

Borgarráð

Starfshópur um miðlæga stefnumótun – Skýrsla og tillögur

Lagt er til að borgarráð samþykki eftirfarandi tillögur starfshóps um miðlæga stefnumótun:

- Lögð verði fyrir borgarráð tillaga að fjármálastefnu með almennum markmiðum um rekstur og efnahag og um þróun fjármála borgarinnar til lengri og skemmri tíma. Lögð verði árlega fram fimm ára áætlun sem byggist á samþykktri fjármálastefnu og greinir frá þeim aðgerðum og leiðum sem fara skal svo markmiðum fjármálastefnu verði náð. Fjármálastefna og fimm ára áætlun skulu byggja á þeim grunngildum sem fjallað er um í 5. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 og í greinargerð skal sýnt hvernig þeim er fylgt bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun borgarsjóðs. Fjármálastefna og fimm ára áætlun skulu fylgja þeim leikreglum sem settar eru í fjármálakafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þ.á m. jafnvægisreglu og skuldareglu. Þá skal sett fram stefna fyrir hvern málaflokk til ekki skemmri tíma en fimm ára, þar sem lýst er áherslum og markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, um fyrirkomulag, þróun og umbætur á þeirri starfsemi sem fellur undir viðkomandi málaflokk. Í stefnunni skal gerð grein fyrir hvernig markmiðum verði náð, ábyrgðarskiptingu, tímasetningum, nýtingu fjármuna og áherslum við innkaup. Stefna fyrir málefnasvið skal vera heildstæð og í samræmi við þau fjárhæðamörk sem fram koma í gildandi fimm ára áætlun.
 - Ábyrgð: Fjármálaskrifstofa. Kostnaður: Innan ramma. Tímamörk: Drög að fjármálastefnu verði lögð fram samhliða fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun í október 2019.
- Samþykkt verði drög að reglum Reykjavíkurborgar um stefnur og stefnumarkandi áætlanir sem sjá má í viðauka 5 í skýrslu starfshóps um miðlæga stefnumótun frá október 2018. Með reglunum, og leiðbeinandi stefnusniðmáti sem þeim fylgir, er leitast við að setja skýran ramma utan um stefnumótun og stefnuframkvæmd hjá Reykjavíkurborg. Ákvæði reglnanna fela í sér nokkuð svigrúm til að víkja frá honum þar sem við á enda geta verið ástæður fyrir því að uppbygging á stefnum eða stefnumarkandi áætlunum sé með öðrum hætti.
 - Ábyrgð: Borgarráð.

- Framkvæmd verði könnun á þekkingu, reynslu og skoðunum stjórnenda og sérfræðinga innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar hvaða varðar stefnumótun og áætlanagerð. Niðurstöður könnunar verði m.a. nýttar til að fá grunnstöðu á þekkingu innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar á stefnumótun og áætlanagerð og til að meta þörf á umbótum á núverandi fræðslu um stefnumótun innan forystunáms Reykjavíkurborgar. Með slíkri könnun verður m.a. hægt að fá upplýsingar um aðferðafræði við stefnumótun hjá Reykjavíkurborg sem er eitt af verkefnum starfshóps um miðlæga stefnumótun og greining á miðlægum stefnum sýnir aðeins upp að ákveðnu marki.
 - Ábyrgð: Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara. Kostnaður: Innan fjárhagsramma. Tímamörk: Mars 2019.

- Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara skoði í samvinnu við fagsvið ávinning af því að skipa faghóp Reykjavíkurborgar um stefnumótun og skilgreina hlutverk hans. Tekið verði mið af hlutverki stefnuráðs Stjórnarráðs Íslands.
 - Ábyrgð: Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara. Kostnaður: Innan fjárhagsramma. Tímamörk: Apríl 2019.

- Fræðsla um samþykktar stefnur Reykjavíkurborgar verði í fræðsludagskrám fagsviða og miðlægrar stjórnsýslu.
 - Ábyrgð: Mannauðsdeild skrifstofu borgarstjóra og borgarritara í samvinnu við fagsvið. Kostnaður: Innan fjárhagsramma. Tímamörk: Haustmisseri 2019.

