



Borgarráð

Tillaga um eftirfylgni stjórnkerfisbreytinga

Lagt er til að borgarráð samþykki að stýrihópur sem greindi stöðuna á stjórnkerfisbreytingum Reykjavíkurborgar sem tóku gildi 1. júní 2019, fylgi eftir tillögum í minnisblaði ráðgjafafyrirtækisins Strategíu frá 31.1.2022 sem hafa að meginmarkmiði að einfalda, skýra og skerpa stjórnarhætti Reykjavíkurborgar enn frekar.

Greinargerð:

Þann 4. febrúar 2019 samþykkti borgarráð 11 tillögur um breytingar á skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Stýrihópur undir stjórn formanns borgarráðs var falið að hafa yfirumsjón og eftirlit með innleiðingu breytinganna. Þegar komin var um tveggja ára reynsla á endurskoðað skipulag stjórnsýslu Reykjavíkurborgar á síðasta ári óskaði stýrihópurinn, þ.e. Þórdís Lóa Þórhallsdóttir formaður borgarráðs, Dóra Björt Guðjónsdóttir borgarfulltrúi ásamt Þorsteini Gunnarssyni borgarritara, eftir því að ráðgjafafyrirtækið Strategía myndi greina stöðuna á stjórnkerfisbreytingum Reykjavíkurborgar, þ.e. hvað hefði gengið vel og hvað þyrfti að skerpa enn frekar á.

Í skýrslu Strategíu eru tillögur um frekari úrbætur tengdar skipulagi og stjórnarháttum þeim tengdum. Þær snúa m.a. að endurskoðun á fasteignamálum Reykjavíkurborgar, innkaupamálum, stjórnarháttum o.fl.

Þórdís Lóa Þórhallsdóttir
formaður borgarráðs

Hjálagt:

Minnisblað um stöðu stjórnkerfisbreytinga haust 2021, dags. 31. janúar 2022.

MÓTTAKANDI	Borgarráð Reykjavíkurborgar
EFNI	Minnisblað stöðu stjórnkerfisbreytinga haust 2021
HÖFUNDUR	Guðrún Ragnarsdóttir og Helga Hlín Hákonardóttir
DAGSETNING	31. janúar 2022

1. INNGANGUR

Þann 25. október 2018 samþykkti borgarráð að hefja vinnu undir stjórn formanns borgarráðs við endurskoðun á skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Formanni borgarráðs var falið að hafa yfirumsjón og eftirlit með innleiðingu breytinganna ásamt þáverandi forseta borgarstjórnar, og borgarritari yrði þeim til aðstoðar og tryggði innleiðingu breytinganna. Strategía var fengin til að gera tillögur að endurskoðuðu skipulagi og stjórnarháttum, og skilaði skýrslu þar að lútandi í janúar 2019. Þann 4. febrúar 2019 samþykkti borgarráð 11 tillögur um breytingar á skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.

Þann 1. júní 2019 tók nýtt skipurit gildi, þar sem m.a. voru sett á fót þrjú kjarnasvið: Þjónustu- og nýsköpunarsvið, mannauðs- og starfsumhverfissvið og fjármála- og áhættustýringarsvið - og einnig voru gerðar breytingar á skipulagi miðlægrar stjórnsýslu. Skerpt var á skipulagi og stjórnarháttum kjarnasviða og miðlægrri stjórnsýslu þannig að hlutverk og verkefni einstakra stjórnareininga voru skýrt afmörkuð og einstök verkefni skilgreind og „lykluð“ m.t.t. hlutverks, umboðs og ábyrgðar einstakra stjórnareininga á verkefnum þeirra. Þá var sett á fót yfirstjórn helstu stjórnenda borgarinnar.

Einnig voru gerðar breytingar sem sneru að innkauparáði og regluverði - og voru fjármálaskrifstofa, skrifstofa þjónustu og reksturs og skrifstofa eigna og atvinnuþróunar lagðar niður. Jafnframt skyldi unnið frekar úr ábendingum og tillögum sem fram komu skýrslu Strategíu um endurskoðun skipurits og stjórnarháttanna Reykjavíkurborgar.

Settur var á laggirnar innleiðingarhópur sem hélt utan um einstaka þætti breytingaferilsins, og skyldi hann m.a. huga að samvinnu og samstarfi við starfsfólk, stjórnendur og utanaðkomandi ráðgjafa sem sérfróðir eru á sviði innleiðingar breytinga og stjórnarháttanna sem og sérfræðinga í innri og ytri upplýsingamiðlun í tengslum við breytingar, stjórnendum og innleiðingarteymum til aðstoðar. Jafnframt var skipaður stýrihópur sem hafi það hlutverk að móta almenna eigandastefnu Reykjavíkurborgar gagnvart b-hluta félögum.

