennings að upplýsingum og stofnunum borgarinnar.⁶⁴ Stjórnkerfisnefndin fór í heimsóknir til nokkurra borga á Norðurlöndum til að kynna sér hverfamál vegna undirbúnings að stefnumörkun um íbúalýðræði og hverfaþjónustu. Nefndin mat það svo að lítill ávinningur væri í stofnun hverfisstjórna, heldur skyldi efla hverfabundna þjónustu og samþætta verkefni með því að stofna þjónustumiðstöðvar í hverfunum. Til grundvallar því mati lágu jafnframt niðurstöður tveggja starfshópa, sem skipaðir voru 2002. Einn viðmælendanna lýsti þessu þannig:

Við sóttum hugmyndir til Norðurlandanna og það sem að við vorum ekki viss um, var...hversu langt ætti að ganga í að hverfavæða pólitíkina. Það hefur verið gengið býsna langt í því á Norðurlöndum þar sem að hverfastjórnir sem í sumum tilvikum er kosið beint til, fara með alveg sko 35 og jafnvel 75 prósent af rekstrarútgjöldum í sveitarfélaginu og stýra því á hverfagrunni. Það býður heim hættu á einhverjum svona átökum milli ráðhússins og hverfanna...bæði um peninga og ýmsar áherslur og...verkefni voru lögð niður til dæmis í Kaupmannahöfn á einum tímapunkti af því að eitt hverfið ákvað að færa alla peningana úr öldrunarþjónustu inn í skólana og byrja að brjóta á lömuðum og málefnum fatlaðra sem mæltist mjög illa fyrir í borginni og var lagt af í kjölfarið. Þannig að við ákváðum að hverfavæða pólitíkina ekki, að minnsta kosti ekki að sinni.⁶⁵

Þann 28. janúar árið 2003 samþykkti borgarráð tillögu borgarstjóra um að útfærðar yrðu hugmyndir um að stofna og starfrækja þjónustumiðstöðvar í borgarhlutum eða hverfum borgarinnar. Einnig var lagt til að mótaðar yrðu tillögur á vettvangi stjórnkerfisnefndar að höfðu

⁶² Halldóra Gunnarsdóttir. (2002). Bætt þjónusta við viðskiptavini Reykjavíkurborgar, bls. 20.

⁶³ Viðmælendur nr. 8 og 9.

⁶⁴ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborg http://gamli.reykjavik.is/default.asp?cat_id=458&print=true

⁶⁵ Viðmælandi nr. 2.

samráði við viðkomandi fagnefndir og að tillögur yrðu jafnframt teknar til umfjöllunar á vettvangi hverfaráða áður en þær yrðu lagðar fyrir borgarráð.

Borgarstjóri skipaði stýrihóp⁶⁶ þar sem sátu fulltrúar frá fagsviðum borgarinnar.⁶⁷ Stýrihópurinn skilaði tillögum til stjórnkerfisnefndar um miðjan desember 2003.⁶⁸ Tillögurnar fólu í sér að á fyrri hluta ársins 2005 yrðu settar á stofn þjónustumiðstöðvar sem myndu sinna samþættri hverfisþjónustu í Reykjavík. Að sú þjónusta sem þá var til staðar í hverfum borgarinnar yrði sameinuð og að miðlæg hverfistengd þjónusta yrði flutt nær íbúunum. Þessar tillögur fólu í sér þau meginmarkmið að gera þjónustu borgarinnar við íbúana markvissari með samþættingu og aðgengilegri með því að íbúarnir gætu snúið sér með flest erindi á einn stað í sínu hverfi. Stýrihópurinn lagði til að stofnsettar yrðu þrjár nýjar þjónustumiðstöðvar, sem yrðu starfræktar auk þeirra tveggja sem fyrir voru, að starf framkvæmdastjóra miðborgar yrði endurskoðað í tengslum við þessar breytingar og að útibú bókasafna yrðu nýtt sem upplýsingaver fyrir þá íbúa sem ekki hefðu þjónustumiðstöðvar staðsettar í sínu hverfi. Einnig var lagt til að samhliða stofnun þjónustumiðstöðva yrðu fagstofnunum á þróunar- og fjölskyldusviði, þ.e. Félagsþjónustunni, Fræðslumiðstöð, skrifstofu ÍTR, skrifstofu Leikskóla Reykjavíkur og skrifstofu menningarmála komið fyrir í sameiginlegu húsnæði miðsvæðis í borginni.⁶⁹

Stýrihópurinn setti fram tvo valkosti varðandi þjónustu á þjónustumiðstöðvunum: Annars vegar var **Valkostur 1** sem fól í sér alhliða upplýsingaþjónustu fyrir borgina í heild, leiðbeiningar og móttöku ábendinga. Einnig verkefni borgarhlutaskrifstofu Félagsþjónustunnar, félags- og þjónustumiðstöðva, stoðþjónustu í heimahús, matshóp aldraðra, frístundaheimili og frístundamiðstöðvar, sálfræðiþjónustu og kennsluráðgjöf vegna grunnskólabarna, innritun í leikskóla, leikskólaráðgjöf, sérkennslu og sálfræðiþjónustu vegna barna á leikskólum. Ennfremur umsjón með daggæslu í heimahúsum, gæsluvöllum og umsjón með sumarstarfi barna og unglinga. Hins vegar **Valkostur 2** sem fól í sér sömu verkefni auk stjórnunar og reksturs grunnskóla og leikskóla.⁷⁰

Valkostur 1 gerði ráð fyrir sambærilegum verkefnum og þá voru unnin í Miðgarði, en auk þess voru hugmyndir um að frístundaþjónusta og rekstur félags- og þjónustumiðstöðva myndi

⁶⁶ stýrihóp um undirbúning að gerð tillögu um stofnun þjónustumiðstöðva í hverfum, sbr. forsíðu skýrslu frá 11.12. 2003.

⁶⁷ Stýrihópur. (2003). Tillaga stýrihóps til stjórnkerfisnefndar–Þjónustumiðstöðvar 11.12.2003, bls. 3.

⁶⁸ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðstöðva. Aðgengileg og markviss þjónusta. Greinargerð með tillögu um stofnun þjónustumiðstöðva, bls. 3.

⁶⁹ Stýrihópur. (2003). Tillaga stýrihóps til stjórnkerfisnefndar – Þjónustumiðstöðvar 11.12.2003, bls. 5.

⁷⁰ Stýrihópur. (2003). Tillaga stýrihóps til stjórnkerfisnefndar – Þjónustumiðstöðvar 11.12.2003, bls. 6.

bætast við. Einnig gerði tillagan ráð fyrir að á þjónustumiðstöðvum yrði alhliða upplýsingaþjónusta fyrir Umhverfis- og tæknisvið og Skipulags- og byggingasvið.⁷¹ Því má sjá að þarna eru á ferðinni hugmyndir um að auka þjónustu sem mest.

Í Greinargerð með tillögu um stofnun þjónustumiðstöðva kemur fram að Stjórnkerfisnefnd hafi gert tillögu um Valkost 1, því að sá valkostur fæli í sér lágmarksbreytingar á skipulagi og fyrirkomulagi, en væri að sama skapi líklegur til þess að ná þeim mikilvægu markmiðum sem stefnt var að með stofnun þjónustumiðstöðva.⁷² Í greinargerðinni kemur einnig fram að á Norðurlöndum hafi víða verið gengið lengra í flutningi verkefna, en jafnframt að minni borgir og bæir hafi dregið nokkuð í land í þeim efnum að undanfögnu, án þess þó að hverfa alfarið frá grunnhugmyndinni um dreifstýringu og öflugna nærþjónustu. Því þyki Valkostur 1 vænlegur kostur með tilliti til stærðar Reykjavíkur.⁷³

Á grundvelli þessarar hugmyndafræði voru svo eftirfarandi markmið með stofnun þjónustumiðstöðvanna sett:

1. Aðgengilegri þjónusta, íbúar geti snúið sér á einn stað með erindi sínu.
2. Markvissari þjónusta með samþættingu verkefna.
3. Búa borgina undir framtíðina, m.a. að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu.
4. Betri samstarfsaðilar í hverfum við íbúa, frjáls félagasamtök og aðra grasrótastarfsemi.⁷⁴

4.2 Verkefni þjónustumiðstöðva 2005-2010

En hver urðu verkefni hinna nýstofnuðu þjónustumiðstöðva? Tillaga stjórnkerfisnefndar (í maí 2004) gerði ráð fyrir að þjónustumiðstöðvar afgreiði umsóknir sem nú eru afgreiddar á borgarhlutaskrifstofum Félagsþjónustunnar og í þeim þjónustumiðstöðum sem þá voru starfræktar, þ.e. Miðgarði og Vesturgarði. Auk þess var gert ráð fyrir að þær myndu sjá um úthlutun á leikskóla og niðurgreiðslu vegna daggæslu í heimahúsum, en það eru verkefni sem þá voru í höndum Leikskóla Reykjavíkur, nema í þeim tveimur hverfum sem þá höfðu þjónustumiðstöðvar þ.e. í Vesturbæ og Grafarvogi.⁷⁵

⁷¹ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 3.

⁷² Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 4-5.

⁷³ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 5.

⁷⁴ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 4.

⁷⁵ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðstöðva.

Árið 2005 var unnið að endurskipulagningu á Miðgarði sem tók yfir verkefni við íbúa á Kjalarnesi og heitir nú Miðgarður, þjónustumiðstöð Grafarvogs og Kjalarness.⁷⁶ Þar sem Miðgarður var fyrsta þjónustumiðstöðin í Reykjavík, má ætla að litið hafi verið á hann sem fyrirmynd við stofnun síðari þjónustumiðstöðva. En hvernig var Miðgarður? Hvaða verkefni hafði Miðgarður á sinni könnu?

Í ritinu *Miðgarður – Fjölskylduþjónustan í Grafarvogi 1997-2001*, sem kom út árið 2001, er m.a. fjallað um hvaða verkefnum Miðgarður sinnir. Þar segir „Miðgarður er samþætt sérfræði og ráðgjafarþjónusta Félagsþjónustunnar í Reykjavík, Fræðslumiðstöðvar, Leikskóla Reykjavíkur auk sérverkefna frá ÍTR. Miðgarður annast hvorki rekstur grunn- eða leikskóla né stofnana á vegum Félagsþjónustunnar eða ÍTR. Ýmis verkefni tengd rekstri leikskólanna eru þó í Miðgarði, s.s. innritun og eftirlit.“⁷⁷ Í eftirfarandi töflu má sjá lista yfir verkefni Miðgarðs árið 2001 og upplýsingar um fyrir hvaða stofnanir hann vinnur.

⁷⁶ Þjónustu- og rekstrarsvið. Starfsáætlun 2006, bls. 18.

⁷⁷ Regína Ásvaldsdóttir og María Rúnarsdóttir. (2001). *Miðgarður. Fjölskylduþjónustan í Grafarvogi...*, bls. 7.

<i>Opinberar stofnanir</i>	<i>Miðgarður</i>
Borgarhlutaskrifstofur Félagsþjónustunnar í Reykjavík	Fjárhagsleg ráðgjöf Fjárhagsaðstoð Móttaka og mat á umsóknum um leiguhúsnæði Húsaleigubætur Sumardvöl í sveit Umsóknir um viðbótarlán Íbúðalánasjóðs
Félags- og þjónustumiðstöðvar Félagsþjónustunnar í Reykjavík	Félagsstarf eldri borgara Heimaþjónusta* Stuðningsfjölskyldur* Liðveisla* Tilsjón*
Skrifstofa Barnaverndar Reykjavíkur	Móttaka og könnun barnaverndartilkynninga Áætlanagerð Stuðningur
Fræðslumiðstöð Reykjavíkur	Sálfræðiþjónusta í grunnskólum Námsflokkar Reykjavíkur
Leikskólar Reykjavíkur	Sálfræðiþjónusta í leikskólum Sérkennsluráðgjöf Innritun í leikskóla Daggæsla í heimshúsum Leikskólaráðgjöf Fagleg ráðgjöf við starfsfólk gæsluvalla
ÍTR	Forvarnir Samræming á tómstundatilboðum barna og unglunga
Lögreglan í Reykjavík	Hverfalöggæsla Forvarnir

*Mat á umsóknum fer fram á borgarhlutaskrifstofum en þjónustan er veitt af félags- og þjónustumiðstöðvunum.

Tafla 1. Verkefni Miðgarðs árið 2001.⁷⁸

Taflan sýnir hve margar mismunandi stofnanir þjónuðu íbúum annarra hverfa í Reykjavík í þeim málaflökkum sem unnir voru í Miðgarði árið 2001.⁷⁹ Í skýrslunni kemur einnig fram að á þeim 4 árum sem liðin voru frá stofnun Miðgarðs hafði málum fjölgað jafnt og þétt yfir tímabilið.⁸⁰ Ein undantekning var þó á því. „Félagsþjónustan í Reykjavík setti á laggirnar sérstaka skrifstofu Barnaverndarnefndar í Reykjavík haustið 2000 og færði móttöku barnaverndartilkynninga, könnun og áætlunargerð ásamt beitingu þvingunarúrræða frá borgarhlutaskrifstofum yfir á eina miðlæga skrifstofu. Miðgarður fékk þó heimild til að starfa að barna-

⁷⁸ Regína Ásvaldsdóttir og María Rúnarsdóttir. (2001). Miðgarður. Fjölskylduþjónustan í Grafarvogi..., bls. 7.

⁷⁹ Regína Ásvaldsdóttir og María Rúnarsdóttir. (2001). Miðgarður. Fjölskylduþjónustan í Grafarvogi..., bls. 7.

⁸⁰ Regína Ásvaldsdóttir og María Rúnarsdóttir. (2001). Miðgarður. Fjölskylduþjónustan í Grafarvogi..., bls. 8.

verndarmálum á sama hátt og áður fram til áramóta 2001/2002.⁸¹ Hér er s.s. um það að ræða að hlutverkum fækki um eitt, í stað þess að fjölga. Ný barnaverndarlög voru í undirbúningi á þessum tíma og 1. júní 2002 voru barnaverndarlög (lög nr. 80/2002) samþykkt.⁸² Sú laga-setning ætti þó ekki sjálfkrafa að leiða til þess að barnaverndarmál væru tekin út af þjónustumiðstöðvum, því að þar er að finna heimild til að reka þjónustumiðstöðvar til að treysta þverfaglegt samstarf, skv. 6. mgr. 7. gr. laganna og á grundvelli 2. mgr. 14 gr. laganna er barnaverndarnefndum heimilt að semja við stofnanir s.s. á sviði félags, skóla og heilbrigðisþjónustu um sameiginlegt starfsmannahald og sérfræðiþjónustu.

En hvaða verkefni voru hinum nýju þjónustumiðstöðvum falin við stofnun þeirra árið 2005? Tillögur stjórnkerfisnefndarinnar gerðu ráð fyrir að íbúar Reykjavíkur sem náð hefðu 18 ára aldri gætu leitað til þjónustumiðstöðva um ráðgjöf vegna: atvinnuleysis, veikinda, húsnæðis-leysis, fjárhagsvanda, fötlunar, öldrunar, málefna útlendinga, málefna barna og ungmenna, fjölskylduvanda og áfengis- og vímuefnamála. Einnig gerðu tillögurnar ráð fyrir að á þjónustumiðstöðvunum yrðu afgreiddar umsóknir vegna leikskólaplássna, niðurgreiðslna vegna daggæslu í heimahúsum, fjárhagsaðstoðar, viðbótarlána Íbúðalánasjóðs, almennra húsaleigu-bóta. Tillögurnar gerðu einnig ráð fyrir að hægt yrði að sækja um þá þjónustu sem veitt yrði á félags- og þjónustumiðstöðvum á hverju þjónustusvæði, sem er: félagsleg heimaþjónusta, heimsendur matur og liðveisla fyrir fötluð börn og fullorðna. Ennfremur gerðu tillögurnar ráð fyrir að faglegt mat vegna umsókna um ýmis sértæk úrræði yrðu hluti af verkefnum þjónustumiðstöðva, en að úthlutun flestra úrræðanna færu þó fram miðlægt líkt og verið hafði. Eftirfarandi úrræði yrði hægt að sækja um með aðstoð sérfræðings á þjónustumiðstöðvum: Félagslegar leiguíbúðir og sértækar húsaleigubætur, þjónustuíbúðir fyrir aldraða, hjúkrunarrými fyrir aldraða, sértæk búsetuúrræði fyrir fatlaða og heimilislauða, tilsjónarsambýli fyrir unglínga, stuðningsfjölskyldur, stuðning heim vegna uppeldis barna, tilsjón/persónulega ráðgjöf, unglíngaathvörf, skammtímavistun og Kvennasmiðjuna/Grettistak.⁸³

Hér er um að ræða langan lista verkefna, en barnaverndarmál eru ekki þar á meðal og nokkur óvissa virðist hafa ríkt um hvernig farið yrði með þau mál. Á fundi Velferðarráðs sem haldinn var 9. febrúar árið 2005 lögðu fulltrúar Sjálfstæðisflokksins fram fyrirspurn um hvort til stæði að breyta verklagi Barnaverndar Reykjavíkur í tengslum við opnum þjónustumiðstöðvanna. „Hafa verið kynntar einhverjar hugmyndir eða tillögur um það að starfsmenn

⁸¹ Regína Ásvaldsdóttir og María Rúnarsdóttir. (2001). Miðgarður. Fjölskylduþjónustan í Grafarvogi..., bls. 48.

⁸² Barnaverndarlög nr. 80/2002.

⁸³ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 14.

Barnaverndar Reykjavíkur eða hluti þeirra flytji út á hinar svokölluðu þjónustumiðstöðvar?⁸⁴ Á fundi Velferðarráðs sem haldinn var 11. október árið 2006 var svo samþykkt með 4 atkvæðum meirihlutans gegn 2 að barnaverndarmál yrðu áfram með óbreyttu sniði, þ.e.a.s. að málaflokkurinn myndi ekki flytjast til þjónustumiðstöðva, eins og fyrirhugað hafði verið, heldur starfa áfram með óbreyttu sniði. Rökstuðningur Sjálfstæðismanna var á þá leið að með því væru skapaðir möguleikar á að „þróa markviss sérhæfð vinnubrögð starfsmanna sem vinna samkvæmt barnaverndarlögum og þróun í málaflokknum almennt.“⁸⁵

Hér á undan hefur verið fjallað um hin formlegu og skilgreindu þjónustuhlutverk við íbúa hverfisins. En þjónustumiðstöðvarnar hafa einnig þann tilgang eða því hlutverki að gegna að vera farvegur fyrir félagslega starfsemi innan hverfisins. Í greinargerð með tillögu stjórnkerfisnefndar kemur m.a. fram: „Hverfisráðin hafa mjög mikilvægu hlutverki að gegna þar sem hlutverk þeirra er að stuðla að hverfabundnu samráði og stefnumótun. Gert er ráð fyrir að þjónusta við hverfisráð verði á höndum þjónustumiðstöðva, þ.e. undirbúningur funda, varsla skjala og móttaka póstis, fundarritun, öflun gagna og þátttaka í skipulagningu funda og annarra viðburða sem hverfisráðið stendur fyrir.“⁸⁶ Einnig kemur fram að litið verði á mikilvægi þjónustumiðstöðva í að styrkja tengsl milli íbúa hverfisins og borgarkerfisins, að þjónustumiðstöðvar verði vettvangur funda í hverfinu, að félagsamtök og starfsfólk stofnana í hverfum eigi þar aðgang að húsnæði.⁸⁷ M.ö.o. þjónustumiðstöðin á að vera til staðar fyrir ýmsa starfsemi í hverfinu.