- Reglur um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg verði endurskoðaðar.
 - Ábyrgð: Mannauðsdeild skrifstofu borgarstjóra og borgarritara í samvinnu við kjaradeild. Kostnaður: Innan ramma. Tímamörk: Maí 2019.

Ekki er gert ráð fyrir að tillögur starfshópsins feli í sér annan kostnað en vinnuframlag núverandi starfsfólks Reykjavíkurborgar og óverulegan kostnað sem rúmast innan ramma fjárheimilda.

Greinargerð:

Starfshópur um miðlæga stefnumótun var skipaður með erindisbréfi borgarritara dags. 1. mars 2018 og skilaði starfshópurinn niðurstöðum til borgarritara í október sl.

Meginhlutverk starfshópsins skv. erindisbréfi var að vinna að umbótum og samræmdri framkvæmd í stefnumótun og stefnuframkvæmd, einkum í miðlægrri stjórnsýslu og miðlægrri stefnumótun. Í þeim tilgangi hefur starfshópurinn unnið að eftirfarandi verkefnum:

- Kortlagning og greining á miðlægum stefnum
- Greining á aðferðafræði við stefnumótun í miðlægri stjórnsýslu
- Tillögur að reglum um stefnumótun
- Framsetning á valkostum og aðferðafræði við stefnumótun fyrir Reykjavíkurborg

Nánar er fjallað um greiningar hópsins og helstu niðurstöður þeirra í hjálagðri skýrslu starfshópsins. Með hliðsjón af greiningu á miðlægum stefnum leggur starfshópurinn m.a. fram tillögu að reglum um stefnur og stefnumarkandi áætlanir og leiðbeinandi stefnusniðmát. Með reglunum er leitast við að setja skýrari ramma utan um stefnumótun og stefnuframkvæmd en verið hefur hjá Reykjavíkurborg.

Starfshópurinn leggur ekki fram fleiri tillögur en listaðar eru upp hér að ofan enda eru mörg verkefni þegar í vinnslu innan stjórnsýslu Reykjavíkurborgar sem varða verksvið hans og fjallað er um í tillöguköflum skýrslu starfshópsins og í kafla 3.4 um aðrar niðurstöður. Í stuttu máli er þar um að ræða umbótastarf skrifstofu borgarstjóra og borgarritara á sviði stefnumótunar og stefnur sem þegar eru komnar í vinnslu eða ákveðið hefur verið að vinna eða endurskoða.

Ráðgjafafyrirtækið Capacent var beðið um að rýna skýrslu og tillögur hópsins og er minnisblað þess dags. 3. október 2019 hjálagt. Almenn tækur Capacent undir tillögur hópsins og metur þær skynsamlegar. Gerð var athugasemd við að útfæra mætti betur tillögu starfshópsins um fjármálastefnu. Sú tillaga hefur verið nánar útfærð í hjálagðri skýrslu starfshópsins. Fagsviðum og miðlægum skrifstofum þar sem skrifstofustjóri átti ekki sæti í starfshópnum var boðið að gera athugasemdir eða formlega umsögn. Aðeins bárust formlegar umsagnir frá velferðarsviði og skóla- og frístundasviði og eru þær hjálagðar en svör bárust frá öðrum fagsviðum og skrifstofum þess efnis að ekki væru gerðar athugasemdir við skýrsluna og tillögur hópsins.

Dagur B. Eggertsson

Hjálagt:

Skýrsla starfshóps um miðlæga stefnumótun dags. október 2018.

Minnisblað Capacent dags. 3. október 2018.

Umsögn velferðarsviðs um skýrslu starfshóps um miðlæga stefnumótun dags. 1. nóvember 2018.

Umsögn skóla- og frístundasviðs dags. 14. nóvember 2018.