Þann 28. apríl 2021 undirrituðu Reykjavíkurborg og Strategía samning um greiningu á stöðu stjórnkerfisbreytinga Reykjavíkurborgar sem tóku gildi 1. júní 2019, þ.m.t. mat á hvernig staðið var að formlegri og efnislegri innleiðingu á þeim 11 tillögum að breytingum á skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar, sem samþykktar höfðu verið í borgarráði 4. febrúar 2019. Niðurstöður voru kynntar stýrihópnum 1. júní 2021.

Í framhaldinu var óskað eftir því að Strategía myndi vinna úr framangreindu mati og gera tillögur að frekari úrbótum á stjórnskipulagi Reykjavíkurborgar og innleiðingu þess og liggja tillögur þar að lútandi nú fyrir.

Hér á eftir fer yfirlit yfir framangreinda greiningu á formlegri og efnislegri innleiðingu tillagnanna 11 og ábendingar Strategíu um frekari breytingar sem lagðar eru til á stjórnskipulagi Reykjavíkurborgar og innleiðingu þess.

2. GREINING Á STÖÐU INNLEIÐINGAR STJÓRNKERFISBREYTINGA

Í upphafi verkefnisins var formleg og efnisleg innleiðing stjórnkerfisbreytinganna kortlögð og sérstaklega lyklun verkefna kjarnasviða.

Því næst voru tekin voru viðtöl við alla sviðsstjóra Reykjavíkurborgar ásamt borgarritara, þar sem spurt var út í hvað hafði tekist vel til og hvað ekki, ásamt því að nánar var spurt út í einstakar breytingar á stjórnskipulaginu.

Í viðtölum við sviðsstjóra og borgarritara kom fram almenn ánægja með skipulagsbreytingarnar, einkum á eftirfarandi sviðum:

- Nýtt skipurit hefur sannað gildi sitt
- Skipulagið er einfaldara
- Kjarnasviðin sýnileg
- Lyklun verkefna kjarnasviða og miðlægrar stjórnsýslu var til mikilla bóta og skýrleika
- Skýrara umboð kjarnasviða og hafa fest sig í sessi
- Meiri slagkraftur og afl í kringum ný kjarnasvið
- Meiri samfella í USK og eignaskrifstofumálum
- Yfirstjórnarvettvangurinn hefur virkað vel með neyðarstjórn í gegnum COVID

Þeir þættir sem ekki þóttu hafa tekist nægilega vel til með lutu einkum að eftirfarandi þáttum:

- Skerpa þarf á verkaskiptingu í einstaka tilfellum sem breytingarnar náðu til, eins og eðlilegt er í kjölfar umfangsmikilla skipulagsbreytinga
- Klára þarf að lykla verkefni fagsviða - þannig að hlutverk, umboð og ábyrgð þeirra fari saman við skilgreiningar kjarnasviða og miðlægrar stjórnsýslu
- Skerpa mátti á upplýsingaflæði innan borgarkerfisins varðandi hlutverk og umboð nýrra kjarnasviða - en COVID hafði óhjákvæmilega áhrif þar á.
- Einstaka skipulagsbreytingar höfðu tafist s.s. skilgreining áhættustefnu og áhættustýring, miðlæg innheimta og innkaupastýring – en þeir verkþættir eru nú frágengnir eða eru í ferli.
- Skerpa þarf eigandaábyrgð o.fl. vegna fasteigna í eigu borgarinnar.
- Skerpa þarf á hlutverki og verklagi yfirstjórnar þegar COVID er yfirstaðið.
- Skilgreina þarf ábyrgðarmörk milli kjörinnar fulltrúa og embættismanna, sbr. lyklun verkefna kjarnasviða og ábendingu um lyklun fagsviða að ofan.

Þá voru haldnir tveir vinnufundir - annars vegar með mannauðsstjórum sviða borgarinnar og hins vegar með fjármálastjórum sviðanna. Ekki þótti tímabært að halda vinnufundi með sviðunum vegna skipulagsbreytinga tengdum PON þar sem ekki var komin nægjanleg reynsla á störf stafrænna leiðtoga, en mælt til þess að slíkur fundur yrði haldinn í lok fyrsta ársfjórðungs 2022.