Í greinargerð með tillögum stjórnkerfisnefndar kemur einnig fram að eitt af markmiðum með stofnun þjónustumiðstöðva sé „að efla samstarf stofnana Reykjavíkurborgar og ríkis í hverfunum, s.s. við kirkjuna, lögregluna og heilsugæsluna. Tillagan gerir ráð fyrir að stjórnkerfisnefnd fái umboð til að kanna frekari samþættingu á opinberri þjónustu í viðræðum við viðkomandi ráðuneyti, s.s. hverfalöggæslu við dómsmálaráðuneyti, vinnumiðlun og atvinnuráðgjöf við félagsmálaráðuneytið og afgreiðslur Tryggingastofnunar ríkisins við heilbrigðis- og tryggingaráðuneyti.“⁸⁸ Í tillögunum er einnig fjallað um nauðsyn þess að samþætta í meira mæli þjónustu við atvinnulausa, vegna þess að þau viðfangsefni skarast oft á milli Tryggingastofnunar, Vinnumiðlunar og Félagsþjónustunnar. Jafnframt er bent á að nokkur vel heppnuð samstarfsverkefni séu „í gangi á milli Félagsþjónustunnar og Tryggingastofnunar, m.a. um

⁸⁴ Fundargerð - Velferðarráð 9.2. 2005.

⁸⁵ Fundargerð - Velferðarráð 11.10. 2006.

⁸⁶ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 16.

⁸⁷ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 16.

⁸⁸ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 17.

Kvennasmiðjuna sem borgarhlutaskrifstofur Félagsþjónustunnar, Vestur- og Miðgarður taka fullan þátt í.⁸⁹ Ennfremur er fjallað um að samstarfsfletir heilsugæslunnar og þjónustumiðstöðva séu miklir. Sem dæmi um það er nefnt tilraunaverkefni um samþættingu heima-hjúkrunar og heimaþjónustu og að bundnar séu vonir við að góður árangur náist í því verkefni, því að þar sé tvímælalaust um að ræða samvinnuverkefni þjónustumiðstöðva og heilsugæslustöðva.⁹⁰

Í starfsáætlun Þjónustu- og rekstrarsviðs fyrir árið 2006 er fjallað um helstu verkefni Þjónustumiðstöðva, en þá voru nýju þjónustumiðstöðvarnar á sínu fyrsta starfsári. Þar kemur fram að á þjónustumiðstöðvum sé alhliða upplýsingamiðlun um þjónustu borgarinnar, þar sé hægt að sækja um leikskólaláss, fjárhagsaðstoð, húsaleigubætur og heimaþjónustu, auk annarra stuðningsúrræða. Fram kemur að á miðstöðvunum sé einnig veitt félagsleg ráðgjöf, sálfræði- og kennsluráðgjöf vegna leik- og grunnskólabarna, daggæsluráðgjöf, frístundaráðgjöf og fleira.⁹¹

Árið 2007 dregur Leikskólasvið úr samstarfi við þjónustumiðstöðvar. Það mál sýnir að ekki hefur verið pólitískur einhugur um vöxt og viðgang þjónustumiðstöðva.

Á fundi í Leikskólaráði 19. september 2007 lögðu fulltrúar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks að nýju fram tillögu um að innritunarfulltrúar og leikskólaráðgjafar heyri undir Leikskólasvið, en afgreiðsla tillögunnar hafði verið frestað 6. júní sama ár. Tillagan var svohljóðandi: „Lagt er til að þau sex stöðugildi sem færð voru til þjónustumiðstöðva í hverfum borgarinnar, við stjórnkerfisbreytingarnar 2005 vegna innritunar í leikskóla og leikskólaráðgjafar verði flutt í skrefum til Leikskólasviðs. Þannig verði tryggt að stefnumótun og ábyrgð annars vegar og útfærsla og framkvæmd hins vegar fari saman. Áfram verði sérþjónusta (sérkennsluráðgjafar, sálfræðingar og daggæsluráðgjafar) á þjónustumiðstöðvunum og sérstakt vinnulag tekið upp hjá sviðunum til að tryggja upplýsingaflæði og samstarf. Sviðsstjórar Leikskólasviðs og Velferðarsviðs hafi samstarf um útfærslu breytinganna og hefji þá vinnu eins fljótt og auðið er.“⁹² Á sama fundi lögðu fulltrúar Samfylkingarinnar fram svohljóðandi bókun: „Fulltrúar Samfylkingarinnar í leikskólaráði leggjast gegn tillögu um flutning á leikskólaráðgjöfum og innritunarfulltrúum frá þjónustumiðstöðvum til Leikskólasviðs. Eftir að nýr meirihluti tók við var yfirstjórn þjónustumiðstöðva færð frá Þjónustu- og rekstrar-

⁸⁹ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 17.

⁹⁰ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 17.

⁹¹ Þjónustu- og rekstrarsvið. Starfsáætlun 2006, bls. 18.

⁹² Fundargerð – Leikskólaráð 19.9. 2007

sviði undir Velferðarsvið. Við þessa tilfærslu vöknudú strax áhyggjur af því að starfsemi þjónustumiðstöðva myndi veikjast og að áhersla yrði frekar á þá þætti sem snúa að félagsþjónustunni en minni áhersla yrði á að byggja upp þá þætti sem snúa að öðrum sviðum: grunnskólum, leikskólum og tómstundum. Á þetta bentu fulltrúar Samfylkingarinnar ítrekað. Fulltrúar meirihlutans í velferðarráði fullyrtu á þessum tíma í umsögn sem þeir gáfu um flutninginn að „kostir þjónustumiðstöðva sem snúa flestir að íbúum hverfanna muni halda sér ef þjónustumiðstöðvar verða færðar undir Velferðarsvið.“ Einnig kemur fram í sömu umsögn að „breytingin muni engin áhrif hafa á starfsmenn þjónustumiðstöðvanna og að þjónustusamningar munu áfram vera við önnur fagsvið borgarinnar.“ Grundvöllur sá sem skapast hefur fyrir þverfaglega teymisvinnu á þjónustumiðstöðvunum byggir á því að starfsfólki sem vinnur að ólíkum þáttum samfélagsþjónustunnar sé þar skapaður sameiginlegur starfsvettvangur. Verði innritunarfulltrúar og leikskólaráðgjafar færðir frá þjónustumiðstöðvunum inn á Leikskólasvið er það fyrsta skrefið í að rýra hlutverk þjónustumiðstöðvanna og er ástæða til að óttast að fleiri slík skref muni fylgja í kjölfarið. Þessi þróun mun verða til að veikja þjónustumiðstöðvarnar og fækka verkefnum þeirra. Samþætting á þjónustu við borgarbúa mun minnka og verða miðstýrðari.⁹³ Þá lögðu fulltrúar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks fram bókun þess efnis að flutningur stöðugilda leikskólaráðgjafa og innritunarfulltrúa til þjónustumiðstöðva hafi ekki staðið undir væntingum. Ekki hafi náðst að sinna ráðgjöf í öllum hverfum, ekki hafi náðst heildarsýn yfir innritunarvandann og erfiðlega hafi gengið að samhæfa stefnu og framkvæmd. Því sé það skoðun meirihlutans að hægt sé að nýta betur umrædd stöðugildi til að veita betri þjónustu við fjölskyldur í borginni. Að málflutningur minnihlutans byggir „fyrst og fremst á sjónarhóli þjónustumiðstöðvanna í stað þess að setja heildstæða og samræmda þjónustu við börn og foreldra í forgrunn.“⁹⁴ Fulltrúi Vinstri grænna lagði fram eftirfarandi bókun: „Tillaga meirihlutans er á skjön við fyrri yfirlýsingar meirihluta um að tilfærsla þjónustumiðstöðva frá Þjónustu- og rekstrarsviði til Velferðarsviðs hefði engin áhrif á þjónustu við borgara þar sem með henni er horfið frá hugmyndafræði um heildstæða þjónustu við íbúa í þeirra nærumhverfi.“⁹⁵ Því næst lögðu fulltrúar Samfylkingarinnar fram svohljóðandi bókun: „Flestar þjónustumiðstöðvar eru um 2ja ára gamlar og því lítil reynsla komin á þær. Ljóst er að núverandi meirihluti hefur ekki lagt mikla áherslu á að þróa og byggja upp þessa þjónustu úti á þjónustumiðstöðvunum. Ef starfsemin þar hefur ekki verið nógu öflug í öllum hverfum er það vegna þess að ekki hefur verið lögð áhersla á að tryggja og

⁹³ Fundargerð – Leikskólaráð 19.9. 2007

⁹⁴ Fundargerð – Leikskólaráð 19.9. 2007

⁹⁵ Fundargerð – Leikskólaráð 19.9. 2007.

efla þjónustuna úti á þjónustumiðstöðvunum.⁹⁶ Tillagan um að innritunarfulltrúar og leikskólaráðgjafar heyri undir Leikskólasvið var samþykkt með 4 atkvæðum gegn 3.⁹⁷

Eftir þessari fundargerð að dæma virðist vera nokkur pólitískur ágreiningur um starfsemi þjónustumiðstöðva. Einnig kemur fram að sú breyting að færa þjónustumiðstöðvar undir Velferðarsvið hefur einnig verið umdeild.

Á fundi Borgarráðs 27. september 2007 var lagt fram bréf frá sviðsstjóra Leikskólasviðs frá 24. sama mánaðar, sbr. tillögu leikskólaráðs frá 19. sept. um að innritunarfulltrúar og leikskólaráðgjafar heyri undir leikskólasvið. Málinu var vísað til stjórnkerfisnefndar.⁹⁸

Fundur í Velferðarráði 3. október 2007 „10 fulltrúar Samfylkingarinnar lögðu fram eftirfarandi fyrirspurn: Á fundi borgarráðs 27. september s.l. var vísað til stjórnkerfisnefndar tillögu sem samþykkt var í leikskólaráði þess efnis að færa innritunarfulltrúa og leikskólaráðgjafa frá þjónustumiðstöðvum borgarinnar yfir á leikskólasvið. Samþykkt leikskólaráðs er í andstöðu við margítrekaðar yfirlýsingar meirihluta Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks þegar hann ákvað að færa þjónustumiðstöðvarnar undir Velferðarsvið. Í bókun meirihlutans í Velferðarráði 24. janúar s.l. segir m.a.: „...breytingin mun ekki hafa áhrif á starfsemi þjónustumiðstöðvanna. Þjónustusamningar munu áfram vera við Menntasvið, Íþrótt- og tómstundasvið og Leikskólasvið. Það að þjónustumiðstöðvar verði hluti af Velferðarsviði mun ekki hafa nein áhrif á þjónustusamninga og engin ástæða er til að endurskoða þá eða breyta á nokkurn hátt.“ Þar var einnig spurt: „Hver er afstaða meirihluta Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks í Velferðarráði til þessara breytinga sem eru í algjörrri andstöðu við þeirra sjónarmið um óbreytta þjónustu á þjónustumiðstöðvum? Eru líkur á að fleiri starfsmenn og eða verkefni flytjist frá þjónustumiðstöðvum í nánustu framtíð?“⁹⁹

Á fundi Velferðarráðs 29.10.2007 lögðu fulltrúar Sjálfstæðismanna fram eftirfarandi bókun: „Hér eru lögð fram áhersluatriði nýs meirihluta velferðarráðs sem byggja að nánast öllu leyti á áherslum fyrri meirihluta enda snúast þessi atriði um hlutverk okkar og lúta að því að auka velferð borgaranna. Hvað varðar eflingu þjónustumiðstöðva þá vilja fulltrúar Sjálfstæðisflokks benda á að til stóð að færa eitthvað af starfseiningum frá Velferðarsviði út á þjónustumiðstöðvar. Reykjavík er ekki milljónaborg og miðstöðvarnar misstórar. Mikilvægt er að

⁹⁶ Fundargerð – Leikskólaráð 19.9. 2007.

⁹⁷ Fundargerð – Leikskólaráð 19.9. 2007.

⁹⁸ Fundargerð - Borgarráð 27.9. 2007.

⁹⁹ Fundargerð - Velferðarráð 3.10. 2007.

dreifa ekki sérfræðiþjónustu um of út á miðstöðvarnar, hvort heldur er frá Velferðarsviði eða öðrum sviðum borgarinnar.¹⁰⁰

En hvað með önnur verkefni? Í lok ársins 2008 skrifuðu borgarstjóri og heilbrigðisráðherra undir þriggja ára tilraunasamning þess efnis að Reykjavíkurborg tæki að sér heimahjúkrun frá og með 1. janúar 2009 með það að markmiði að sameina hana félagslegri heimaþjónustu í Reykjavík.¹⁰¹ 1. janúar 2009 var heimahjúkrun fyrir Reykjavík og Seltjarnarnes flutt frá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins til Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar. Um þriggja ára tilraunaverkefni er að ræða. Þessi starfsemi tók við starfsemi Miðstöðvar heimahjúkrunar, en eftir þessar breytingar hafa starfsmenn hennar starfað undir merkjum Heimaþjónustu Reykjavíkur, sem staðsett er í Álfabakka 16 í Breiðholti.¹⁰²

Í greinargerð með tillögum um stofnun þjónustumiðstöðva er fjallað um móðurstöðvar, sem síðar hefur verið talað um þekkingarstöðvar. Þar er talað um að skilgreint verði í hvaða málaflokkum hver og ein þjónustumiðstöð beri ábyrgð á þróun og handleiðslu og verði leiðandi í fagþróun á því sviði. Þannig er álitid að unnt verði að viðhalda ákveðinni faglegri sérþekkingu, en á sama tíma að tryggja jafnræði í þjónustu borgarbúa, óháð búsetu þeirra.¹⁰³ Þarna er annars vegar horft til þeirrar sérstöðu sem hvert og eitt hverfi hefur, en hins vegar er horft til þeirrar þekkingar sem hefur safnast upp í hverju hverfi fyrir sig. Sem dæmi má nefna að í Miðborg og Hlíðum er hlutfall erlendra ríkisborgara langhæst og því er þekkingarverkefninu Fjölmennung og margbreytileiki valin staður þar.¹⁰⁴ Í starfsáætlun Þjónustu- og rekstrarsviðs fyrir árið 2006 kemur fram að þjónustumiðstöðvar beri allar skilgreinda ábyrgð á sérverkefnum, hver á sínu sviði. En að bein þjónusta við Reykvíkinga á þeim sviðum sem skilgreind hafa verið sem þekkingarstöðvarverkefni, skuli hins vegar sinnt á öllum þjónustumiðstöðvunum jafnt.¹⁰⁵

4.3 Þjónustusvæði

Það er ljóst að framkvæmd samþættrar grenndarþjónustu kallaði á skiptingu Reykjavíkurborgar í þjónustusvæði. Í þessu tilliti tók stjórnkerfisnefnd tillit til endurskoðaðrar skiptingar borgarinnar í hverfi sem tók gildi á árinu 2003. Var borginni skipt í tíu hverfi og skipting

¹⁰⁰ Fundargerð - Velferðarráðs 29.10. 2007.

¹⁰¹ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar. (2009). Ársskýrsla 2008, bls. 4.

¹⁰² Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins <http://www.heilsugaeslan.is/?PageID=2028>

¹⁰³ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustum..., bls. 17-18.

¹⁰⁴ Þekkingarstöðvar á þjónustumiðstöðvum, bls. 2-4.

http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skjol/svid/thjonustu_og_rekstrarsvid/pdf_sjokol/þekkingarstöðvar_2005.pdf

¹⁰⁵ Þjónustu- og rekstrarsvið. Starfsáætlun 2006 –, bls. 18.

þjónustusvæða grundvölluð á því.¹⁰⁶ Ennfremur var horft til lýðfræðilegra þátta, s.s. aldurs- og félagslegrar samsetningar og þjónustubarfa einstakra svæða sem og hvar framtíðaruppbygging borgarinnar yrði hröðust.

Annað sjónarmið sem lá ákvörðuninni til grundvallar varðaði faglega sérhæfingu og rekstrarhagkvæmni. Mátulega stórt þjónustusvæði sem gefur bæði möguleika á faglegri sérhæfingu og fjárhagslegri hagkvæmni án þess að verða of stórt til að halda utan um þjónustuna með viðunandi hætti. Einnig þarf að hafa hliðsjón af eðli þjónustunnar á miðstöðunum sem samanstandu af mestu af velferðarverkefnum. Niðurstaðan var því sex þjónustumiðstöðvar þar sem sumar þjónuðu tveimur hverfum.

	Íbúafjöldi	Hverfi í vexti?
Vesturbær	15.703	Nei
Miðborg / Hlíðar	18.230	Nei
Laugardalur / Háaleiti	28.994	Nei
Grafarvogur / Kjalarnes	18.864	Já
Breiðholt	20.646	Já
Árbær / Grafarholt	15.608	Já
Alls	118.045	-

Tafla 2. Íbúafjöldi í þjónustuhverfum þjónustumiðstöðva.¹⁰⁷

4.4 Stjórnskipulag Reykjavíkurborgar og þjónustumiðstöðva

Hér á eftir verður fjallað um stjórnskipulag Reykjavíkurborgar og í framhaldi af því verður fjallað lítillega um stjórnskipulag þjónustumiðstöðva.

Á grundvelli sveitarstjórnarlaga (lög nr. 45/1998) skiptist Ísland í sveitarfélög sem ráða sjálf og bera ábyrgð á eigin málefnum. Hvert sveitarfélag markast af ákveðnum staðbundnum mörkum, sem einungis verður breytt með lögum. „Í hverju sveitarfélagi er kjörin sveitarstjórn, sem fer með stjórn sveitarfélagsins og ber ábyrgð á að lögbundin verkefni séu

¹⁰⁶ Sjá bls. 18.

¹⁰⁷ Reykjavik.is

rækt. Í Reykjavík er það borgarstjórn, skipuð 15 fulltrúum, sem hefur þetta hlutverk.¹⁰⁸ Það er borgarstjórnin sem kys fólk í ráð og nefndir til að fara með stefnumörkun og stjórnun einstakra málaflokka borgarinnar. Borgarstjórnin ræður einnig borgarstjóra til að starfa til loka kjörtímabilsins. „Skrifstofa borgarstjórnar ber ábyrgð á almennri þjónustu við kjörna fulltrúa.“¹⁰⁹ Borgarstjórn kys borgarráð til eins árs í senn og er það skipað sjö borgarfulltrúum. Borgarráð, ásamt borgarstjóra, fer með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn Reykjavíkurborgar og hefur umsjón með stjórnsýslu borgarinnar. Borgarstjórn kys í fastaráð til fjögurra ára í senn og er hvert þeirra skipað sjö fulltrúum. „Jafnframt kys borgarstjórn fulltrúa í hverfisráð og ýmsar nefndir sem vinna samkvæmt sérstökum samþykktum, s.s. barnaverndarnefnd og jafnréttisnefnd, sem og í ýmsar nefndir sem Reykjavíkurborg á aðild að.“¹¹⁰ Svið borgarinnar bera heiti í samræmi við ráðin sem þau þjóna, þ.e. Menntasvið, Íþrótt- og tólmstundasvið o.s.frv. Sviðsstjórar fara með stjórn sviðanna í umboði borgarstjóra, en vinna jafnframt að undirbúningi stefnumörkunar með ráðunum.¹¹¹ „Borgarstjóri er framkvæmdastjóri Reykjavíkurborgar og æðsti yfirmaður starfsmanna. Skrifstofa borgarstjóra sér um almenna þjónustu við borgarstjóra og önnur nánar tilgreind verkefni. Stjórnsýslan undir borgarstjóra er að öðru leyti skipulögð í samræmi við hið pólitíska stjórnkerfi.“¹¹²

Eins og fram hefur komið var unnið að miklum stjórnkerfisbreytingum á árunum 2002-2005. Þær breytingar leiddu til þess að nýtt skipurit var samþykkt 19.10. 2004,¹¹³ en tók gildi 1. febrúar árið 2005. Þetta skipurit má sjá á mynd 1.