Skýrsla

starfshóps um miðlæga stefnumótun

Október 2018



Reykjavíkurborg

Efnisyfirlit

| | |
|--|----|
| Efnisyfirlit..... | 2 |
| Samantekt og tillögur | 3 |
| 1. Inngangur | 6 |
| 2. Hugtakið stefna og umbótavinna Stjórnarráðs Íslands á sviði stefnumótunar | 7 |
| 2.1 Tillögur I | 8 |
| 3. Kortlagning og greining á miðlægum stefnum | 9 |
| 3.1 Kortlagning á stefnum og skjölum | 9 |
| 3.2 Greining á miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar | 9 |
| 3.3 Tillögur II..... | 13 |
| 3.4 Aðrar niðurstöður..... | 14 |
| Heimildir..... | 16 |
| Viðauki 1. Almenn um hugtakið stefna..... | 17 |
| Viðauki 2. Stefnumarkandi skjöl | 19 |
| Viðauki 3. Aðferðafræði og greiningarþættir | 22 |
| Viðauki 4. Niðurstöður greiningar á miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar | 24 |
| Viðauki 5. Drög að reglum Reykjavíkurborgar um stefnur og stefnumarkandi áætlanir | 38 |
| Viðauki 6. Leiðbeinandi stefnusniðmát fyrir viðfangsefni og málaflokka Reykjavíkurborgar | 42 |
| Viðauki 7. Erindisbréf starfshóps um miðlæga stefnumótun | 45 |

Samantekt og tillögur

Meginhlutverk starfshóps um miðlæga stefnumótun skv. erindisbréfi var að vinna að umbótum og samræmdri framkvæmd í stefnumótun og stefnuframkvæmd, einkum í miðlægrri stjórnsýslu og miðlægrri stefnumótun. Í þeim tilgangi hefur starfshópurinn unnið að eftirfarandi verkefnum:

- Kortlagning og greining á miðlægum stefnum
- Greining á aðferðafræði við stefnumótun í miðlægrri stjórnsýslu
- Tillögur að reglum um stefnumótun
- Framsetning á valkostum og aðferðafræði við stefnumótun fyrir Reykjavíkurborg

Á vegum starfshópsins var unnin kortlagning á stefnumarkandi skjölum. Flest skjölin sem voru kortlögð og skoðuð fela í sér framfylgd stefnu. Skjöl sem skilgreind voru sem stefnumarkandi, þ.e. ganga lengra en að vera eingöngu útfærsla eða framfylgd samþykkrar stefnu, eru ýmsar samþykktir, reglur, samningar og samkomulög, sáttmálar, samþykkt aðild að samtökum, aðgerðaáætlanir og samþykktar tillögur starfshópa. Tilvist þessara skjala leiðir í ljós að stefna hefur ekki einungis verið mörkuð með formlegum samþykktum stefnuskjölum og getur gefið tilefni til að skoða hvort ástæða sé til að móta eða uppfæra stefnu með formlegum hætti í viðkomandi málaflokki.

Greining á miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar leiddi í ljós að víða er vandað til verka og að miðlægar stefnur byggja á traustum grunni. Samt eru þættir sem mega fara betur og auka má samræmi í vinnslu og framsetningu stefnuskjala. Í fáeinum tilvikum mætti vera skýrara hver ber heildarábyrgð á stefnu, þ.e. á allt í senn innleiðingu, eftirfylgni og endurskoðun stefnu. Almennt má segja að undirbúningsvinna fyrir mótun stefnu er vönduð og markmiðasetning metnaðarfull þó framsetning hennar sé ekki samræmd. Þá er hugtakanotkun í miðlægum stefnum ekki samræmd. Stefnurnar eru oftast vel útfærðar í aðgerðaáætlun en skortir þó oft á að skýrt sé hvernig framkvæmd aðgerða eigi að vera háttað. Miðlægar stefnur eiga það sameiginlegt að innihalda sjaldnast hlutlæg markmið og mælikvarða og árangursmat á grunni þeirra sjaldan framkvæmt. Í flestum tilvikum hafa stefnurnar verið unnar í samráði við hagsmunaaðila og í samræmi við aðrar stefnur og áætlanir Reykjavíkurborgar. Dæmi eru þó um að stefnur innihaldi áþekkt markmið án þess að sýnilegt sé að aðgerðir séu samhæfðar og dæmi eru um að einstaka aðgerðir sé að finna í fleiri en einni aðgerðaáætlun. Stefnurnar eru að hluta eða öllu leyti tengdar fjárheimildum og þær eru flest allar endurskoðaðar reglulega eða gert ráð fyrir því í tilviki nýlegra stefna. En dæmi eru um að gildistími stefnu sé ekki skilgreindur og að endurskoðun hafi dregist töluvert.