Á vinnufundunum var rýnt hvað hafði tekist til og hvað ekki með stjórnskipulagsbreytingum tengdum MOS/FAS, skýrleiki umboðs MOS/FAS, samskipti og upplýsingagjöf út á sviðin og hvaða úrbætur mætti gera til að bæta þjónustu og samskipti milli MOS/FAS og einstakra sviða.

Á vinnufundunum var almenn ánægja með skipulagsbreytingarnar og þá þjónustu og upplýsingar sem kjarnasviðin veita. COVID hafði vissulega áhrif á innleiðingar breytinga, en bæði MOS og FAS fengu sérstakt hrós fyrir viðbrögð sín og þjónustu í því ástandi sem skapaðist. Ábendingar um það sem betur mátti fara sneru að sambærilegum þáttum og fram komu í viðtölum við sviðsstjóra og borgarlögmann og greint er fá að ofan.

Í kjölfar vinnufundanna voru haldnir fundir með sviðsstjórum FAS og MOS og voru einstaka ábendingar frá viðtölum og vinnufundum einfaldlega innleiddar strax, s.s. varðandi verkaskiptingu og lyklun verkefna. Fjöldi annarra ábendinga var þegar kominn í farveg eða voru settir í farveg í kjölfarið.

3. TILLÖGUR UM UM FREKARI ÚRBÆTUR TENGÐAR SKIPULAGI OG STJÓRNARHÁTTUM REYKJAVÍKURBORGAR

Hér á eftir fara ábendingar Strategíu um útistandandi úrbætur sem lagðar eru til tengdar skipulagsbreytingunum og stjórnarháttum þeim tengdum.

3.1. Fasteignir Reykjavíkurborgar

Í úttekt ráðgjafa Strategíu kom fram eindregið ákall um að fasteignamál borgarinnar yrðu tekin til gagnerrar endurskoðunar og sér í lagi yrðu hlutverk, umboð og ábyrgð eiganda, rekstrar-, viðhalds- og framkvæmdaaðila og leigutaka skilgreind. Einnig þarf að skilgreina ábyrgðaraðila vegna samskipta milli eiganda og leigutaka/notenda. Skýra þarf og skerpa á eigandahlutverki og þjónustustigi sérstaklega.

Heildstæða stefnu Reykjavíkurborgar vegna fasteigna skortir, en þar er brýnt að taka afstöðu til og skilgreina ofangreinda þætti, sem og umfang og eðli fasteignasafns borgarinnar, samsetningu og ráðstöfun innri leigu, viðhalds, nýframkvæmda og svo framvegis. Verkerli í kringum vinnslu og framkvæmd fjárfestingaráætlunar ásamt innkaupareglum þarfnast einnig aðlögunar að verkefnum sem snúa að fasteignum.

3.2. Fjármál- og áhættustýring

Helstu útistandandi verkefni á sviði FAS snúa að endurskoðun og straumlínulögun á innkaupastefnu og innkaupareglum sem þegar er unnið að, ásamt lyklun á verkefnum nýs innkaupastjóra. Einnig þarf að skerpa á verkaskiptingu í einstaka tilfellum eins og eðlilegt er í kjölfar umfangsmikilla skipulagsbreytinga, og koma af stað með skilvirkum hætti áhættustýringu, miðlægri innheimtu, fjárstýringu og fjármálagreiningum.

3.3. Mannauður- og starfsumhverfi

Skerpa þarf á og þróa einstak verkferla sem eðlilegt er í kjölfar umfangsmikilla skipulagsbreytinga.

3.4. Þjónusta og nýsköpun

Rýna þarf hlutverk og nafngift PON með hliðsjón af auknu umfangi verkefna sem tengjast stafrænni umbreytingu og þróun þessu tengt. Skoða þarf framlínubjónustu borgarinnar í heild sinni og hlutverk og ábyrgð PON og annarra sviða í því samhengi.

Þegar reynsla er komin á störf stafrænna leiðtoga þarf jafnframt að kortleggja og greina þá reynslu og hvaða tækifæri eru til að endurskoða ferla í tengslum við stafrænar lausnir borgarinnar sbr. t.d. skjalamál.

3.5. Mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráð

Rýna þarf hlutverk ráðsins, samráðsnefnda og sviða samhliða rýni í hlutverk og verkefni PON og MAR. Ennfremur þarf að yfirfara og skýra samstarfsfleti ráðsins við skrifstofur og svið aðrar en MAR og PON sem tengjast verkefnum ráðsins.