¹⁰⁸ Stjórnkerfi Reykjavíkurborgar http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-1356/

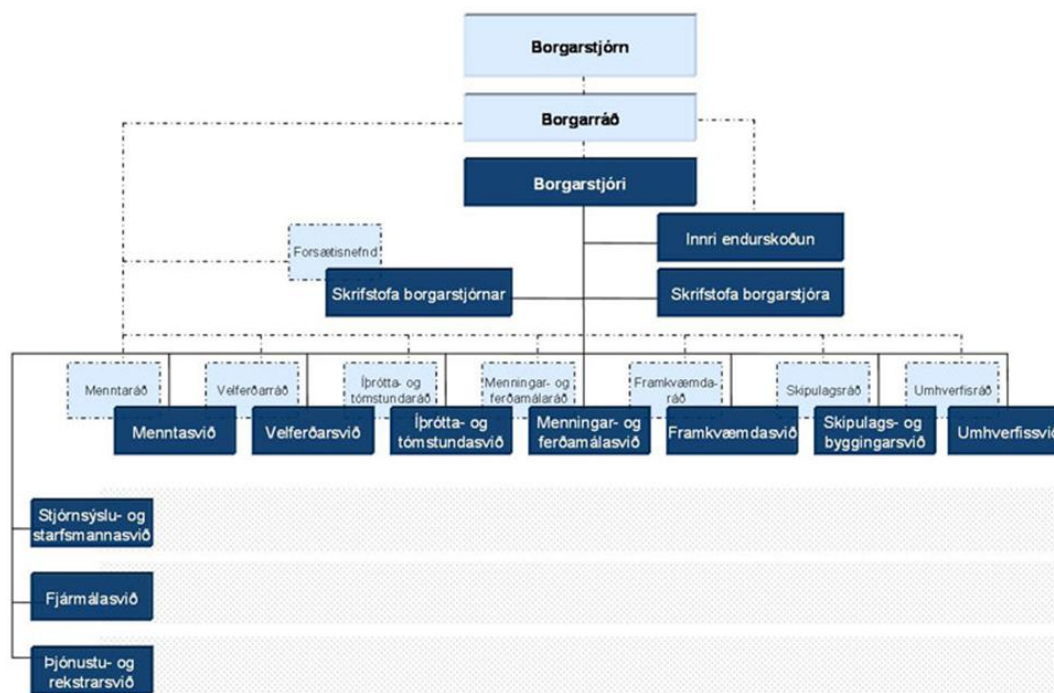
¹⁰⁹ Stjórnkerfi Reykjavíkurborgar http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-1356/

¹¹⁰ Stjórnkerfi Reykjavíkurborgar http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-1356/

¹¹¹ Stjórnkerfi Reykjavíkurborgar http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-1356/

¹¹² Stjórnkerfi Reykjavíkurborgar http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-1356/

¹¹³ Fundargerð - Borgarstjórn 19.10. 2004 <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>



Brotin lína táknar valdbraut fjölskipaðs stjórnvalds en heil lína táknar embættislega valdbraut.

Mynd 1. Skipurit Reykjavíkurborgar sem tók gildi þann 1. febrúar 2005.

Eitt af því sem var nýlunda í þessu skipuriti var hið nýstofnaða Þjónustu- og rekstrarsvið. Það var eitt af þremur stoðsviðum borgarinnar, sem unnu að verkefnum borgarráðs, sem eru stjórnsýslu og fjármálastjórnun. Hin stoðsviðin eru annars vegar Fjármálasvið og hins vegar Stjórnsýslu- og starfsmannasvið.¹¹⁴

Þjónustu- og rekstrarsvið bar miðlæga ábyrgð á umbótum í þjónustu og rekstri. Meðal helstu verkefna sviðsins voru þjónustumál, upplýsingatækni, innkaup, framkvæmd útboða og rekstur. Það tók strax við því verkefni frá skrifstofu borgarstjóra, að undirbúa stofnun þjónustumiðstöðva. Þjónustu og rekstrarsvið heyrði beint undir borgarstjóra og allar þjónustumiðstöðvarnar heyrðu undir sviðsstjóra Þjónustu- og rekstrarsviðs.¹¹⁵

Elva Ellertsdóttir bendir á í MPA ritgerð sinni *Hverfisiráð og þjónustuverfi* frá árinu 2004 að fjölskylduþjónusta Reykjavíkurborgar hvíli á verkefnaskipulagi, sem byggist á því að hver stofnun annist afmarkaðan hluta þjónustunnar. Hún bendir jafnframt á að verkefnaskipulag leiði gjarnan til þess að innan stofnanna safnist mikil sérþekking á viðkomandi sviðum, að sjónarhornið verði þröngt og afmarkist af þeim verkefnum sem stofnanirnar snúist um og þeim lögum og reglum sem um þær gilda. Í verkefnaskipulagi sé megináhersla á innri skil-

¹¹⁴ Stjórnkerfi Reykjavíkurborgar http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-1356/

¹¹⁵ Þjónustu- og rekstrarsvið. Starfsáætlun 2006, skipurit bls. 2.

virgni stofnana og lóðrétt boðskipti fagnefnda, forstöðumanna og starfsmanna stofnana.¹¹⁶ Mintzberg segir að verkefnabundið skipulag (e. functional structure) ýti undir sérhæfingu, t.d. með því að gera það mögulegt að sérfræðingar starfi saman og lúti stjórnun fagaðila úr eigin fagi. Markaðsbundið skipulag brjóti aftur á móti upp sérhæfinguna vegna þessa að þegar skipulagsheildin skiptist niður í einingar út frá markaði dreifist sérfræðingahópurinn niður á marga staði. Það grafi undan sérfræðingunum, því að þeir hafi ekki eins mikil samskipti sín á milli og áður og þeir þurfi að vinna undir stjórn aðila sem eru ekki úr þeirra eigin fagi.¹¹⁷ Samkvæmt því má segja að með stjórnkerfisbreytingunum sem urðu árið 2005 hafi fjölskylduþjónusta Reykjavíkur breyst úr því að vera verkefnabundið skipulag yfir í að vera markaðsbundið skipulag, þar sem sérfræðingahópurinn dreifðist niður á marga staði, nær markaðnum og sérfræðingar þurftu að vinna undir stjórn sérfræðinga úr öðru fagi.

Árið 2006 voru sveitarstjórnarkosningar og í kjölfar þeirra varð til nýr meirihluti í borgarstjórn. Sama ár gerði Invis ehf. úttekt á stjórnskipan velferðarmála og meðal tillagna var að þjónustumiðstöðvar yrðu fluttar undir Velferðarsvið.¹¹⁸ Á fundi Velferðarráðs 24. janúar árið 2007 var lögð fram eftirfarandi bókun: „Það hefur sýnt sig frá stofnun þjónustumiðstöðva að þetta fyrirkomulag er þungt í vöfum, það hefur í för með sér aukið flækjustig í tengslum við framkvæmd þeirra mörgu vandasömu og ólíku þjónustuþátta sem Velferðarsvið ber ábyrgð á.“¹¹⁹ Þann 22. mars 2007 var haldinn fundur í Borgarráði. Mál nr. 38 á þeim fundi var svohljóðandi tillaga frá stjórnkerfisnefnd. „Stjórnkerfisnefnd leggur til við borgarráð að starfsemi þjónustumiðstöðva flytjist undir stjórn Velferðarsviðs og með þeim þeir starfsmenn sem heyra undir starfsemi þeirra. Velferðarsvið taki þar með yfir gildandi þjónustusamninga við menntasvið og íþrótt- og tómstundasvið. Yfirfærsla þjónustumiðstöðva komi til framkvæmda 2. maí n.k. Starfsemi Þjónustu- og rekstrarsviðs í Ráðhúsinu verði endurskoðuð í samræmi við skoðun á stjórnskipulagi Ráðhúss Reykjavíkur sem fram fer af hálfu borgarstjóra.“¹²⁰ Tillaga stjórnkerfisnefndar samþykkt með 4 atkvæðum gegn 3.¹²¹

Þann 2. maí 2007 urðu breytingar á stjórnskipulagi Reykjavíkur og nýtt skipurit tók gildi. Þá urðu þær breytingar á stjórnskipulagi Reykjavíkurborgar að þjónustumiðstöðvar í hverfum

¹¹⁶ Elva Ellertsdóttir. (2004). Hverfisráð og þjónustuhverfi, bls. 39-40.

¹¹⁷ Mintzberg. (1993) Structures in Fives, bls. 58-62.

¹¹⁸ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar. (2007). Ársskýrsla 2006, bls. 13.

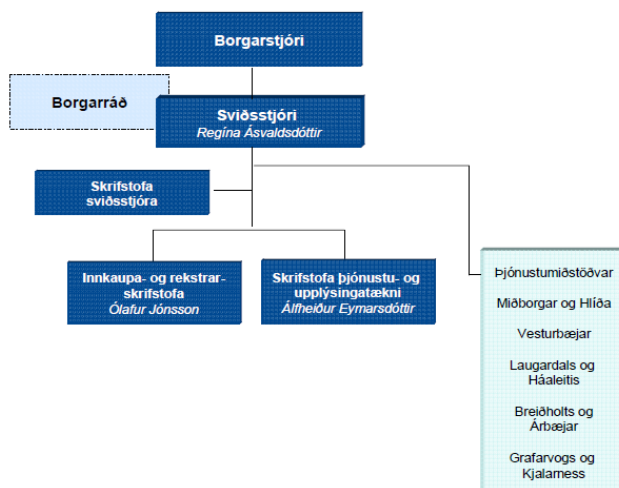
¹¹⁹ Fundargerð - Velferðarráð 24.1. 2007.

¹²⁰ Fundargerð - Borgarráð 22.3. 2007.

¹²¹ Fundargerð - Borgarráð 22.3. 2007.

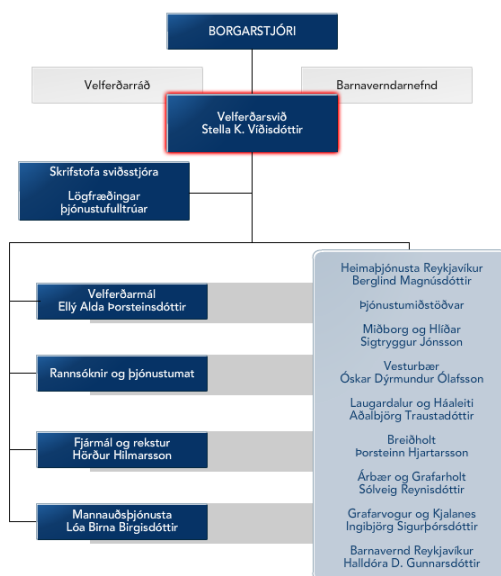
Það fyrsta sem að fyrrverandi meirihluti gerði var að taka framkvæmdastjórana og færa þá niður í skipuritinu.¹²³

Á mynd 3 má sjá skipurit Þjónustu- og rekstrarsviðs sem tók gildi þann 1. febrúar árið 2005. Þar má sjá að framkvæmdastjórnarnir heyrna beint undir sviðsstjóra Rekstrar- og þjónustusviðs.



Mynd 3. Skipurit Þjónustu- og rekstrarsviðs sem tók gildi þann 1. febrúar 2005.

Á mynd 4 má sjá nógildandi skipurit Velferðarsviðs. Þar kemur fram að framkvæmdastjórnar þjónustumiðstöðva heyrna beint undir sviðsstjóra, eins og áður.



Mynd 4. Nógildandi skipurit Velferðarráðs.

¹²³ Viðmælandi nr. 2.

Eins og fyrr sagði fluttist starfsemi þjónustumiðstöðva undir Velferðarsvið árið 2007. Breytingin felst í því að þjónustumiðstöðvar starfa nú undir tilteknu fagsviði, sem starfar undir stjórn fagráðs, sem aftur heyrir undir borgarráð. Áður höfðu þjónustumiðstöðvarnar starfað undir stoðsviði, sem heyrði beint undir borgarráð. Því hefur fjarlægðin frá borgarstjóra aukist á formlegan hátt í skipuriti.

Svo virðist sem fleiri atriði en formleg staðsetning í skipuriti geti einnig haft áhrif á stöðu fólks og áhrif innan stjórnkerfisins? Í viðtölunum kom fram að meðan þjónustumiðstöðvar heyrðu undir Þjónustu- og rekstrarsvið hafi framkvæmdastjórar þeirra setið mánaðarlega embættismannafundi með borgarstjóra. Einnig kom fram að sviðsstjóri „barðist fyrir að þeir væru inni á þessum fundum“ og leit svo á að þeir „væru svolítið meira heldur en venjulegir undirmenn“.¹²⁴ Samkvæmt því virðast framkvæmdastjórar þjónustumiðstöðvanna hafa verið settir skör hærra en þeim formlega bar, út frá staðsetningu í skipuriti í tíð Þjónustu- og rekstrarsviðs. Skipulagsbreytingarnar virðast því hafa haft áhrif á stöðu framkvæmdastjórana á formlegan og óformlegan hátt. Breytingarnar birtast í því að:

...við höfum ekki hitt borgarstjóra raunverulega síðan við vorum færð yfir á velferðarsvið.. hittum hann reglulega, við sátum fasta fundi með borgarstjóra áður þannig að það er meira bara kannski þessi fúnksjón sem segir manni það í verki að við vorum færð neðar í skipuritið. Teikningalega séð er erfiðara að fullyrða það.¹²⁵

Samkvæmt þessu má ætla að viðhorf og afstaða sviðsstjóra geti skipt einhverju máli um stöðu þjónustumiðstöðvanna innan borgarkerfisins og haft mótandi áhrif á það svigrúm sem framkvæmdastjórnir hafa til áhrifa. Þetta mætti skoða út frá samspili hins formlega og hins óformlega, þ.e.a.s. þó að staða framkvæmdastjórana hafi formlega séð ekki breyst (samkvæmt skipuriti), hefur raunveruleg staða þeirra greinilega breyst. Einnig mætti líta svo á að á meðan þjónustumiðstöðvar tilheyrðu Þjónustu- og rekstrarsviði hafi það sem Mintzberg nefnir gagnkvæma aðlögun (e. mutual adjustment) verið til staðar, sbr. að litið hafi verið á framkvæmdastjórana sem „svólítið meira en venjulega undirmenn“. Svo virðist sem samskiptin hafi, hin síðari ár, í minna mæli en áður einkennst af gagnkvæmri aðlögun.

En hvernig er skipulag þjónustumiðstöðvanna sjálfra? Fram kom í viðtölunum að áður en þjónustumiðstöðvarnar tóku til starfa hafi væntanlegir framkvæmdastjórar þeirra haft mikið samstarf við að móta skipulag og skipurit væntanlegra þjónustumiðstöðva. Einn viðmælenda sagði svo frá:

¹²⁴ Viðmælandi nr. 5.

¹²⁵ Viðmælandi nr. 6.

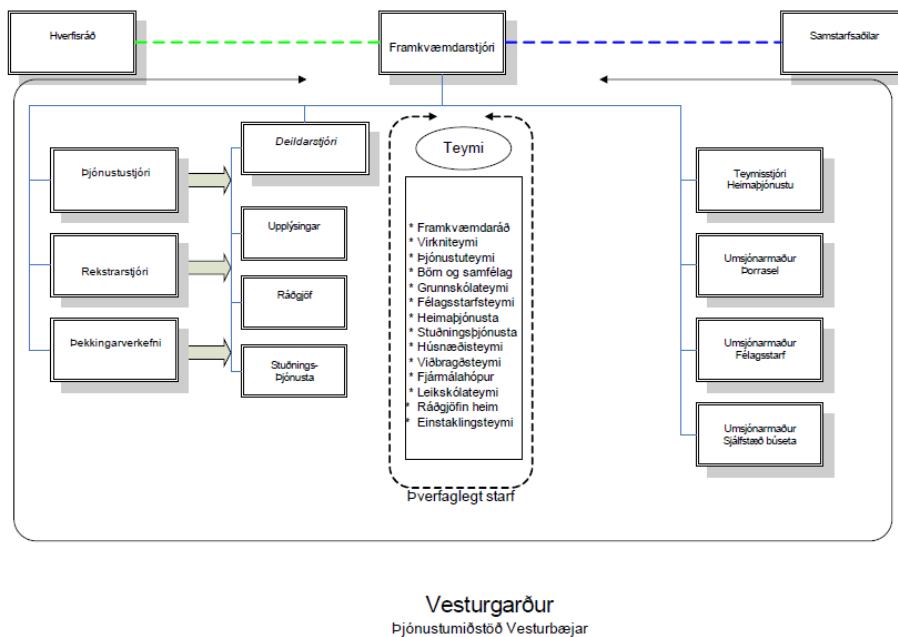
Við byrjuðum sko þessir sem voru framkvæmdastjórar þarna fyrst, við byrjuðum að vinna saman, hvað í febrúar og þjónustumiðstöðvarnar verða til 1. júní, þannig að við höfðum þarna þann tíma. Við vorum þá...fimm. Skipurit þjónustumiðstöðvanna...lágu saman þannig að við vorum búin að tjúna okkar hugi töluvert mikið saman þegar við förum þarna út og við höfðum svona sameiginlegan boðskap...¹²⁶

En hvernig áttu skipuritit og skipulagið að vera?

Sko, hugmyndafræðin var klárlega sú að vinna þverfaglega. Það er hins vegar alltaf ákveðin tilhneiging í hérna... öllum stofnunum að leita aftur í gamla farið. Búa til deildarstjórana yfir unglingastarfinu, deildarstjóra yfir velferðarverkefninu, deildarstjóra yfir skóla.¹²⁷

Hér á eftir eru sýnd dæmi um skipurit sem virðast nokkuð ólík. Annars vegar er um að ræða skipurit Vesturgarðs sem sjá má á mynd 5 og hins vegar skipurit Þjónustumiðstöðvar Breiðholts, á mynd 6.