Með hliðsjón af greiningu á miðlægum stefnum leggur starfshópurinn m.a. fram tillögu að reglum um stefnur og stefnumarkandi áætlanir og leiðbeinandi stefnusniðmát. Með reglunum er leitast við að setja skýrari ramma utan um stefnumótun og stefnuframkvæmd en verið hefur hjá Reykjavíkurborg. Ákvæði reglnanna fela þó í sér nokkuð svigrúm til að víkja frá honum þar sem við á enda geta verið ástæður fyrir því að uppbygging á stefnum eða stefnumarkandi áætlunum sé með öðrum hætti.

Með tillögum að reglum um stefnur og stefnumarkandi áætlanir og framsetningu á leiðbeinandi stefnusniðmáti er tekið skref í áttina að umbótum og samræmdri framkvæmd í stefnumótun og stefnuframkvæmd sem var hlutverk starfshópsins skv. erindisbréfi. Með kortlagningu á stefnum og stefnumarkandi skjölum og greiningu á miðlægum stefnum hefur jafnframt verið stuðlað að bættri yfirsýn yfir stefnumótun í miðlægum málaflokkum.

Hlutverk hópsins var einnig að fá yfirsýn yfir aðferðir og aðferðafræði við stefnumótun í miðlægrri stjórnsýslu. Með fyrrnefndri kortlagningu og greiningu hefur starfshópurinn greint aðferðafræði

við stefnumótun upp að vissu marki. Með framkvæmd könnunar á þekkingu, reynslu og skoðunum stjórnenda og sérfræðinga innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar hvaða varðar stefnumótun og áætlanagerð, sem er ein tillaga starfshópsins, mun m.a. nást fram enn betri mynd á aðferðafræði við stefnumótun hjá Reykjavíkurborg.

Hlutverk hópsins var einnig framsetning á valkostum og aðferðafræði við stefnumótun fyrir Reykjavíkurborg. Því hefur verið sinnt upp að vissu marki með tillögu að reglum og leiðbeinandi stefnusniðmáti. Auk þess er í skýrslunni og drögum að reglum vísað til handbókar um verkefnavinnu sem skrifstofa borgarstjóra og borgarritara gaf út í mars 2018 og til handbókar Stjórnarráðsins um opinbera stefnumótun. Í þessum handbókum eru settar fram aðferðir og verkfæri sem nýtast til stefnumótunar. Þá er forystunám Reykjavíkurborgar hafið og innan þess er fræðsla um stefnumótun. Í framhaldi af þeirri könnun sem lögð er til og fyrirhuguðu áframhaldandi umbótastarfi á sviði stefnumótunar á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara standa vonir til að aðferðafræði við stefnumótun verði bætt enn frekar hjá Reykjavíkurborg. Þannig er mikilvægt að horfa til áframhaldandi umbóta á stefnumótun sem ferli hjá Reykjavíkurborg. Í þessari skýrslu er sjónum meira verið beint að innihaldi, framsetningu og samræmi í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar.

Þá var það verkefni starfshóps að gera tillögu að birtingu stefnuskjala í gæðahandbók og /eða innri vef og að skilgreina ábyrgð á viðhaldi þeirra í gæðahandbók. Að mati starfshóps er ekki tímabært að vinna frekar að þessu verkefni. Á vefsíðu Reykjavíkurborgar (<https://reykjavik.is/samthykkt-stefnumorkun>) eru stefnuskjöl Reykjavíkurborgar birt í þremur flokkum: stefnur þvert á málaflokka, stefnur eftir málaflokkum og eigendastefnur. Innkaupaferill á nýju upplýsingakerfi hefur staðið yfir í nokkurn tíma en ótímabært er að gera tillögu að birtingu stefnuskjala í gæðahandbók fyrr en niðurstaða innkaupaferils liggur fyrir. Vonir standa til að samkeppnisviðræðum verði lokið í kringum næstu áramót og að í nýju upplýsingakerfi verði hægt að setja upp gæðahandbók Reykjavíkurborgar.

Ekki er gert ráð fyrir að tillögur starfshópsins feli í sér annan kostnað en vinnuframlag núverandi starfsfólks Reykjavíkurborgar og óverulegan kostnað sem rúmast innan ramma fjárheimilda.