3.6. Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara

Skrifstofan hefur verið í þróun og á eftir að ganga frá endanlegu skipulagi hennar og skilgreiningu og lyklun verkefna. Rýna þarf og skerpa hlutverk borgarþróunar, samræmingu ásýndar, miðlunar og vefstjórnar hjá borginni. Einnig þarf að rýna hlutverk SBB í nýsköpun í tengslum við breyttar áherslur á PON og samvinnu við viðeigandi fagráð.

3.7. Stjórnarhættir

Nokkuð stendur út af varðandi innleiðingu breyttra stjórnarháttanna tengdum stjórnkerfisbreytingunum, s.s.:

- Samræming á framsetningu og innihaldi stefnuskjala borgarinnar þannig að ávallt sé skýrt að hverju er stefnt, mælanleg markmið (mælikvarðar) skilgreind, hvernig mælingar fara fram og hvernig hlutverkum, umboði og ábyrgð er skipt við innleiðingu stefnunnar, s.s. mælingar, upplýsingagjöf og eftirlit.
- Samræma afmörkun á hlutverki, umboði og ábyrgð allra stjórnareininga, pólitískt kjörinna fulltrúa sem embættismanna, við þá afmörkun sem gerð var þegar kjarnasvið voru stofnuð við stjórnkerfisbreytingarnar. Þannig skapast fyrst órofin umboðskeðja í gegnum stjórnkerfi borgarinnar.
- Samræma þarf regluverk sem afmarkar framangreindar skilgreiningar á hlutverkum, umboðum og ábyrgð, s.s. Samþykkt um stjórn og fundarsköp Reykjavíkurborgar ásamt samþykktum fagráða, en hinar síðarnefndu er einnig nauðsynlegt að endurskoða m.t.t. endurskilgreiningar verkefna einstakra sviða og tilflutnings verkefna milli þeirra.
- Þá þarfnast erindisbréf yfirstjórnar Reykjavíkurborgar endurskoðunar m.t.t. efnistaka á hlutverki og starfsháttum yfirstjórnar, s.s. hvað varðar upplýsingagjöf og eftirlit.
- Með sama hætti er nauðsynlegt að formgera fjármálhóp og skilgreina hlutverk, umboð og ábyrgð hans og skilgreina starfshætti - eða finna verkefnum hans annan vettvang.
- Brýnt er að rýna og skilgreina með formlegum hætti ábyrgðarmörk kjörinna fulltrúa og embættismanna, og uppfæra til samræmis Samþykkt um stjórn borgarinnar, samþykktir einstakra fagráða og hlutverk, umboð og ábyrgð yfirstjórnar sem slíkrar og einstakra embættismanna borgarinnar.
- Þegar umboðskeðjan hefur verið skilgreind með skýrum hætti skapast forsendur til að rýna regluverk í kringum eftirlit og eftirlitsaðila með heilstæðum hætti.

Þá er óhjákvæmilegt að nýta tækifærið sem skapast við framangreinda vinnu að setja upp og viðhalda með reglubundnum hætti til frambúðar, fræðslu til kjörinna fulltrúa og embættismanna um skipulag og góða stjórnarhætti Reykjavíkurborgar.

3.8. Fagsvið

Nauðsynlegt er að skilgreina og lykla verkefni fagsviða sbr. lykluverkefna kjarnasviða, og skapa órofna umboðskeðju í gegnum stjórnkerfi borgarinnar. Er það sérstaklega brýnt varðandi verkefni fagsviðanna sem geta skarast við FAS og MOS.

Þá liggja tækifæri til framtíðar í að rýna kosti og galla þess að sameina ÍTR og MOF. Einnig þarf að rýna fasteignamál borgarinnar sbr. lið 3.1 en þau snúa aðallega að skipulag starfsemi USK og FAS.

3.9. Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa

Rýna þarf hlutverk, verkefni og umboð MAR og horfa til skörunar verkefna m.a. við aðrar skrifstofur og svið.

Jafnframt þarf að rýna skörun milli fagráðs, samráðsnefnda og ráða er vistuð eru á mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu og skýra betur hlutverk og umboð.

Lykla þarf verkefni sem varða framangreindar breytingar.

3.10. B-hluta fyrirtæki

Ákall er um upplýsingagjöf frá B-hluta fyrirtækjum frá Umboðsmanni Alþingis sbr. nýtt álit nr. 5117/2007 og upplýsingar frá sviðsstjóra FAS, samhliða vinnu stýrihóps borgarinnar um eigandastefnu.