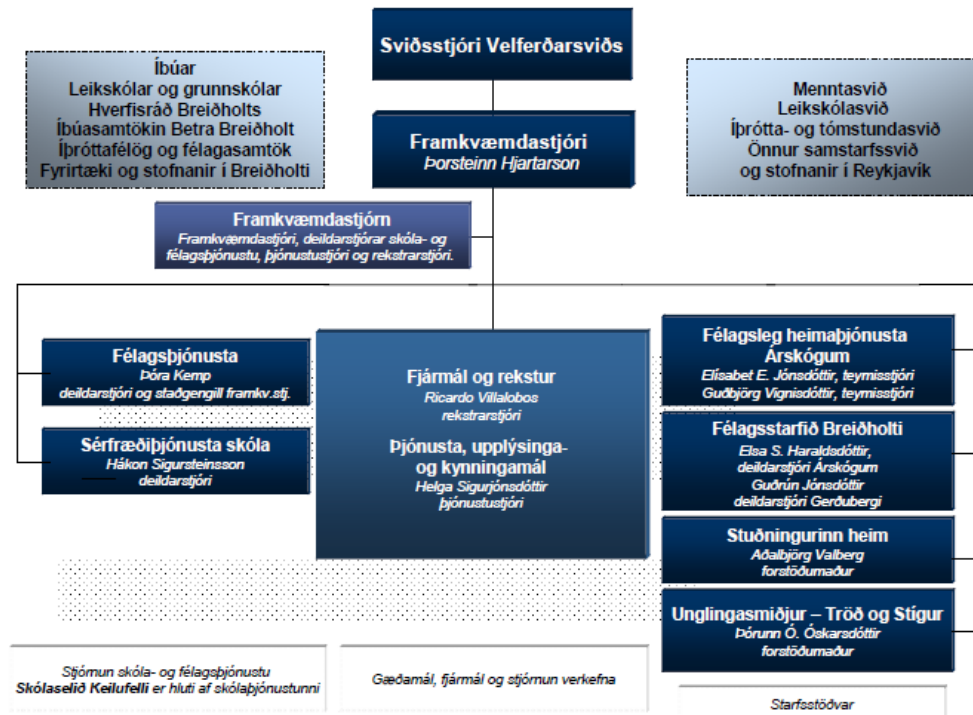
Í skipuriti Vesturgarðs má sjá að einungis er um einn deildarstjóra að ræða, sem hefur þá deildarstjórn yfir öllum málaflokkum. Samkvæmt þessu skipuriti virðast teymin vera miðlæg í starfsemi. Stoðþjónusta fyrir aðra starfsemi er í formi þjónustustjóra, rekstrarstjóra og þekkingarverkefni.



Mynd 5. Skipurit Vesturgarðs – Þjónustumiðstöðvar Vesturbæjar.

¹²⁶ Viðmælandi nr. 8.

¹²⁷ Viðmælandi nr. 2.



Mynd 6. Skipurit Þjónustumiðstöðvar Breiðholts.

Skipurit Breiðholts er nokkuð ólíkt. Þar eru deildarstjórnarnir tveir, annar hefur yfir félagsþjónustunni að segja og hinn yfir sérfræðiþjónustu skóla. Samkvæmt skipuritinu virðist teymisvinna ekki eins veigamikil í starfsemi.

Einn viðmælenda hafði eftirfarandi að segja um skipulag þjónustumiðstöðva:

...en ég hef að minnsta kosti heyrt...að þær hafi sumar leitað svolítið í... svona þessi för. En séu líka þar með orðnar svolítið ólíkar. Og það var náttúrulega hluti af hugmyndafræðinni líka að þær fengju að vera svolítið ólíkar, en það átti að vera ólíkar eftir hverfum, en ekki ólíkar eftir því einhvern veginn hvaða stjórnunarskóla fólk svona tileinkaði sér.¹²⁸

Spyrja má hvort þessar tvær þjónustumiðstöðvar séu í raun jafn ólíkar hvað varðar starfshætti og menningu eins og myndirnar gefa til kynna? Því verður ekki svarað hér, en einungis bent á að skipurit segja ekki alla söguna um starfsemina.

¹²⁸ Viðmælandi nr. 2.

5. Niðurstöður

Hér á eftir verður fjallað um helstu niðurstöður rannsóknarinnar út frá helstu atriðunum sem þar voru til umfjöllunar og markmiðum rannsóknarinnar. Hver kafli fjallar um tiltekið þema sem rannsóknin snerist um eða sem fram kom í viðtölunum.

5.1 Stjórnun

Fyrsta febrúar 2005 tók ný skipulagsheild til starfa í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar, Þjónustu- og rekstrarsvið (ÞOR),¹²⁹ sem ætlað var að fylgja eftir stefnu borgarinnar um aukna og bætta þjónustu. Eins og nafnið gefur til kynna, fór sviðið með miðlæga ábyrgð og forystu varðandi umbætur í þjónustu og rekstri, og voru helstu verkefni sviðsins í samræmi við það þjónustumál, upplýsingatækni, innkaup, framkvæmd útboða og rekstur.¹³⁰ Af þessum verkefnum var umsjón með undirbúningi að stofnun þjónustumiðstöðva árið 2005, auk þess sem miðstöðvarnar heyrðu undir sviðið eftir að þær tóku til starfa, vafalaust viðamest.¹³¹

Þessi breyting á stjórnskipulagi borgarinnar var, rétt eins og stofnun þjónustumiðstöðva, liður í hugmyndafræðinni sem lá þjónustuhugsun borgarinnar á misserunum sem á undan fóru til grundvallar. ÞOR var formað sem stoðsvið í eins konar fjölfléttuskipulagi sem þá var að ryðja sér til rúms í stjórnskipulagi borgarinnar. Viðfangsefni ÞOR var að styðja fagsviðin, staðsett á framkvæmdarás, við að framkalla verkefni þar sem fyrirkomulagið var að vinna með, eða þvert á, öll svið borgarinnar. Ólíkt Miðgarði á tímabilinu 1997 til 2005, heyrðu þjónustumiðstöðvarnar því ekki beint undir tiltekið fagsvið, heldur voru gerðir þjónustusamningar milli fagsviðanna og Þjónustu- og rekstrarsviðs um þau verkefni sem miðstöðvunum var ætlað að framkalla í umboði hinna fyrrnefndu:¹³² „skilið [verður] á milli þess aðila sem veitir þjónustu annars vegar og þess sem mótar stefnu og annast eftirlit hins vegar. Í þjónustusamningnum skal koma fram stefna borgarinnar í viðkomandi málaflokki og sett verða fram skýr markmið um árangur og hvernig sá árangur verður mældur.“¹³³ Hugsunin var sú að skilja að stefnumótun, eftirlit og umsjón með sérhæfðum úrræðum hjá miðlægum stofnunum annars vegar og samþætta þjónustu sem tæki mið af staðbundnum

¹²⁹ Þjónustu- og rekstrarsvið. (2006). Ársskýrsla 2005.

¹³⁰ Þjónustu- og rekstrarsvið. Starfsáætlun 2006, bls. 2.

¹³¹ Þjónustu- og rekstrarsvið. (2006). Ársskýrsla 2005.

¹³² Þjónustusamningur milli Velferðarsviðs og Þjónustu- og rekstrarsviðs í samræmi við samþykkt velferðarráðs 15. júní 2005 – önnur útgáfa, viðaukar 1 til 9; Þjónustusamningur milli Íþróttá- og tómsundasviðs og Þjónustu- og rekstrarsviðs í samræmi við samþykkt íþróttá- og tómsundaráðs 16. júní 2005 – önnur útgáfa, viðaukar 1 til 6; Þjónustusamningur milli Menntasviðs og Þjónustu- og rekstrarsviðs í samræmi við samþykkt menntaráðs 21. júní 2005 – önnur útgáfa, viðaukar 1 til 7.

¹³³ Upplýsingateymi. (2005). Undirbúningur að stofnun og endurskipulagningu þjónustumiðstöðva..., bls. 5

lausnum og þekkingu á nánasta umhverfi hins vegar.¹³⁴ Niðurstöðunni má lýsa með þeim hætti að fagsviðin hafi mótað inntak þjónustunnar, en Þjónustu- og rekstrarsvið formgert hana og komið í farveg til íbúanna á grundvelli sérstakrar þjónustustefnu.

Markmiðið með því að staðsetja þjónustumiðstöðvarnar undir Þjónustu- og rekstrarsviði var að skapa eins konar hlutlausan farveg, eða grundvöll, fyrir þjónustuna. Þjónustu- og rekstrarsvið hefði þann eina tilgang að vera þjónustusvið og efla þjónustuna sem sérstakt fag. Þar yrði staðið vörð um hagsmuni þjónustumiðstöðvanna og þjónustunnar í almennum skilningi, en ekki einstakra fagsviða.¹³⁵ Í viðtölunum kom fram áhersla á mikilvægi þess að gæta bæði óhlutdrægni milli fagsviða¹³⁶ og þess að staðsetja ekki miðstöðvarnar beint undir fagsviði til þess að forða því að þankagangurinn þar á bæ yrði ekki ráðandi inn á miðstöðvunum. Þetta skipulag var því talið liður í hugmyndafræðinni um samþættingu í þverfaglegu samstarfi fagfólks sem lá þjónustumiðstöðvafyrirkomulaginu til grundvallar.¹³⁷

...það þótti afskaplega mikilvægt að eitthvað eitt svið væri ekki að taka yfir þannig að hugmyndafræðin þar inni myndi ekki ráða algerlega yfir miðstöðvunum, því þá myndu þær kannski ekki ná þessum tilgangi að fólk kæmi saman, það væri þessi samræða og nýsköpun, þú byrjaðir á nýjum stað. Ekki að það kæmi þarna einhverjir starfsmenn, til dæmis af Velferðarsviði vegna þess að þaðan komu flestir, og kannski umræðan þar myndi stýra svolítið farveginum. Þetta var hugmyndin.¹³⁸

Skipulag þjónustumiðstöðvanna undir Þjónustu- og rekstrarsviði var því hugsað til þess að efla þjónustuna sem sérstakt fag og beina markmiðinu um samþættingu verkefna til sem greiðastrar framrásar.

Sjálfstætt og virkt hlutverk stjórnendateymisins, framkvæmdarstjóra þjónustumiðstöðva, í stjórnkerfinu var annar liður í hugmyndafræðinni sem lá stofnun þjónustumiðstöðvanna til grundvallar.¹³⁹ Lögð var áhersla á að:

...framkvæmdarstjórnarnir væru sýnilegir.. þeir væru svona talsmenn hverfanna og hefðu ákveðið hlutverk í því... það var mikil hvatning að þeir sjálfir tækju frumkvæði gagnvart fjölmíðlum.. að þeir hérna þú veist væru... svolítið meira heldur en venjulegir undirmenn ef þið skiljið hvað ég á við og hefðu svona svolítið þetta umboð.¹⁴⁰

Framkvæmdarstjórnarnir voru einnig þátttakendur á mánaðarlegum embættismannafundum borgarstjóra þrátt fyrir að heyra undir sviðsstjóra Þjónustu- og rekstrarsviðs og kom það til af

¹³⁴ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 24.

¹³⁵ Viðmælandi nr. 8.

¹³⁶ Viðmælandi nr. 2.

¹³⁷ Viðmælandi nr. 8.

¹³⁸ Viðmælandi nr. 9.

¹³⁹ Viðmælendur nr. 1, 2, 5 og 6.

¹⁴⁰ Viðmælandi nr. 5.

frumkvæði sviðsins.¹⁴¹ „[O]kkur [var] ætlað að vera mjög sjálfstætt starfandi og vera mjög góður tengiliður við borgarstjóra... frá borgarbúa til borgarstjóra og það var hugmyndin að hann fengi strax að vita ef það væri eitthvað að eða ef það væri eitthvað spennandi að gerast“.¹⁴²

Stjórnun og skipulag miðstöðvanna tók töluverðum breytingum frá stofnun þeirra til dagsins í dag, raunar svo að um er að ræða afgerandi skýringarþátt í þróun þjónustumiðstöðva-módelisins á tímabilinu. Með því að rýna í viðtölin, leituðumst við rannsakendurnir við að gera þróunina skiljanlega út frá ólíkum sjónarmiðum innan stjórnkerfis borgarinnar. Greina má tvo lykil áhrifaþætti, sem lúta annars vegar að verkefnum og hins vegar skipulagi að stjórnskipulagi borgarinnar.

Fram kom í viðtölunum að þjónustumiðstöðvunum hefði ekki verið veitt nógu mikið „afl og umboð í verkefnum“.¹⁴³ Vonir höfðu staðið til og áform voru uppi um, að fleiri verkefni frá Menntasviði og Íþrótt- og tómstundasviði yrðu færð til miðstöðvanna og lýstu flestir viðmælendur vonbrigðum með að sú hafi ekki orðið raunin.¹⁴⁴ Að sama skapi hefði þurft að ganga lengra í flutningi verkefna til miðstöðvanna til að gæta jafnræðis milli sviða. Staðreyndin var sú að áberandi stærsti hluti verkefna Velferðarsviðs var færður út á miðstöðvarnar, um 90%, en töluvert minna af Menntasviði og Íþrótt- og tómstundasviði.¹⁴⁵ Með þessari „málamiðlun“¹⁴⁶ varð til staða sem Velferðarsvið upplifði sterkt sem vandamál og hafði lykiláhrif á skipulagsbreytingarnar árið 2007.¹⁴⁷ Enn fremur voru ýmis verkefni þjónustumiðstöðva flutt aftur beint undir fagsvið sín þegar leið á tímabilið sem studdi við þessa þróun.¹⁴⁸ Enn fremur virðist ekki hafa ríkt gagnkvæmur skilningur milli fagsviða og þjónustumiðstöðva á fyrirkomulagi mála. Stjórnandi þjónustumiðstöðvar lýsti upplifun sinni með þeim hætti að starfsmenn fagsviðanna: „voru alltaf með puttana í verkefnum yfir árið... þannig að verkefni sem var áður stýrt af segjum bara Jónu Jóns og hún þurfti að semja svo við þjónustumiðstöð um að hún myndi sinna verkefninu, henni fannst mjög erfitt að halda höndunum að sér yfir árið... og þetta ágerðist og ég tel að þetta sé ein undirrot þess að ÞOR [Þjónustu- og rekstrarsvið] var að lokum lagt niður og verkefni alfarið færð aftur inn á eitt

¹⁴¹ Viðmælandi nr. 5.

¹⁴² Viðmælandi nr. 6.

¹⁴³ Viðmælandi nr. 5.

¹⁴⁴ Viðmælendur nr. 3, 4, 5, 6, 8 og 9.

¹⁴⁵ Fundargerð - Borgarráð 22.3. 2007.

¹⁴⁶ Viðmælandi nr. 2

¹⁴⁷ Viðmælendur nr. 1 og 5.

¹⁴⁸ Viðmælandi nr. 2.

fagsvið þar sem þessir starfsmenn gátu fullkomlega stýrt verkefnum“.¹⁴⁹ Upplifun stjórnanda á Velferðarsviði var hins vegar sú að þetta fyrirkomulag mála hafi leitt af sér „meira flækjustig, lengri boðleiðir, tímafrekara, flóknara varðandi fjármálin“.¹⁵⁰ Þessi áttakpunktur hafi því skapað forsendur fyrir því að þjónustumiðstöðvarnar voru færðar frá Þjónustu- og rekstrarsviði yfir á tiltekið fagsvið í stjórnkerfi borgarinnar, Velferðarsvið.

Starfsemi þjónustumiðstöðva fluttist undir stjórn Velferðarsviðs 2. maí 2007.¹⁵¹ Tillagan var borin upp af nýjum meirihluta í borgarstjórn¹⁵² og grundvallaðist á úttekt Invis ehf. um stjórn- skipulag velferðarsviðs.¹⁵³ Hugsunin var sú að með fyrra fyrirkomulagi „þar sem þjónustu- miðstöðvar framkvæma þjónustu fyrir fagsvið borgarinnar og að stærstum hluta fyrir Velferðarsvið, fer ábyrgð á þjónustunni og framkvæmd ekki saman.“¹⁵⁴ Enn fremur þótti það hafa „sýnt sig frá stofnun þjónustumiðstöðva að þetta fyrirkomulag er þungt í vöfum, það hefur í för með sér aukið flækjustig í tengslum við framkvæmd þeirra mörgu vandasömu og ólíku þjónustupátta sem Velferðarsvið ber ábyrgð á.“¹⁵⁵ Grundvallarforsendan var sú að um 90% verkefna þjónustumiðstöðva voru framkvæmd fyrir Velferðarsvið og til að þessi sjónar- mið ná fram að ganga megi færa hinar fyrrnefndu undir stjórn hins síðarnefnda. Umfang velferðarverkefna á þjónustumiðstöðvum verði einnig að vera í samræmi við þetta, en fyrir- komulagið geri Velferðarráði erfitt fyrir að ganga úr skugga um að svo sé.¹⁵⁶

Hér er um sjónarmið að ræða sem gengur í raun þvert á hugmyndafræðina sem lá stofnun þjónustumiðstöðva til grundvallar. Ákvörðunin grundvallast á sjónarmiði Velferðarsviðs, þar sem að þankagangi tiltekins fagsviðs er beint til greiðrar framrásar í skipulagi miðstöðvanna í stjórnkerfinu, þvert í andstöðu við hugsunina sem lá stofnun þeirra til grundvallar einungis tveimur árum áður. Stjórnskipulagsbreytingin felur því í raun í sér að önnur hugsun, eða hugmyndafræði, er lögð skipulagi þjónustumiðstöðva í stjórnkerfi borgarinnar til grundvallar. Hugsunin er sú að þjónustumiðstöðvarnar séu velferðarstofnanir, en horfið er frá hugmynd- inni um almennan framkvæmdaraðila þjónustu þvert á fagsvið.

Upplifun stjórnenda á Velferðarsviði var sú að „stjórnsýslulega var þetta [fyrra fyrirkomu- lagið] þyngra í vöfum og lengri boðleiðir... meðan svona stór hluti er velferðarþjónusta, þá

¹⁴⁹ Viðmælandi nr. 6.

¹⁵⁰ Viðmælandi nr. 1.

¹⁵¹ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar. (2008). Ársskýrsla 2007, bls. 4.

¹⁵² Meirihluta Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks.

¹⁵³ Fundargerð - Borgarráð 22.3. 2007.

¹⁵⁴ Fundargerð - Borgarráð 22.3. 2007.

¹⁵⁵ Fundargerð - Velferðarráð 24.1. 2007.

¹⁵⁶ Fundargerð - Velferðarráð 24.1. 2007.

finnst mér að þær eigi að vera“ staðsettar á Velferðarsviði.¹⁵⁷ Annar viðmælandi orðaði það með eftirfarandi hætti:

ég skil alveg sko ákveðin rök fyrir þessu vegna þess að það er svo stór hluti af verkefnum velferðarverkefni... ég skil alveg Velferðarsvið að hafa viljað hafa meiri aðgang að þessum verkefnum og þú veist að það sé bara eitt svið einhvern megin tekið út úr og verkefni þeirra færð annað, þannig að...það eru kostirnir, þau eru nær stefnumótuninni í velferðarmálunum, í dag.¹⁵⁸

5.2 Stjórnunaraðferðir

Innleiðing þjónustuhugsunar og samþættrar þjónustu í starfsemi þjónustumiðstöðva fólst í því að breyta vinnubrögðum og verklagi fagfólks. Upplifun stjórnenda á verkefninu sem þeir stóðu frammi fyrir var af svipuðum toga. Upplifunin var sú að samþætting kæmi ekki af sjálfu sér þrátt fyrir að ólíkt fagfólk væri staðsett undir sama þaki. Verkefni var m.ö.o „kannski aðallega að fá fagfólk sem fluttist til innan kerfisins inn á þennan stað... vinnustað... til að tala saman og fara að vinna saman“.¹⁵⁹ Þungamiðjan í vinnunni virðist því hafa snúist um að brjóta niður múra milli fagstétta og fá fólk til að tala saman.¹⁶⁰ „[M]enn urðu bara að slíðra sérfræðiþekkinguna sína“.¹⁶¹ Þetta reyndist:

...erfitt til að byrja með og sumir kannski ekki alveg fullkomlega sáttir að taka þeim breytingum.. og það má segja að breytingarstjórnun fólst í því að yfirstíga hindranir eða svona neikvæðni og auka skilning milli fagstétta þannig að félagsráðgjafar og sálfræðingar töluðu betur saman, ynnu saman o.s.frv.. þetta er þekkt vandamál.. þannig að þetta var aðal viðfangs-efnið mitt og skapa leiðir sem hentuðu fólki við að vinna saman... og við gerðum margar tilraunir.¹⁶²

Jafnframt voru stjórnendur meðvitaðir um „hætt[una] á því að fólk leit[i] í sína líka og einangrast“.¹⁶³

Hugmyndafræði og markmið – grundvallasýn – þjónustumiðstöðva, sem birtist í stefnu Þjónustu- og rekstrarsviðs, formgerði starf þjónustumiðstöðva frá upphafi. Útgangspunkturinn var að vinna þverfaglega með framúrskarandi þjónustuhugsun að leiðarljósi. Lagt var upp með að framkvæmdarstjórar grundvölluðu starfs sitt á markmiðunum, samþættri og aðgengilegri þjónustu, auknu samstarfi og félagsauð og sýndu fram á hvernig ólíkir faghópar gætu unnið saman. Hugmyndafræðinni var framfylgt af hálfu Þjónustu- og rekstrarsviðs annars vegar í undirbúningnum að stofnun miðstöðvanna og hins vegar í gegnum formlegar stjórnunaraðferðir, s.s. samhæft skorkort (e. balanced scorecard) og *áttavitanna* svokallaða, og

¹⁵⁷ Viðmælandi nr. 1.

¹⁵⁸ Viðmælandi nr. 5.

¹⁵⁹ Viðmælandi nr. 6.

¹⁶⁰ Viðmælandi nr. 4.

¹⁶¹ Viðmælandi nr. 8.

¹⁶² Viðmælandi nr. 6.

¹⁶³ Viðmælandi nr. 3.

óformlegan stuðning og hvatningu.¹⁶⁴ Enn fremur var starfsemi þeirra metin með hliðsjón af stefnu fagsviða í tilteknum málaflokkum í gegnum árangursmælikvarða þjónustusamninga.

Þjónustumiðstöðvarnar unnu stefnumiðað með árangursstjórnunarkerfi Reykjavíkurborgar, samhæfðu skorkorti (e. balanced scorecard), frá því að þær tóku til starfa, og unnu stjórnendur með það frá upphafi samkvæmt fyrirmælum. Þjónustu- og rekstrarsvið setti fram grundvallar velgengispætti sem þjónustumiðstöðvarnar skyldu vinna að. Í viðtölunum kom hins vegar fram að lítil áhugi hafi verið innan borgarinnar á að vinna með skorkortið á síðustu árum. Það reyndist þó áfram vera eitt af tækjunum í verkfærakassa stjórnenda þjónustumiðstöðva.¹⁶⁵

...við gerðum einmitt áætlanir fram í tímann og settum inn mælikvarða í skorkort og unnum það bæði á grundvelli ÞOR [Þjónustu- og rekstrarsviðs] og svo í gegnum þjónustumiðstöðvarnar.¹⁶⁶

Þjónustu- og rekstrarsvið kom á fót markvissri aðferðafræði við að innleiða nýja þjónustuhugsun. Búnir voru til átta gæðavitar, *áttavitar*, um hvernig starfsmenn þjónustumiðstöðva áttu að mæta viðskiptavinum sínum. „Hver einasti starfsmaður þjónustumiðstöðva vissi hvernig þessir áttavitar voru að tikka með til þess að vinna að“.¹⁶⁷ Með beinni skírskotun til þjónustumiðstöðvanna, var enn fremur rætt um í undirbúningnum að vinna með sérstaka árangursmælikvarða.¹⁶⁸ Í tengslum við þá voru m.a. gerðar stórar þjónustukannanir á vegum Reykjavíkurborgar. Stefnumótun fagsviðanna skilaði sér til þjónustumiðstöðva í gegnum þjónustusamninga sem settir voru upp milli fagsviða (Velferðar-, Mennta-, Íþróttar- og tómsfundasviðs) og þjónustumiðstöðva.¹⁶⁹ Þar var kveðið á um sams konar mælikvarða sem hin fyrrnefndu skyldu meta. Fram kom að í einhverjum tilvikum hefði því verið fylgt eftir án þess að neitt heildrænt mat á árangri lægi fyrir sem afrakstur þess.¹⁷⁰ Auk þess var áætlað að koma upp snertiskjáum í afgreiðslu miðstöðvanna þar sem viðskiptavinum yrði gert kleift að gera athugasemdir um þjónustuna. Því virðist hins vegar ekki hafa verið fylgt eftir.

Til að undirbúa starfsfólk fyrir breytinguna voru m.a. haldin námskeið sem allir sóttu. Fengnir voru sálfræðingar sem sáu um námskeiðshaldið og farið var yfir aðferðir, kosti og galla við breytinguna. Fólki var fengið lesefni auk þess sem farið var í einstök verkefni þar sem markmiðið var að efla samstarf ólíkra fagaðila.¹⁷¹ Enn fremur kom fram að stjórnkerfis-

¹⁶⁴ Þjónustu- og rekstrarsvið. (2006). Ársskýrsla 2005.

¹⁶⁵ Viðmælendur nr. 4,6 og 8.

¹⁶⁶ Viðmælandi nr. 6.

¹⁶⁷ Viðmælandi nr. 8.

¹⁶⁸ Skýrsla stýrihóps.

¹⁶⁹ Þjónustusamningar.

¹⁷⁰ Viðmælandi nr. 1

¹⁷¹ Viðmælandi nr. 9.

nefnd gerði markvissar tilraunir til að formgera möguleika stjórnenda til athafna í anda hins þverfaglega verklags:

...við reyndum sko að hanna húsnæði þannig að það væri mjög erfitt að deildarskipta því. Hafa þetta opið, opin rými og flata stjórnunarstrúktúra.¹⁷²

Í viðtölunum kom einnig fram að sterk sýn og forysta Þjónustu- og rekstrasviðs hefði haldið stjórnendum vel við efnið og stuðningur þess komið sér vel.¹⁷³

Starf framkvæmdastjóranna hófst á þriggja mánaða löngu undirbúningstímabili sem hverfðist í kringum nokkurs konar teymisvinnu þeirra í milli. Lýstu allir viðmælendur úr hópi framkvæmdarstjóra ánægju með þá aðferðafræði og sögðu hana hafa skapað ákveðna festu og auðveldað samráð. Yfirstjórnin var enn fremur þverfaglega samsett sem jók á vægi samráðsins.¹⁷⁴ Í þessari vinnu virðist hafa verið sköpuð ákveðin heildarmynd: „við vorum búin að tjúna okkar hugi töluvert mikið saman þegar við förum þarna út og við höfðum svona sameiginlegan boðskap“.¹⁷⁵ Hins vegar var gert ráð fyrir að veita framkvæmdarstjórunum rými við framkvæmdina á vettvangi þjónustumiðstöðvarinnar:

...hugmyndin var sú að hver framkvæmdarstjóri átti bara að kalla fram sinn stíl.. það var hugmyndin.. að við vorum bara ráðin og áttum bara að bera ábyrgð á þessu.¹⁷⁶

Framkvæmd samþættingarinnar var að mestu innra verkefni framkvæmdar- og deildarstjóra þjónustumiðstöðvanna. Skorkortið og áætlunargerð var samræmd yfir allar miðstöðvarnar en annars kom fram að stjórnendur hefðu þróað sínar eigin leiðir. Stjórnendur sem rætt var við lögðu allir meðvitaða áherslu á að þróa og styrkja samþættinguna. Val á aðferðum reyndist nokkuð svipað milli þjónustumiðstöðva. Var þar helst lögð áhersla á óformlegar aðferðir eins og hópa- og teymisvinnu, samræður og samráðsfundi, auk öflugs flæðis upplýsinga milli faghópa við að svara sem best þörfum viðskiptavina.

Lögð var sérstök áhersla á Vesturgarð, þjónustumiðstöð Vesturbæjar, í þessari rannsókn sem endurspeglast í fjölda viðmælenda. Í Vesturgarði voru gerðar margar tilraunir til að skapa leiðir sem hentuðu fólki til að vinna saman. „Við höfum notað held ég alla tækni sem hægt var til þess að ná fólki til þess að tala saman og opna augun“.¹⁷⁷ Þeim til grundvallar má segja að hafi legið sú hugmynd að:

...það skiptir máli að leyfa fólkinu að finna leiðina saman.. að fara ekki að ákveða fyrirfram.. það var einn lærdómurinn sem ég tók út úr þessu... það var farin sú leið að fólk uppgötvaði

¹⁷² Viðmælandi nr. 2.

¹⁷³ Viðmælendur nr. 6 og 8.

¹⁷⁴ Viðmælendur nr. 4, 6 og 8.

¹⁷⁵ Viðmælandi nr. 8.

¹⁷⁶ Viðmælandi nr. 6.

¹⁷⁷ Viðmælandi nr. 3.

sjálft hvaða leiðir væri best að fara.. Þannig að þessi bottom-up nálgun er mjög mikilvæg í breytingaferlinu og það var það sem ég svona upplifði mjög sterkt.¹⁷⁸

Til þess að skapa vettvang fyrir slíka vinnu var beitt *teymis- og hópavinnunálgun*. Í þeirri vinnu var lögð áhersla á sameiginlega fundi og kynningu á öllum störfum þar sem upplýsingar – upplýsingaöflun og -gjöf – var hornsteinninn. Það skipti miklu máli að starfsfólk kynni fyrir hvort öðru þá vinnu sem það framkvæmir auk þess sem fólk þarf að upplifa samstarf við einstaklinginn:

...maður þarf alltaf að muna mest eftir því að ég þarf að kynna starfsfólkinu hérna innan húss hvað ég geri. Ég gleymi því, það er kannski það sem maður klikkar mest á við þetta þverfaglega samstarf. Það þarf að vera vitneskja hvað ég geri... maður þarf svo að vera á tánum í þessu, það er í rauninni það sem heldur manni alltaf lifandi¹⁷⁹

Enn fremur væri mikilvægt að hafa ákveðna skörun milli fagfólks til þess að einstaklingar átti sig á „hvar ég enda og hvar byrjar þú“. Þannig hafði reynslan sýnt að starfsmenn „sem koma inn og eru óöruggir í því sem þeir eru góðir í, kunna fagið sitt ekki nógu vel, þeir verða óöruggir í svona kerfi“. ¹⁸⁰ Því öruggari sem fagaðilinn er, því betur gengur samstarfið. Einnig var rætt um óformlegt samstarf þar sem einn fagaðili er „gripinn á ganginum“ af öðrum til að koma að afmörkuðum þætti, eða lausn, í málefnum viðskiptavinar.¹⁸¹

Þetta ferli gerist á vettvangi hvers verkefnis fyrir sig. Ýmsar kúnstir voru reyndar til að ná samstarfinu fram. Var þar fyrst og fremst um að ræða þverfaglega hópaskiptingu á grundvelli ólíkra þátta, s.s. landfræðilegri (skipta hverfinu upp í litlar einingar), eða eftir lýðfræðilegri samsetningu viðskiptavinahópsins (t.d. aldri), þar sem ólíkir fagaðilar leysa úr þeim málum sem upp koma með það að marki að svara sem best þörfum íbúa og viðskiptavina.

Niðurstaða viðtala við framkvæmdarstjóra annarra þjónustumiðstöðva rímuðu saman við þessa nálgun í Vesturgarði.¹⁸² Þar var áhersla jafnframt lögð á hópa- og teymisvinnu og upplýsingaflæði milli fagfólks. Aðferðafræðin var samræða, formleg í hópum og teymum og óformlega utan þeirra þar „sem fólk er að nýta hvert annað svona utan teymisfunda“. ¹⁸³ Í starfsemi þjónustumiðstöðvanna er því til staðar grundvöllur fyrir gagnkvæmri aðlögun (e. mutual adjustment), sem samkvæmt Henry Mintzberg, er lykilþáttur í árangursríkri starfsemi skipulagsheilda.¹⁸⁴

¹⁷⁸ Viðmælandi nr. 6.

¹⁷⁹ Viðmælandi nr. 7.

¹⁸⁰ Viðmælandi nr. 3.

¹⁸¹ Viðmælandi nr. 7.

¹⁸² Viðmælendur nr. 4 og 8.

¹⁸³ Viðmælandi nr. 4.

¹⁸⁴ Mintzberg. (1993). Structures in Fives, bls. 140

5.3 Starfsandi

Í viðtölunum kemur fram að á þjónustumiðstöðvunum sé mjög góður starfsandi. Það virðist mega rekja til nokkurra ástæðna. Veigamesta ástæðan virðist vera mikill metnaður starfsmanna, til að standa vörð um þjónustumiðstöðvarnar þrátt fyrir að þær hafi ekki alltaf fengið mikinn „meðbyr“. Hér er einkum átt við að þjónustumiðstöðvarnar hafa ekki fengið þau verkefni sem gert var ráð fyrir í upphafi og nokkrir viðmælendanna tala um „vonbrigði“ í því sambandi. Einnig gerðist það að verkefni sem þjónustumiðstöðvar tóku við og voru byrjaðar að sinna, voru afturkölluð og þeim sinnt á einum stað fyrir alla borgarbúa, (þ.e. miðlægt), eins og áður var. Einn viðmælendanna vildi meina að þessi þróun hefði sannarlega áhrif á starfsandann og sagði í því sambandi:

Það er ekki sami hvatinn meðal starfsmanna þegar þeir finna að borgin er ekki með skýr markmið, hverfavæðing vs. miðlæg stjórnun. Undanfarið hefur ekki verið sami meðbyr með þjónustumiðstöðvunum í að efla þær. Starfsmenn eru því í biðstöðu – hvað gerist næst? Óvissa hefur lamandi áhrif og veldur því að ekki er sama gróskan í nýsköpunarstarfi.¹⁸⁵

Annar viðmælandi sem lýst hafði vonbrigðum með að verkefni þjónustumiðstöðva væru færri en reiknað hafði verið með í upphafi, sagði aftur á móti:

...ég get ekki beint sagt að það hafi áhrif á starfsandann, en hérna yfirhöfuð hefur fólk samt hérna mjög mikinn metnað til þess að sjá þróun, í hérna þjónustunni og í hérna hlutverki þjónustumiðstöðva og það er bara fínt, það er bara gaman að sjá það að fólk býr enn yfir því og vill gjarnan sjá breytingar.¹⁸⁶

Þarna virðist metnaður starfsfólksins vega upp á móti því að meðbyrinn hafi ekki verið mikill. Þarna kemur einnig fram að fólk vilji sjá þróun og það sé tilbúið til að takast á við breytingar.

Fram kom að í upphafi hafi verið ýtt undir samkeppni á milli þjónustumiðstöðva og mikill metnaður hafi verið í gangi.¹⁸⁷ Á síðari árum virðist hafa orðið nokkur breyting þar á. Í *Samantekt á niðurstöðum hópa* kemur fram að Þjónustumiðstöðvar miðli „óhikað góðum verkefnum og hugmyndum á milli sín.“ Þar kemur einnig fram að mikill metnaður sé hjá starfsfólki og góður starfsandi.¹⁸⁸ Það bendir til þess að metnaður þjónustumiðstöðva hafi þróast frá samkeppni yfir í samvinnu.

Í viðtölunum kom fram að undanfarin ár hefði ríkt stefnuleysi í málefnum þjónustumiðstöðva og „afskiptaleysisstefna“ hafi verið ríkjandi hjá borgaryfirvöldum. Einn viðmælenda vildi meina að afskiptaleysið hefði eftirfarandi áhrif á starfsemina og starfsandann:

¹⁸⁵ Viðmælandi nr. 3.

¹⁸⁶ Viðmælandi nr. 4.

¹⁸⁷ Viðmælendur nr. 8 og 9.

¹⁸⁸ Samantekt á niðurstöðum hópa. *Á tímamótum – 5 ára afmæli Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkur...*

Það skapar ákveðna ró... og ákveðna stöðnun og það er ekki mikil hreyfing í því... það svona fjarar út leikgleðin. Þá finnst fólki ekki vera að neinu sérstöku að stefna fyrir utan að veita þessa daglegu þjónustu.¹⁸⁹

Einn viðmælenda benti á að samþættingin og sú mikla samvinna meðal starfsfólksins á þjónustumiðstöðvunum sem hún hefur í för með sér, skilaði sér í því að starfsfólkið kynntist betur innbyrðis og hefði meiri tengsl sín á milli. Hann vill meina að:

...hópurinn sko hann gerir meira saman þegar er blandað svona þverfaglegu inn í þetta... það hefur kannski ekkert með þverfaglegt að gera, en það hefur allt með samstarf að gera.¹⁹⁰

Einn viðmælenda lýsir upphafstíma þjónustumiðstöðvanna með eftirfarandi hætti:

...ja ég man ekki eftir því í þau ár sem að ég hef starfað að hafa tekið þátt í svona mikilli nýsköpun. Þetta var nefnilega algjör nýsköpun. Menn voru bara eins og þeir væru bara virkilega komnir út í eyðimörkina og nú ættu menn að fara að byggja upp einhverja flotta... eitthvað. Það voru allir að gefa af sér. Þetta var mjög skemmtilegur tími.¹⁹¹

Þarna kemur fram að mikil stemning og metnaður hafi verið á meðal starfsfólksins við upphaf starfseminnar. Eftirfarandi orð eru til marks um þann metnað sem enn er til staðar á þjónustumiðstöðvum:

...almennt bara varðandi þjónustumiðstöðvar þá er auðvitað voðaleg forréttindi að fá að vinna í svona einhverju sem maður trúir á af heilum hug. Og ég verð bara að segja fyrir sjálfa mig þá finnst mér það frábært að vera í svona spennandi verkefni sérstaklega þegar maður sér...vilja og þörf til þess að geta þróað það ennþá frekar. Getu...unnið svona af heilum hug að því að bæta samfélag. Það er voðalega spennandi verkefni, eins og gefur að skilja.¹⁹²

5.4 Félagsauður

Eitt af þeim markmiðum sem sett voru með stofnun þjónustumiðstöðva var að efla hverfavitund og samstarf íbúa, félagasamtaka og stofnana í hverfinu. M.ö.o. að efla félagsauð hverfisins. Þessari umræðu tengist gjarnan umræða um frumkvæði. Hér á eftir verður fjallað um hvað viðmælendurnir höfðu um félagsauð að segja, þ.e. hvaða aðferðum er beitt til að ná þessum markmiðum.

Fram kom að ýmsar aðferðir eru notaðar til að efla félagsauðinn í hverfunum. Einn viðmælenda lýsti því þannig:

...við höfum verið að vinna í þessum félagsauð bara fyrst og fremst, með alls konar hætti...bæði...að efla hverfavitundina, traustið. Við höfum notað alls konar menningartengda viðburði til að sameina fólk, nágrennavörslu, sáttamiðlun. Ég get nefnt svo margt. Við erum líka einhvern veginn að vinna í, ekki bara með óbreyttum íbúum, heldur líka að styrkja líka

¹⁸⁹ Viðmælandi nr. 6.

¹⁹⁰ Viðmælandi nr. 7.

¹⁹¹ Viðmælandi nr. 8.

¹⁹² Viðmælandi nr. 4.

bara einingarnar í hverfinu bæði stofnanir, félagsamtök og fyrirtæki, þannig að fólk sé svona... að fólk sé að standa betur saman, fólk sé að upplifa sig svona hluta af heild.¹⁹³

Einn viðmælandi sagði að vegna þess hve þjónustumiðstöðvarnar eru nálægt íbúunum næðu þær að efla nokkra íbúa sem síðan efla fleiri. Þannig næðist smám saman að virkja fleira fólk til þátttöku.¹⁹⁴

Annar viðmælandi lýsti því að hans starf fælist að miklu leiti í því að efla félagsauðinn í hverfinu með virkum hætti. Það gerir hann með ýmsu móti, t.d. að sjá um að koma á fundum til að undirbúa ýmsa viðburði í hverfinu. Hans hlutverk felst gjarnan í að koma á tengslum á milli aðila, sem eftirleiðis sjá um samskiptin sín á milli, án hans atbeina eða milligöngu.

Viðmælandinn lýsti starfi sínu svo:

...þetta er náttúrulega samstarf sem teygir sig vítt og breitt þannig að það er svona mín fúnksjón, það er þetta að koma á samstarfi að tengja fólk, það að sko ég kynnist þér og svo kem ég með tengingu þannig að þú allt í einu áttar þig á því að þig langar til þessa að vinna að einhverju sem...er gott fyrir alla götuna sem að þú býrð við og þá kem ég tengingunni í gang við aðra íbúa eða aðra áhugasama eða eitthvað slíkt.¹⁹⁵

Í mörgum viðtölum kom fram að þjónustumiðstöðvarnar virkuðu eins og einhvers konar farvegur fyrir félagsleg samskipti innan hverfisins eða eins og tenging á milli aðila.

Fram kom að ný borgaryfirvöld hefðu á sinni stefnuskrá að efla félagsauðinn í hverfunum og hygðist nýta til þess þá aðferð að gefa íbúunum kost á að „ættleiða garð“. Í því felst að íbúar geta tekið sig saman um að vinna að fegrun svæðis í nágrenni við heimili sín og haft áhrif á skipulag og nýtingu viðkomandi svæðis. Fram kom að frumkvæði að slíku verkefni hefði jafnvel komið frá einstaklingi sem hefði tekist að virkja aðra íbúa í nágrenninu með sér. Þessir einstaklingar gátu snúið sér til þjónustumiðstöðvarinnar með áhuga sinn á málinu og hugmyndin fengið brautargengi. Það er að segja íbúarnir fengu leyfi fyrir framkvæmdum og fengu þá aðstoð sem þeir óskuðu eftir frá viðkomandi borgarstofnunum.

Nágrannavarsla, sem fyrr var nefnt, er annað dæmi um verkefni sem er vel til þess fallið að efla félagsauðinn. Einn viðmælenda benti á, að þó að nágrannavarsla snúist um að fólk geti farið í frí án þess að þurfa að hafa áhyggjur af húsinu sínu, þá felist nágrannavarsla í raun ekki síður í því að láta sér annt um nágrennan. Fram kom að nágrannavarslan og undirbúningur hennar geti brotið ísinn í samskiptum fólks, nágrennar byrji gjarnan að spjalla saman og mynda tengsl sín á milli. Einnig kom fram að nágrannavarsla væri verkefni sem Reykjavíkurborg hefði átt frumkvæði að í upphafi, en eftir það þyrfti frumkvæði að koma frá einstökum

¹⁹³ Viðmælandi nr. 4.

¹⁹⁴ Viðmælandi nr. 3.

¹⁹⁵ Viðmælandi nr. 7.

götum sem vilja innleiða slíkt kerfi í sína götu. Þannig breiðist nágrannavarsla út smátt og smátt. Í kjölfar þess að einstakar götur innleiða nágrannavörslu virðist samheldnin þar aukast, því að götuhátíðir og götugrill eru gjarnan haldnar í viðkomandi götu.

Einnig koma fram að ýmis forvarnarverkefni í hverfunum byggðust á þeim félagsauð sem væri til staðar og væru sömuleiðis til þess fallin að efla hann. Dæmi um slík forvarnarverkefni voru *Vesturbærinn – bærinn okkar* og *Grafarvogur í góðum málum*.

Auk þess var rætt um hvort frumkvæði kæmi frá íbúum hverfanna eða hvort frumkvæðið kæmi frá þjónustumiðstöðvunum. Það virðist nokkuð breytilegt. En þó kom fram að þjónustumiðstöðvarnar reyna með virkum hætti að efla frumkvæðið úti í hverfunum. Einn viðmælenda orðaði það þannig: "...það sem að gerir fólki auðveldara fyrir að hafa frumkvæði, það er að vita af því að möguleikinn sé til staðar."¹⁹⁶

Aðrar aðferðir til að efla félagsauðinn í hverfunum eru að efna til alls konar mannfagnaða. Ýmis dæmi um slíkt voru nefnd s.s. hverfishátíðir, menningarsögugöngur, brennur...

5.5 Nýsköpun

Viðmælendur voru spurðir um nýsköpun og allir vildu meina að nýsköpun hefði átt sér stað á þjónustumiðstöðvunum. Einn viðmælandi benti á að nýsköpun hefði ekki verið eitt af markmiðum með þjónustumiðstöðvunum, nema kannski óbeint, en samt sem áður hefði orðið nýsköpun, því að í samþættingunni og samstarfinu yrði til nýtt verklag. Margir aðrir viðmælendur bentu á að samþætt nærþjónusta væri, í sjálfu sér, mesta nýsköpunin. Einn viðmælenda orðaði það svo:

Ja, samþætt nærþjónusta er auðvitað ný leið á Íslandi til þess að gera. Við höfum voðalega mikið verið að veita þjónustu til fólks í bútum.¹⁹⁷

Einnig var rætt um einstök nýsköpunarverkefni, hvernig þau verða til og hvers eðlis þau eru.

Einn viðmælenda lýsti þessu þannig:

Nýsköpunarverkefni...eru svona kveikjur, oft á tíðum hjá áhugasömum öflugum starfsmönnum, sem bara finna einhverja nýja leið til þess að vinna, oft á tíðum verkefni sem verið er að vinna, en á svona öflugri og skemmtilegri hátt og nýta, sem sagt, þessa þverfaglegu vinnu, nýta eitthvað staðlað form...á einhvern nýjan hátt.¹⁹⁸

Þessi viðmælandi sagði að stundum kæmi frumkvæði úr umhverfinu, en það þyrfti gjarnan starfsmenn til að fylgja því eftir. Þarna kom einnig fram að oft væri um að ræða að finna nýja

¹⁹⁶ Viðmælandi nr. 7.

¹⁹⁷ Viðmælandi nr. 4.

¹⁹⁸ Viðmælandi nr. 3.

leið til að leysa dagleg viðfangsefni. Annar viðmælandi benti á að nýsköpunarverkefni væru oft í því fólgin að taka góðar hugmyndir erlendis frá og aðlaga þær að íslensku samfélagi.¹⁹⁹

Hér á eftir verður greint frá nokkrum nýsköpunarverkefni sem fjallað var um í viðtölunum. Þessum verkefnum mætti skipta í tvennt. Annars vegar er um að ræða verkefni sem snúa að grunnþjónustu, en fela í sér að farnar eru nýjar leiðir í að sinna þeirra þjónustu. Hins vegar eru verkefni sem ekki falla innan ramma grunnþjónustu, en lúta engu að síður að markmiðum þjónustumiðstöðva um að efla félagsauð hverfanna.

- **Hringurinn** í Grafarvogi – er sáttamiðlunar verkefni sem varð til í Miðgarði í Grafarvogi. Verkefnið varð til í samvinnu við lögregluna. Verkefnið má ef til vill skilgreina sem nýsköpun í barnaverndar- og forvarnarmálum.²⁰⁰
- **Morgunhanar** í Vesturgarði - felst í persónulegri ráðgjöf og stuðningi við börn í efri bekkjum grunnskóla, sem eru komin niður í mætingu. Hér er um að ræða forvarnarverkefni fyrir barnavernd og stuðning við fjölskyldur.²⁰¹
- **Ráðgjöfin heim** í Vesturgarði – Ný aðferð við að veita stuðning, almenna ráðgjöf og tilsjón. Nýjungin felst í því að fara heim til fólks til að veita þessa þjónustu.
- **Skólaselið í Keilufelli** í Breiðholti – Úrræði fyrir börn sem fara tímabundið úr sínum skóla og dveljast 2-3 vikur í skólaselinu. Þau fá þar kennslu, tólmstundaúrræði, samskipti við foreldra og að dvöl lokinni fá þau stuðning inn í sinn hverfisskóla. Svona lýsir einn viðmælenda hvernig skólaselið varð til:

...þetta spratt algjörlega upp úr samþættu umhverfi, þessi hugmynd, sem að virkar vel og verður trúlega útbreidd í fleiri hverfi borgarinnar, það er að minnsta kosti ósk um það. Ég held að þarna varð bara... fólkið vann á sömu skrifstofu, fór að ræða saman og það bara komu allar raddir og þau fundu hvað þau þurftu.²⁰²

Annar viðmælandi lýsir hlutverki þjónustumiðstöðvarinnar starfi Skólaselsins á eftirfarandi hátt:

Þarna heldur þjónustumiðstöðin utan um þetta og þeir kalla inn kennara, þeir kalla inn barnavernd, þeir kalla inn lögreglu, kalla inn lækna, skiljið þið, þetta er svona sentrum-punktur og barnið er... það er verið að vinna í kringum það. Þetta er svona samþætt nemendavernd.²⁰³

¹⁹⁹ Viðmælandi nr. 5.

²⁰⁰ Viðmælendur nr. 3, 4 og 5.

²⁰¹ Viðmælandi nr. 3.

²⁰² Viðmælandi nr. 9.

²⁰³ Viðmælandi nr. 8.

- **Orkan** í Vesturgarði – Starf með atvinnulausum körlum, sem hafa nýlega misst vinnuna. Um er að ræða fjölbreytt námskeið sem standa yfir í 6-8 vikur. Að námskeiðinu kemur þverfaglegt teymi sem meðal annars samanstendur af frístundaráðgjafa og námsráðgjafa. Þarna eru meðal annars notuð áhugasviðspróf, Belbin próf (sem meta hvernig einstaklingar virka í hóp) og hópefli. Einn viðmælenda lýsti þessu svo:

Svo hef ég tekið hópeflisþáttinn í þessum hóp. Og látið karlana leika sér, sem þeir hafa ekki gert í kannski tuttugu og fimm ár. Það er æðislegt, það er eitthvað það skemmtilegasta sem ég geri nokkurn tímann.²⁰⁴

Þau verkefni sem hér hefur verið fjallað um snúast (a.m.k að mestu leyti) um að sinna grunnþjónustu. Hér á eftir verður fjallað um verkefni sem ekki teljast til grunnþjónustu, en lúta fremur að því að efla hverfavitund og félagsauð í hverfinu.

- **Að ættleiða garð** - Þannig gefst fólki kostur á að vinna með borginni að því að fegra og skipuleggja opin svæði í hverfunum, í takt við þarfir og óskir íbúanna. Þetta byggist á frumkvæði frá íbúunum. Einn viðmælenda lýsti þessu svona:

...frumkvæði kemur allt frá íbúunum, allt saman. Og núna er garðyrkjustjóri og framkvæmdasvið og hverfisbækistöð og ALLIR inni í þessu máli.

Og:

...íbúar...sjá um garðinn og þau planta blómum sem þau óska eftir eða fá gefins eða hvernig sem það er og þau fá góð ráð frá... frá garðyrkjustjóra og svo framvegis. En þetta er allt saman í samstarfi.²⁰⁵

- **Nágrannavarsla** – Nágrannavarsla er verkefni sem upphaflega kemur frá Reykjavíkurborg, en frumkvæði að innleiðingu í einstakar götur þarf að koma frá íbúunum sjálfum. Þetta verkefni snýst um að íbúarnir hafi auga með híbýlum og eignum hvers annars, þegar þeir eru að heiman. Þáttur þjónustumiðstöðvanna er að bregðast við frumkvæði um innleiðingu á kerfinu í einstakar götur og sjá um fræðslu til íbúa þeirra gatna sem vilja taka upp þetta kerfi. Síðan sjá íbúarnir um framkvæmdina algerlega sjálfir.

Einn viðmælenda benti á að þó að vissulega sé jákvætt að hugsa hlutina svolítið upp á nýtt að þá sé þetta „yfirleitt vinna sem verið er að vinna“ og það geti verið „góð vinna í gangi“ án þess að um sé að ræða nýsköpun.²⁰⁶

²⁰⁴ Viðmælandi nr. 7.

²⁰⁵ Viðmælandi nr. 7.

²⁰⁶ Viðmælandi nr. 3.

5.6 Árangur

Hér á eftir verður greint frá því hvernig viðmælendurnir mátu árangur þjónustumiðstöðva, þ.e. hversu vel þeim finnst þjónustumiðstöðvunum hafa tekist að ná hverju og einu af þeim markmiðum sem sett voru við stofnun þeirra.

Markmiðin með stofnun þjónustumiðstöðva voru eftirfarandi:

1. Aðgengilegri þjónusta, íbúar geti snúið sér á einn stað með erindi sín.
2. Markvissari þjónusta með samþættingu verkefna.
3. Búa borgina undir framtíðina, m.a. að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu.
4. Betri samstarfsaðilar í hverfum við íbúa, frjáls félagasamtök og aðra grasrótastarfsemi.²⁰⁷

Hér á eftir verður fjallað um viðhorf viðmælenda til þess hvernig þjónustumiðstöðvunum hefur gengið að ná hverju og einu af þessum markmiðum.

Aðgengilegri þjónusta, íbúar geti snúið sér á einn stað með erindi sín.

Viðmælendur voru almennt sammála um að þjónustan væri aðgengilegri en áður. Einn viðmælenda orðaði það þannig:

Þjónustan er náttúrulega mun aðgengilegri í öllum hverfum borgarinnar og hérna íbúar... það tók auðvitað íbúa smá tíma eins og gengur og gerist að þekkja inn á.²⁰⁸

Annar viðmælandi sagðist telja að það hefði tekist að gera þjónustuna aðgengilegri og vísaði í því sambandi til þess að tilvísunum og barnaverndarmálum fjölgi og áleit að það væri vegna þess að þessi þjónusta væri aðgengilegri en áður, hún væri nær einstaklingunum.²⁰⁹

Einn viðmælendanna sagði að sér fyndist aðgengið hafa styrkst með tilkomu þjónustumiðstöðvanna en þó væri þar engin grundvallarbreyting, því að hverfamiðstöðvar félagsþjónustunnar hefðu verið til staðar áður, þó að þær hafi að vísu verið aðeins færri. Þessi viðmælandi sagði:

...það koma fleiri verkefni, þannig að það má segja sko að aðgengið styrkist, en mér finnst hægt að gera betur í því samt. Það er samt ennþá þannig að þú verður að leita í þjónustumiðstöðina í þínu hverfi, þar sem þú býrð. Þú getur ekki leitað í þjónustumiðstöðina sem er næst vinnustaðnum þínum eða...²¹⁰

Þarna er talað um að þjónusta miðstöðvanna einskorðist við þá íbúa sem búi í hverfunum og bent á að aukið hagræði væri fyrir fólk að geta leitað í þá þjónustumiðstöð sem er nálægt

²⁰⁷ Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðst..., bls. 4.

²⁰⁸ Viðmælandi nr. 4.

²⁰⁹ Viðmælandi nr. 3.

²¹⁰ Viðmælandi nr. 1.

vinnustaðnum, sér í lagi ætti það við þegar um er að ræða einföld afgreiðslumál svo sem húsaleigubætur. Svipuð afstaða kom fram hjá öðrum viðmælenda sem benti á að óskastaða væri ef þjónustumiðstöðvar gætu funkerað þvert á hverfi, þannig að fólk gæti leitað til þeirrar miðstöðvar sem næst væri hverju sinni.²¹¹

Einn af viðmælendunum áleit að þjónustumiðstöðvar hefðu náð því markmiði að verða aðgengilegri hvað varðar áherslu á þjónustulund og opnun og jákvæðni, en að þeim hefði alls ekki tekist að verða svona „opinn vettvangur íbúa“ eins og stefnt hafði verið að í upphafi.²¹²

Markvissari þjónusta með samþættingu verkefna

Í viðtölunum kom fram að samþætting á þjónustunni krefðist mikillar og markvissrar vinnu, vegna þess að ólíkir starfshópar með ólíkar hugmyndir, hefðir, nálganir þyrftu að fara að vinna saman og stilla saman strengi. Einn viðmælenda talaði um að „slíðra sérfræðibekkinguna sína“.²¹³ Annar viðmælenda lýsti samþættingu þannig:

Þetta...er heljarinnar skref að fá fólk, með ólíkan menntunarbakgrunn, að vinna saman.²¹⁴

Einn viðmælenda hafði þetta að segja um samþættinguna:

...samþætt fagleg þjónusta hún er nefnilega ekkert sjálfgefin og það er... þó að fólk sé undir sama þaki þá er ekki þar með sagt að fagstéttir nái að brjóta niður múra og vinna þannig saman að það sé að nýttast notendum þjónustunnar sem best.²¹⁵

Samþætting á þjónustu verður sem sagt ekki til sjálfkrafa, heldur þarf að vinna að því að koma henni á. Viðmælendurnir álitu að samþættingin gengi vel, að hún þróist í rétta átt, sbr. „þetta svona potast allt saman“ eins og einn viðmælendi orðaði það.²¹⁶ Annar viðmælendi sagði að samþættingin hefði gengið:

...á margan hátt mjög vel... vegna þess að þó að maður geti verið vonsvikinn yfir því að það hafi ekki verið gengið lengra og það hafi þú veist.. þá myndi ég aldrei vilja snúa til baka og finnst sem sagt... þjónustumiðstöðvarnar eru að sinna sínum málum...²¹⁷

Einn viðmælenda hafði þetta að segja um þýðingu samþættingarinnar fyrir hans starf:

...áður en ég byrjaði hér, var ég að vinna í félagsmiðstöð...og félagsþjónustan og við...vorum bara í sitthvoru lagi, það var bara þannig. Svo ef maður óskaði eftir samstarfi, þá var ekkert hægt að tala neitt, það var svo takmarkað hægt að segja, þú varðst að passa svo að segja ekki of mikið því að þá varstu að brjóta trúnað. Núna getum við, getum við boðið fólki það að ef

²¹¹ Viðmælendi nr. 7.

²¹² Viðmælendi nr. 9.

²¹³ Viðmælendi nr. 8.

²¹⁴ Viðmælendi nr. 3.

²¹⁵ Viðmælendi nr. 4.

²¹⁶ Viðmælendi nr. 3.

²¹⁷ Viðmælendi nr. 5.

þú vilt þá getur þú talað við einhvern aðila í viðtali með mér eða einhverjum öðrum og við erum miklu meira orðið lausnamiðuð á það.²¹⁸

Samkvæmt þessu hefur samþættingin opnað algerlega nýja möguleika til þess að koma til móts við þarfir og óskir fólks um fjölbreytta þjónustu og ráðgjöf.

Einn viðmælenda benti á að með þjónustumiðstöðvunum hafi orðið til „þessi samþætta fjölskylduþjónusta“, en sagði jafnframt:

Mér finnst stundum að þjónustumiðstöðvarnar mættu vera komnar lengra í samþættingunni....Mér finnst enn stundum talað um skólafólkið og leikskólafólkið. Mér finnst enn of mikið, þó að þetta séu allt starfsmenn þjónustumiðstöðva.²¹⁹

Þessi viðmælandi benti jafnframt á að sér virtist stóru miðstöðvunum ganga betur í samþættingunni heldur en þeim litlu og taldi það vera vegna þess að erfitt væri að ná upp nægilega mikilli sérfræðiþekkingu á litlu miðstöðvunum.

Annar viðmælandi hafði svipaða afstöðu til skiptingar starfsfólksins eftir viðfangsefnum og benti á að það væri svolítið misjafnt milli þjónustumiðstöðva hvernig þjónustumiðstöðvar væru deildarskiptar og sagði í því sambandi:

...ég var aldrei almennilega sáttur og er ekkert endilega sáttur við það í dag að skólalþjónusta sé í sér deild og félagsþjónusta í sér deild. Í mínum huga er það ekki nægileg samþætting.²²⁰

Einn viðmælandi áleit að þjónustumiðstöðvum hefði tekist nokkuð vel að má markmiðum sínum um samþættingu og benti á að:

...skólastjórar líka...þeim finnst mjög mikill munur að geta með svona...one stop shopping fengið félagsráðgjöf, sálfræðiráðgjöf, kennslufræðilega ráðgjöf, unglingaráðgjöf...í einu máli á einum stað. Þannig að ég held að samþættingin...hef þá tilfinningu fyrir því að þjónustumiðstöðvarnar séu að standa sig vel þar.²²¹

Viðmælandinn benti jafnframt á að Skólaselið í Keilufelli væri dæmi um samþættingu „eins og hún gerist best“.

Þetta hafði einn viðmælenda að segja um stöðu samþættingarinnar í dag hjá þjónustumiðstöðvum og tengdum stofnunum:

Samþættingin er á ágætri leið í inn á...skrifstofum þjónustumiðstöðva, þar hefur margt gott gerst. Hún er mun styttra á veg komin í heimaþjónustu... í herna þjónustu við fatlaða og svo framvegis á öðrum starfsstöðum.. en ég myndi segja að samþættingin væri komin vel á veg og við höfum gríðarlega þekkingu orðið um samþættinguna innan þjónustumiðstöðvanna.²²²

²¹⁸ Viðmælandi nr. 7.

²¹⁹ Viðmælandi nr. 1.

²²⁰ Viðmælandi nr. 6.

²²¹ Viðmælandi nr. 8.

²²² Viðmælandi nr. 6.

Búa borgina undir framtíðina, m.a. að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu

Flestir viðmælenda voru spurðir að því hvort þeir teldu borgina vera tilbúna til að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu. Einn viðmælenda sagði:

Já, já, borgin er alveg tilbúin til þess. Ég efast ekki um það.²²³

Annar viðmælandi tók í sama streng og áleit að þjónustumiðstöðvarnar væru tilbúnar til að taka á móti fleiri verkefnum, en benti jafnframt á að þær hefðu ekki fengið nein ný verkefni frá því að þær voru stofnaðar og að við síðasta verkefnaflutning frá ríkinu hefðu þjónustumiðstöðvar í raun misst frá sér verkefni. Þessi viðmælandi sagði ennfremur:

Ég veit alveg að ef við fengjum verkefni sem eru að færast frá ríkinu yfir til sveitarfélagsins, þá myndum við sinna því mjög vel, en það hefur bara ekkert...reynt mikið á það.²²⁴

Viðmælandinn benti þó á að það tæki að sjálfsögðu alltaf einhvern tíma að taka við nýju verkefni og aðlaga það að þeirri starfsemi sem fyrir er á þjónustumiðstöðinni.

Einn viðmælenda svaraði spurningunni um hvort hann áliti borgina tilbúna að taka við fleiri verkefnum, með eftirfarandi hætti:

Hún verður það...því er ekkert að leyna að ég hef verið þeirrar skoðunar að borgin hafi ekki sýnt þá forystu sem hún á að hafa í hugsun og þróun á þessum málum undanfarin misseri, klárlega ekki og mér finnst hún meira að segja hafa dregið svolítið lappirnar við undirbúning á yfirflutningi á málefnum fatlaðra í samanburði við aðra landshluta. En innan árs er klárt að við verðum komin með afgerandi forystu.²²⁵

Hjá þessum viðmælenda kom einnig fram að hann teldi að tilvist þjónustumiðstöðvanna auðveldaði borginni að taka við fleiri verkefnum.

Betri samstarfsaðilar í hverfum við íbúa, frjáls félagasamtök og aðra grasrótastarfsemi

Meðal viðmælenda voru nokkuð skiptar skoðanir á hvernig þjónustumiðstöðvum hefði tekist að rækja þetta hlutverk. Einn viðmælenda hafði þetta að segja:

Ég held að þetta með samstarf við íbúa hafi tvímælalaust...tekist vel. Ég held það. Það er bæði miklu meira af svona teymum úti í hverfunum...og nánú samstarfi við samstarfsstofnanirnar.²²⁶

Aðrir viðmælendur voru ekki alveg eins jákvæðir hvað þetta varðar og mörgum fannst að árangurinn væri ekki í samræmi við þær væntingar sem gerðar voru í upphafi. Einn viðmælenda sagði eftirfarandi:

²²³ Viðmælandi nr. 4.

²²⁴ Viðmælandi nr. 3.

²²⁵ Viðmælandi nr. 2.

²²⁶ Viðmælandi nr. 1.

...ég held kannski að þar sé akkúrat hægt að draga lærdóm, að fimm árum seinna þá held ég að það hafi nú ekkert miðað of mikið því miður í því að efla félagsauð í hverfunum, vegna þess að áherslurnar einhvern veginn, voru ekkert endilega, nema fyrstu árin, þar.²²⁷

Annar viðmælandi tók í sama streng og sagði að:

...verkefni sem snúa að íbúalýðræði og félagsauð...hefur ekki verið gert eins hátt undir höfði eins og...var áður.²²⁸

Samkvæmt þessu virðist hafa verið lögð heilmikil áhersla á að efla félagsauðinn þegar verið var að koma þjónustumiðstöðvunum á laggirnar, en svo virðast þær áherslur hafa minnkað og dregið úr áhuga hjá borgaryfirvöldum. Þessum viðmælanda fannst aftur á móti margt jákvætt vera að gerast hvað varðar félagsauðinn og sagði:

...við höfum verið dugleg við að vinna með félagasamtökum og öðrum...foreldrafélögum í hverfunum...höfum verið brautryðjendur í foreldraþingum og fleira. Það sem hefur kannski vantað upp á er...innan borgarkerfisins, að það sé sterkara samstarf raunverulega þar og það eru kannski ákveðin átök sem kannski hindra það...²²⁹

Þó kemur fram hjá honum eins og fyrri viðmælendum að það sé ekki vegna frumkvæðis eða hvatningar frá borgaryfirvöldum. Þetta sagði einn viðmælenda um árangur þjónustumiðstöðva:

...þær eru að fá góðar mælingar í þjónustukönnunum, en það er þetta íbúalýðræðis og félagsauðsparturinn...sem hefur ekki alveg náðst.²³⁰

Svo virðist sem þjónustumiðstöðvar hafi að einhverju leiti náð að skilgreina sig frá því að vera eingöngu velferðarstofnanir eða framlenging á félagsþjónustunni. Til marks um það eru orð eins viðmælenda, sem sagði að sér fyndist eins og íbúar Reykjavíkur upplifi á mun jákvæðari hátt að leita til þjónustumiðstöðva, vegna þess að þær hafi meira fram að færa heldur en borgarhlutaskrifstofur félagsþjónustunnar höfðu á sínum tíma. Og í framhaldi af því sagði þessi viðmælandi:

Ég held að fólki geti alveg dottið í hug að hafa samband við sína þjónustumiðstöð til að stinga upp á einhverju, biðja um eitthvað eða bara ef það vill tala um eitthvað, ekki bara ef þú átt við einhvern ægilegan vanda að etja sko. Þær náðu því.²³¹

Í *Samantekt á niðurstöðum hópa* frá starfsdegi kemur fram svipuð afstaða, þ.e. að fólk sé jákvætt gagnvart þjónustumiðstöðum, „[f]élagsþjónustugrylan er farin“.²³²

²²⁷ Viðmælandi nr. 8.

²²⁸ Viðmælandi nr. 5.

²²⁹ Viðmælandi nr. 6.

²³⁰ Viðmælandi nr. 5.

²³¹ Viðmælandi nr. 9.

²³² Samantekt á niðurstöðum hópa. *Á tímamótum – 5 ára afmæli Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkur...*

Þjónustukannanir

Flestir viðmælenda bentu á að gerðar hafi verið þjónustukannanir á vegum Reykjavíkurborgar og að þær hefðu gefið jákvæða mynd af þjónustumiðstöðvum. Einn viðmælandi sagði eftirfarandi:

...eitt sem er mjög vert að komi fram að frá upphafi hafa þjónustumiðstöðvarnar sýnt alveg ótrúlega...þær hafa fengið ótrúlega...jákvæð viðbrögð frá íbúunum, bæði í viðhorfskönnunum og þjónustukönnunum, þá hefur verið alveg ótrúlega há prósentu ánægðra... ja bæði notenda og...hinna sem ekki hafa verið beint notendur, heldur sýnt bara í viðhorfskönnunum jákvætt viðhorf til þjónustumiðstöðva. Og í sumum af þessum könnunum...hefur ánægjustigið verið það hátt að við höfum stundum sagt „ó, bíddu! er hægt að toppa þetta?“ Þannig að þetta sýnir auðvitað það að þær hafa... að hérna starfsfólk þjónustumiðstöðva hefur náð til fólksins og það hlýtur að vera markmiðið.²³³

Annar viðmælandi hafði þetta að segja um þjónustukannanir:

...það hafa verið gerðar þjónustukannanir hjá Reykjavíkurborg í gegnum tíðina og af þeim má sjá sko muninn á ánægju íbúa og það er auðvitað það sem mestu skiptir. Ánægju íbúa...annars vegar með þjónustumiðstöðvar og hins vegar með þáverandi félagsþjónustu Reykjavíkurborgar. Og sömu þjónustubættir og sambærilegir þjónustubættir og höfðu verið mældir í gamla systeminu skoruðu áberandi mikið betur eftir að þjónustumiðstöðvarfyrirkomulagið var komið á. Þannig að þetta hefur gengið vel.²³⁴

Hér á eftir verður gerður örlítill samanburður á niðurstöðum mælinga á ánægju notenda eða viðskiptavina þjónustu borgarinnar.

Árið 2004 lét Þróunarsvið borgarinnar gera könnun á viðhorfum **notenda** til þjónustu borgarhlutaskrifstofa Félagsþjónustu Reykjavíkurborgar. Könnunin var framkvæmd dagana 29. nóvember til 17. desember 2004. Alls svöruðu 325 einstaklingar könnuninni og var svarhlutfallið 83%.²³⁵ Ein spurningin var: Hversu ánægð(ur) eða óánægð(ur) ert þú með þá þjónustu sem þú hefur fengið hjá Félagsþjónustunni í Reykjavík? 37,5% svarenda voru mjög ánægðir með þjónustuna og 40,1% þeirra voru frekar ánægðir.²³⁶ Alls voru um 78% þátttakenda í könnuninni frekar eða mjög ánægðir með þjónustu Félagsþjónustunnar. Fram kemur að í samanburði við fyrri kannanir hafi fleiri verið ánægðir með þjónustuna árið 2004 heldur en áður.²³⁷

Árið 2008 lét Velferðarsvið Reykjavíkurborgar gera þjónustukönnun á þjónustumiðstöðvun borgarinnar. Könnunin var framkvæmd dagana 7.-14. janúar 2008. Um vettvangskönnun var

²³³ Viðmælandi nr. 4.

²³⁴ Viðmælandi nr. 2.

²³⁵ Guðný Hildur Magnúsdóttir, Guðrún Reykdal og Sigríður Jónsdóttir. (2004). Viðhorf notenda til þjónustu borgarhlutaskrifstofa, bls. 5.

²³⁶ Guðný Hildur Magnúsdóttir, Guðrún Reykdal og Sigríður Jónsdóttir. (2004). Viðhorf notenda til þjónustu borgarhlutaskrifstofa (2004), bls. 22.

²³⁷ Guðný Hildur Magnúsdóttir, Guðrún Reykdal og Sigríður Jónsdóttir. (2004). Viðhorf notenda til þjónustu borgarhlutaskrifstofa (2004), bls. 7.

að ræða þar sem **viðskiptavinir** þjónustumiðstöðva voru beðnir að taka þátt í könnuninni . Alls tóku 595 viðskiptavinir þátt.²³⁸ Meðal spurninga var: Hversu ánægð(ur) eða óánægð(ur) ertu með þjónustu þjónustumiðstöðvarinnar á heildina litið? 51,4% svarenda voru mjög ánægðir með þjónustuna og 34,7% voru frekar ánægðir með þjónustuna. Alls voru því 86,1% þátttakenda í könnuninni frekar eða mjög ánægðir með þjónustu þjónustumiðstöðvanna.²³⁹

Af þessum samanburði má sjá að ánægja borgarbúa með þjónustuna hefur aukist. Hlutfall mjög ánægðra var mun hærra árið 2008 eða 51,4%, samanborið við 37,5% árið 2004.

5.6.1 Stjórnsýslugildi

Í viðtölunum bar á góma atriði sem lúta að þeim stjórnsýslugildum sem Christopher Hood fjallar um og gerð var grein fyrir hér að framan. Hér á eftir verður fjallað um nokkur dæmi um slíkt. Mest áberandi var umræða um jafnræði (Theta gildi), en umræða sem flokka má undir hin tvö gildin kom einnig fram. Hér verður fjallað um stjórnsýslugildin í sömu röð og í umfjölluninni um Hood, þ.e. Sigma, Theta og Lambda.

Sigma gildi - Umræða um hagkvæmni bar oft á góma. Um undirbúning þjónustumiðstöðvar kom fram hjá einum viðmælenda:

...í upphafi settum upp ákveðna svona mælikvarða, bæði fjárhagslega, hvað verkefnið mætti kosta og líka svona hvaða markmiðum við ætluðum okkur að ná. Kostnaðurinn var áætlaður rétt rúmlega 200 milljónir við innleiðinguna og ég held að okkur hafi tekist að skila verkefninu á um 115 milljónum. Og þetta er eitt af fáum verkefnum sem að fer svona gríðarlega undir. Stór hluti af því var mikil útsjónarsemi og svona nægjusemi í mörgu sem hafði verið áætlað fyrir á hefðbundinn hátt. En þar var sérstaklega sko... við auglýstum eftir húsnaði og fórum inn í húsnaði sem kannski var ódýrara heldur en ráð var fyrir gert.²⁴⁰

Þarna kemur fram að hagkvæmni og sparsemi hafi verið gætt við stofnsetningu þjónustumiðstöðva. Varðandi áframhaldandi rekstur þjónustumiðstöðva hafði annar viðmælendi þetta að segja:

...hefur til dæmis X skilað afgangi hvert einasta ár og okkur var uppálagt að skila hagræðingu.. að skila annað hvort með því að skila afgangi eða að veita betri þjónustu fyrir sama pening.²⁴¹

Í *Samantekt á niðurstöðum hópa* kemur einnig fram að hagsýni og kostnaðarvitund meðal starfsmanna hafi leitt til þess að miðstöðvarnar hafi skilað afgangi árið 2009. Einnig kemur fram að ekki hafi þurft að skerða þjónustuna þrátt fyrir minna fjármagn.²⁴² Þetta eru dæmi

²³⁸ Fanney Karlsdóttir, Ólafur Már Sigurðsson og Matthías Þorvaldsson. (2008). Reykjavíkurborg - Þjónustumiðstöðvar, þjónustukönnun, , bls. 3.

²³⁹ Fanney Karlsdóttir, Ólafur Már Sigurðsson og Matthías Þorvaldsson. (2008). Reykjavíkurborg, Þjónustumiðstöðvar, þjónustukönnun, bls. 7.

²⁴⁰ Viðmælendi nr. 2.

²⁴¹ Viðmælendi nr. 6.

²⁴² Samantekt á niðurstöðum hópa. *Á tímamótum – 5 ára afmæli Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkur...*

um að Sigma gildin séu höfð að leiðarljósi. Einnig kom fram að sumum þætti skorta nokkuð þar á eða að hægt væri að ganga lengra. Hjá sama viðmælanda kom fram að talið sé að hægt væri að ná enn meiri hagræðingu:

Reyndar segir í Nýsisskýrslunni að það er hægt að ná miklu meiri hagræðingu ef menn horfa til samnýtingu húsnæðis og fleira sem ekki hefur gerst.. þannig að .. það er önnur saga.²⁴³

Annað dæmi um skort á Sigma gildum kom fram í umræðu um að hagkvæmara væri að hafa stöðþjónustu fyrir allar þjónustumiðstöðvarnar miðlægt.

Theta gildi - Umræða um jafnræði bar á góma hjá nokkrum viðmælanda. Þ.e.a.s. umræða um hvort að allir borgarbúar sitji við sama borð hvað varðar þjónustu.

...það þarf að vera ákveðin samræming. Þjónustumiðstöðvarnar auðvitað, hafa ákveðið sjálfstæði og allt í lagi með það og það byggist bara á einstaklingum sem vinna þar og ákveðið frelsi í því verklagi. En það þarf að vera ákveðin samræming og ákveðið verklag. Og lögfræðingurinn hér hefur oft haft áhyggjur af jafnræðinu, þú veist þú verður að fá sömu þjónustu hvort sem þú býrð í Vesturbæ eða í Breiðholti. Þú verður að geta gengið að því að þú fái sömu þjónustu. Og hún segir það er bara þannig að öll þjónusta sem byggir á reglum og mati, hún þarf að vera eins.²⁴⁴

Annar viðmælanda benti á að það væri ekki jafn mikil þekking í öllum málaflokkum til staðar á öllum þjónustumiðstöðvunum. Hann sagði:

...það er ekki jafngild þekking til á þeim öllum. Það er náttúrulega ekki hægt að ætlast til þess að allir á öllum þjónustumiðstöðvum viti allt. Tökum dæmi þjónusta við einhverf börn...hún er meiri á tveimur stöðum en fjórum og þá spyr maður sko, er það ekki réttindi Reykvíkinga að fá jafngilda þjónustu, burtséð frá því hvar þú býrð?

Einnig kom fram að verið væri að vinna í því að bregðast við þessu vandamáli sem varðar jafnræði í þjónustu vegna þess að þekkingunni væri dreift misjafnlega milli borgarhluta. M.ö.o. að finna leiðir til að þekkingin geti dreifst um borgina og til þeirra sem á þurfa að halda hverju sinni. Um þetta sagði hann einnig:

Og það er náttúrulega að mínu viti bara jafnræðisspurning að þú þurfir ekki sem foreldri í Vesturbæ að leita upp í Breiðholt eftir þjónustu við barnið þitt af því að hún er ekki til í Vesturgarði, sem dæmi. Það er Vesturgarður sem verður einhvern veginn að búa til þessa þekkingu og þjónustu fyrir þig sem íbúi í vesturborginni.²⁴⁵

Þessi viðmælandi sagði þetta um hvernig honum finnst hlutirnir eiga að vera:

...við þurfum að finna leið til þess að íbúar Reykjavíkur upplifi...jafnrétti þegar kemur að þjónustu. Og við eigum fullorðna foreldra, við eigum ung börn og við erum sjálf þarna einhvers staðar mitt á milli og við þurfum að geta valið okkur dvalarstað og búíð þar sem við viljum búa, í trausti þess að þjónustan við okkur á öllum æviskeiðum sé í lagi. Og ef að þjónustumiðstöðin á mínu svæði hefur ekki þessa þjónustu þá er það á hennar ábyrgð að ná í hana, en ekki mitt að keyra borgina á enda til þess að fá þjónustuna.²⁴⁶

²⁴³ Viðmælandi nr. 6.

²⁴⁴ Viðmælandi nr. 1.

²⁴⁵ Viðmælandi nr. 8.

²⁴⁶ Viðmælandi nr. 8.

Eins og komið hefur fram, hefur einungis hluti þeirrar þjónustu sem upphaflega átti að fara út til þjónustumiðstöðva farið þangað, en hinum þjónustubáttunum er enn sinnt miðlægt. Einn viðmælandi hafði þetta að segja um það út frá jafnræði íbúanna:

Þetta snýst kannski meira um að sú þjónusta sem íbúar í hverfinu þurfa að fá að þeir fái hana á jöfnum grunni... segjum, við sýndum fram á...að sú þjónusta sem við tókum við, við bættum verulega árangur okkar þar og verkefni sem ekki fluttust voru kannski stöðnuð og það má spyrja sig út frá íbúnum hvers eiga þeir að gjalda fyrir það.. af hverju er þjónusta sem flutt er inn í hverfi og tekur framförum og þeir sem þurfa að nota hana njóta þess... en þeir sem eru að nota þjónustu sem er ennþá miðlægt og er stöðnuð að mínu mati... að líða fyrir það. Það má segja að íbúar, að jafnræðis sé ekki gætt gagnvart borgarbúum hvað það varðar...²⁴⁷

Þarna er jafnræðið skoðað úr frá örlítið öðrum sjónarhól, þ.e.a.s. ekki jafnræði fólks á milli hverfa heldur jafnræði milli einstaklinga, sem sumir fá þá þjónustu sem þeir þurfa á að halda á þjónustumiðstöð, en aðrir þurfa að leita til miðlægra stofnana til að fá þá þjónustu sem þeir þurfa á að halda.

Einn viðmælenda fjallaði um að ýmsir hefðu áhyggjur af því sjálfstæði sem að framkvæmdastjórunum hefði verið falið í rekstri á sínum þjónustumiðstöðvum og vísuðu í því sambandi til þess að það myndi skapa „ójafnræði í borginni“.²⁴⁸ Viðmælandinn benti hins vegar á að þá hefðu menn greinilega ekki í huga að stjórnendur annarra stofnana svo sem skóla og leikskóla hefðu einnig ákveðið sjálfstæði. Og þó tengdist það ekki þessari umræðu um ójafnræði.

Annað dæmi um umfjöllun sem flokka má undir Theta gildi kom fram í einu viðtalinu. Þar var fjallað um nýsköpun, þ.e. hvernig nýjar hugmyndir eru þróaðar þannig að þær komist í framkvæmd. Þar kom fram að:

...mjög fljótlega fer fólk bara af stað að þróa slíkar hugmyndir í verki... þannig að það er mjög stutt leið frá hugmynd til framkvæmdar og við reynum bara að tryggja að þetta sé löglegt...²⁴⁹

M.ö.o. að skyldur séu inntar af hendi á réttan hátt.

Lambda gildi - Þau snúast um að hið opinbera kerfi sé í stakk búið til að takast á við kreppur og áföll. Þetta hafði einn viðmælenda að segja um þátt þjónustumiðstöðva í því að auka þanþol, styrk og aðlögunarhæfni borgarkerfisins og gera það hæfara til að taka við áföllum og kreppum:

Og ég hef sagt það núna eftir að kreppan skall á...allt frá bara hausti 2008, þegar varð herna hrun og það varð mikil ásókn í félagslegu þjónustuna og við erum bara að horfa á að það hafa allar tölur hækkað hér mikið og mikill fjöldi í einstaklingum sem að nýta sér þjónustuna á þjónustumiðstöðvunum...hefur orðið mikil aukning í því, að þá hef ég sagt...við búum bara

²⁴⁷ Viðmælandi nr. 6.

²⁴⁸ Viðmælandi nr. 5.

²⁴⁹ Viðmælandi nr. 6.

það vel að við vorum tilbúin til þess að taka við þessu af því að við áttum þjónustumiðstöðvarnar, þar sem er vel haldið á málum og menn bara gátu tekið við þessu.²⁵⁰

Annar viðmælandi benti á að „stóra prófið“ væri framundan og að þjónustumiðstöðvar hefðu þar mikilvægu hlutverki að gegna:

...stóra prófið er framundan, sem er það að núna sko sístækkar hópurinn sem er óvirkur og treystir á fjárhagsaðstoð og þegar að við náum atvinnulífinu í gang og atvinnuleysi fer niður þá verður rosalegt verkefni að í gegnum svona grenndarsamfélagið og í gegnum fagfólk sem að þekkir viðkomandi og hefur metnað til að vinna með því hvernig við getum komið þessu fólki til virkni aftur og af fjárhagsaðstoð. Það var til dæmis það sem reyndist gríðarlega vel í Noregi, að þetta þverfaglega módel...sem...gengur ekki út á að senda fólk á milli einhverra sérfræðinga, heldur að sérfræðingarnir vinni þá saman sem ein svona heilsteypt sveit með þér sem þarft að taka þá ábyrgð á þínu lífi. Í staðinn fyrir að hlaupa á milli og leita að tilboðum um lausnir frá mismunandi sérfræðingum.²⁵¹

Samantekt

Samkvæmt því sem fram kom í þessum viðtölum má segja að ef þjónustumiðstöðvar væru metnar á grundvelli þessara þriggja ólíku gilda virðast þær vera sterkar hvað varðar Sigma og Lambda, þ.e.a.s. þær virðast hafa annars vegar aukið hagkvæmni og hins vegar aukið sveigjanleika og styrk borgarinnar til að taka við áföllum. Spurningin um jafnræði íbúanna virðist aftur á móti vefjast fyrir mörgum.

²⁵⁰ Viðmælandi nr. 1.

²⁵¹ Viðmælandi nr. 2.

6. Lokaorð

Í rannsókninni var leitast við að kanna hvernig þjónustumiðstöðvum Reykjavíkurborgar hefði gengið að ná markmiðunum sem lögð voru stofnun þeirra til grundvallar.

Á síðustu fimm árum hafa orðið til á vegum Reykjavíkurborgar þjónustumiðstöðvar sem veita samþætta og hverfisbundna þjónustu. Stofnun miðstöðvanna voru veigamesti liðurinn í nýrri þjónustustefnu borgarinnar sem unnið var markvisst að frá árinu 2002. Þessi breytta stefna fólst í því að efla og bæta þjónustu við íbúa borgarinnar. Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkur voru stofnaðar á grundvelli hugmyndafræði um félagsauð og um hverfavædda vitund. Þessi hugmyndafræði var innleidd í stjórnskipulag borgarinnar í starfsemi Þjónustu- og rekstrarsviðs, sem þjónustumiðstöðvarnar heyrðu undir í upphafi starfseminnar. Þjónustu og rekstrarsvið var sérhæfður framkvæmdaraðili þjónustu fyrir borgina í heild.

Framkvæmd breytinganna var grundvölluð á þverfaglegri vinnu með framúrskarandi þjónustuhugsun að leiðarljósi. Þessari vinnu var stjórnað miðlægt af hálfu Þjónustu- og rekstrarsviðs í undirbúningi að stofnun þeirra og í gegnum formlegar stjórnunaraðferðir, svo sem samhæft skorkort og Áttavitana, auk óformlegs stuðnings og hvatningar. Hugmyndin var jafnframt sú að veita framkvæmdastjórunum rými við innleiðingu þjónustunnar á vettvangi miðstöðvarinnar og framkvæmdin var að mestu innra verkefni framkvæmdastjóra og deildarstjóra þeirra. Val á stjórnunaraðferðum var svipað milli miðstöðva þar sem áhersla var lögð á óformlegar aðferðir á borð við hópa- og teymisvinnu, samræður og samráðsfundi, auk öflugs flæðis upplýsinga milli faghópa við að mæta þörfum viðskiptavina á sem öflugastan hátt.

Það má segja að árangur þjónustumiðstöðvanna frá árinu 2005 sé að flestu leyti jákvæður. Niðurstöður rannsóknarinnar gefa tilefni til að fullyrða að samþætting þjónustu sé vel á veg komin, að þjónustan hafi orðið aðgengilegri og borgin sé betur í stakk búin til að taka við fleiri verkefnum fyrir tilstilli þeirra. Hins vegar má segja að efla mætti starfsemi í tengslum við félagsauð í borginni. Starfsfólk þjónustumiðstöðva virðist hafa verið áhugasamt um verkefnið og vinna verið lögð í málaflokkinn. Hvatning og stuðningur af hálfu borgaryfirvalda á síðustu árum hefur hins vegar dofnað. Svo virðist sem þjónustumiðstöðvar hafi náð góðum árangri í að auka hagkvæmi og gert borgina færari um að taka við áföllum. Þjónustumiðstöðvalíkanið virðist hins vegar ekki vera eins vel til þess fallið að tryggja jafnræði í veitingu þjónustu.

Mikill metnaður og jákvæður starfsandi hefur verið ríkjandi meðal starfsfólks miðstöðvanna. Upplifun starfsmanna er hins vegar að stefnuleysi ríki í málefnum þjónustumiðstöðvanna af hálfu pólitískra fulltrúa.

Þjónustumiðstöðvalíkanið í Reykjavík grundvallast á nýsköpun. Nýtt vinnulag og nýjar lausnir hafa orðið til með samþættingu verkefna og þverfaglegu samstarfi. Á grundvelli þessa vinnulags hafa orðið til margs konar nýsköpunarverkefni.

Heimildir

Arney Einarsdóttir. (2003). *Stefna Reykjavíkurborgar í orði og verki - Stefnufesta á árunum 1994-2002?* Reykjavík: Reykjavíkurborg.

Á tímamótum – 5 ára starfsafmæli. Hvernig gerum við enn betur? Dagskrá starfsdags þjónustumiðstöðva 9. júní 2010.

Barnaverndarlög nr. 80/2002.

Eggers, William D. og Singh, Shalabh Kumar. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government.* Harvard Kennedy School. ASH Institute for democratic Governance and Innovation. Winnipeg: Deloitte Development LLC.

Elva Ellertsdóttir. (2004). *Hverfisráð og þjónustuverfi.* Óbirt MPA ritgerð.

Fanney Karlsdóttir, Ólafur Már Sigurðsson og Matthías Þorvaldsson. (2008). *Reykjavíkurborg – Þjónustumiðstöð Vesturbæjar – Þjónustukönnun.* Reykjavík: Reykjavíkurborg.

Félagsmálaráðuneytið. (1993). *Lokaskýrsla sveitarfélaganefndar.* Reykjavík: Höfundur.

Fundargerð - Borgarráð 22.3. 2007. Sótt 11. september 2010 af <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>

Fundargerð - Borgarráð 27.9. 2007. Sótt 11. september 2010 af <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>

Fundargerð – Borgarstjórn 1.11. 2001 – Sótt 11. september 2010 af <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>

Fundargerð - Borgarstjórn 19.10. 2004. Sótt 11. september 2010 af <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>

Fundargerð - Leikskólaráð 19.9.2007. Sótt 11. september 2010 af <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>

Fundargerð - Velferðarráð 11.10. 2006. Sótt 11. september 2010 af <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>

Fundargerð - Velferðarráð 24.1. 2007. Sótt 11. september 2010 af <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>

Fundargerð - Velferðarráð 29.10. 2007. Sótt 11. september 2010 af <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>

Fundargerð - Velferðarráð 3.10. 2007. Sótt 11. september 2010 af <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>

- Fundargerð - Velferðarráð 9.2. 2005. Sótt 11. september 2010 af <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>
- Galbraith, J., Downey, D. og Kates, A.. (2001). *Designing Dynamic Organizations – a hands on guide for leaders of all levels*. New York: Amacom.
- Greinargerð framkvæmdanefndar um reynslusveitarfélagið Reykjavík. (1997).
- Greinargerð um Vesturgarð – Júní 2003. Reykjavík: Vesturgarður.
- Guðný Hildur Magnúsdóttir, Guðrún Reykdal og Sigríður Jónsdóttir. (2004). *Viðhorf notenda til þjónustu borgarhlutaskrifstofa*. Reykjavík: Félagsþjónustan í Reykjavík.
- Guðrún Reykdal. (2002). *Samþætt þjónusta og hverfavæðing*. Reykjavík: Reykjavíkurborg. Sótt 11. september 2010 af http://www.rvk.is/Portaldata/1/Resources/skjol/svid/thjonustu_og_rekstrarsvid/skyrslur_gamli_vefur/Sam%C3%BE%C3%A6tt_%C3%BEj%C3%B3nusta_og_hverfav%C3%A6%C3%B0ing.pdf
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). *Staðbundin stjórnmál – Markmið og árangur sveitarfélaga*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Halldóra Gunnarsdóttir. (2002). *Bætt þjónusta við viðskiptavinum Reykjavíkurborgar*. Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins. Sótt 11. september 2010 af <http://www.heilsugaeslan.is/?PageID=2028>
- Hood, Christopher. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Kettl, Donald F. (2000). *The Global Public Management Revolution – A Report on The Transformation of Governance*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Lög um reynslusveitarfélög nr. 82/1994.
- Mintzberg, Henry. (1993). *Structure in Fives – Designing Effective Organizations*. London: Prentice-Hall International (UK) Limited.
- Oslo Manual. Proposed Guidelines for collecting and interpreting technological innovation data. OECD. 2. útg.
- Óskar Dýrmundur Ólafsson. (2010). *Akureyrarlíkanið*. Óbirt MPA ritgerð.
- PricewaterhouseCoopers. (2000). *Reynslusveitarfélög 2000-Heildarmat á árangri*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 11. september 2010 af <http://www.rvk.is/Portaldata/1/Resources/vesturbaer/Reynslusveitarfelog-matsskyrsla2000.pdf>

- Putnam, Robert D.. (2000). *Bowling alone – The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Regína Ásvaldsdóttir og María Rúnarsdóttir. (2001). *Miðgarður – Fjölskylduþjónustan í Grafarvogi*. Reykjavík: Miðgarður, Fjölskylduþjónustan í Grafarvogi.
- Regína Ásvaldsdóttir. (2002). *Heimsókn til borgaryfirvalda í Christchurch á Nýja-Sjálandi - 14.-18. janúar 2002*. Reykjavík: Reykjavíkurborg. Sótt 8. júní 2010 af http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skjol/svid/thjonustu_og_rekstrarsvid/sk_yrslur_gamli_vefur/heimsokn_til_Christchurch.pdf
- Samantekt á niðurstöðum hópa. Á tímamótum – 5 ára starfsafmæli Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar. Hvernig gerum við enn betur?* (2010). Ásta Möller tók saman.
- Stjórnkerfi Reykjavíkurborgar. Sótt 10. júlí 2010 af http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-1356/
- Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborg. Sótt 11. september 2010 af http://gamli.reykjavik.is/default.asp?cat_id=458&print=true
- Stjórnkerfisnefnd Reykjavíkurborgar. (2004). *Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðstöðva. Aðgengileg og markviss þjónusta*. Sótt 11. september 2010 af http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/myndir/svid/thjonustu_og_rekstrasvid/Tillaga_stjornkerfisnefndar_um_stofnun_thjonustumst.pdf
- Stýrihópur um undirbúning að gerð tillögu um stofnun þjónustumiðstöðva í hverfum. (2003). *Tillaga stýrihóps til stjórnkerfisnefndar – Þjónustumiðstöðvar*. Reykjavík: Reykjavíkurborg. Sótt 11. september 2010 af http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/myndir/svid/thjonustu_og_rekstrasvid/Tillaga_styrihops.pdf
- Upplýsingateymi. (2004). *Undirbúningur að stofnun og endurskipulagningu þjónustumiðstöðva í Reykjavík – Upplýsingar fyrir borgarstarfsmenn*. Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- Velferðarsvið Reykjavíkurborgar. (2007). *Ársskýrsla Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar 2006*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 11. september 2010 af http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/velferdarsvi_nytt/arsskyrslur/arsskyrsla_VEL_2006.pdf
- Velferðarsvið Reykjavíkurborgar. (2008). *Ársskýrsla Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar 2007*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 11. september 2010 af http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/velferdarsvi_nytt/arsskyrslur/Velferd_Arssk07NY.pdf
- Velferðarsvið Reykjavíkurborgar. (2009). *Ársskýrsla Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar 2008*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 11. september 2010 af http://reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/velferdarsvi_nytt/arsskyrslur/Verlferd_arssk_2008_ny.pdf

Wilkinson, Richard G.. (1996). *Unhealthy Societies – The Afflictions of Inequality*. Oxon : Routledge.

Þekkingarstöðvar á þjónustumiðstöðvum. Sótt 11. september 2010 af

http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skjol/svid/thjonustu_og_rekstrarsvid/pdf_skjol/þekkingarstöðvar2005.pdf

Þjónustu- og rekstrarsvið Reykjavíkurborgar. (2006). *Ársskýrsla Þjónustu- og rekstrarsviðs Reykjavíkurborgar 2005*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 11. september 2010 af

http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-1685/2531_read-4510/

Þjónustu- og rekstrarsvið. Starfsáætlun 2006 – Þjónustu- og rekstrarsvið. Sótt 11. september 2010 af

http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skjol/svid/thjonustu_og_rekstrarsvid/pdf_skjol/Lokaskjal_-_Starfs%C3%A1%C3%A6tlun_%C3%9Ej%C3%B3nustu-og_rekstrarsvi%C3%B0s.pdf

Þjónustusamningur milli Íþróttá- og tómsundasviðs og Þjónustu- og rekstrarsviðs í samræmi við samþykkt íþróttá- og tómsundaráðs 16. júní 2005 – önnur útgáfa, viðaukar 1 til 6. Reykjavík: Reykjavíkurborg.

Þjónustusamningur milli Menntasviðs og Þjónustu- og rekstrarsviðs í samræmi við samþykkt menntaráðs 21. júní 2005 – önnur útgáfa, viðaukar 1 til 7. Reykjavík: Reykjavíkurborg.

Þjónustusamningur milli Velferðarsviðs og Þjónustu- og rekstrarsviðs í samræmi við samþykkt velferðaráðs 15. júní 2005 – önnur útgáfa, viðaukar 1 til 9. Reykjavík: Reykjavíkurborg.