Lagt er til að eftirfarandi tillögur verði samþykktar:

- Framkvæmd verði könnun á þekkingu, reynslu og skoðunum stjórnenda og sérfræðinga innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar hvaða varðar stefnumótun og áætlanagerð. Niðurstöður könnunar verði m.a. nýttar til að fá grunnstöðu á þekkingu innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar á stefnumótun og áætlanagerð og til að meta þörf á umbótum á núverandi fræðslu um stefnumótun innan forystunáms Reykjavíkurborgar. Með slíkri könnun verður m.a. hægt að fá upplýsingar um aðferðafræði við stefnumótun hjá Reykjavíkurborg sem er eitt af verkefnum starfshóps um miðlæga stefnumótun og greining á miðlægum stefnum sýnir aðeins upp að ákveðnu marki.
 - Ábyrgð: Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara. Kostnaður: Innan fjárhagsramma. Tímamörk: Febrúar 2019.
- Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara skoði í samvinnu við fagsvið ávinning af því að skipa faghóp Reykjavíkurborgar um stefnumótun og skilgreina hlutverk hans. Tekið verði mið af hlutverki stefnuráðs Stjórnarráðs Íslands.
 - Ábyrgð: Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara. Kostnaður: Innan fjárhagsramma. Tímamörk: Mars 2019.

- Fræðsla um samþykktar stefnur Reykjavíkurborgar verði í fræðsludagskrám fagsviða og miðlægrar stjórnsýslu.
 - Ábyrgð: Mannauðsdeild skrifstofu borgarstjóra og borgarritara í samvinnu við fagsvið. Kostnaður: Innan fjárhagsramma. Tímamörk: Vormisseri 2019.

- Lögð verði fyrir borgarráð tillaga að fjármálastefnu með almennum markmiðum um rekstur og efnahag og um þróun fjármála borgarinnar til lengri og skemmri tíma. Lögð verði árlega fram fimm ára áætlun sem byggist á samþykktri fjármálastefnu og greinir frá þeim aðgerðum og leiðum sem fara skal svo markmiðum fjármálastefnu verði náð. Fjármálastefna og fimm ára áætlun skulu byggja á þeim grunngildum sem fjallað er um í 5. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 og í greinargerð skal sýnt hvernig þeim er fylgt bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun borgarsjóðs. Fjármálastefna og fimm ára áætlun skulu fylgja þeim leikreglum sem settar eru í fjármálakafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þ.á m. jafnvægisreglu og skuldareglu. Þá skal sett fram stefna fyrir hvern málaflokk til ekki skemmri tíma en fimm ára, þar sem lýst er áherslum og markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, um fyrirkomulag, þróun og umbætur á þeirri starfsemi sem fellur undir viðkomandi málaflokk. Í stefnunni skal gerð grein fyrir hvernig markmiðum verði náð, ábyrgðarskiptingu, tímasetningum, nýtingu fjármuna og áherslum við innkaup. Stefna fyrir málefnasvið skal vera heildstæð og í samræmi við þau fjárhæðamörk sem fram koma í gildandi fimm ára áætlun.
 - Ábyrgð: Fjármálaskrifstofa. Kostnaður: Innan ramma. Tímamörk: Desember 2018.

- Reglur um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg verði endurskoðaðar.
 - Ábyrgð: Mannauðsdeild skrifstofu borgarstjóra og borgarritara í samvinnu við kjaradeild. Kostnaður: Innan ramma. Tímamörk: Febrúar 2019.

- Samþykkt verði drög að reglum Reykjavíkurborgar um stefnur og stefnumarkandi áætlanir sem sjá má í viðauka 5. Með reglunum, og leiðbeinandi stefnusniðmáti sem þeim fylgir, er leitast við að setja skýran ramma utan um stefnumótun og stefnuframkvæmd hjá Reykjavíkurborg. Ákvæði reglnanna fela í sér nokkuð svigrúm til að víkja frá honum þar sem við á enda geta verið ástæður fyrir því að uppbygging á stefnum eða stefnumarkandi áætlunum sé með öðrum hætti.
 - Ábyrgð: Borgarráð.

Starfshópurinn leggur ekki fram fleiri tillögur enda eru mörg verkefni þegar í vinnslu innan stjórnsýslu Reykjavíkurborgar sem varða verkswið hans og fjallað er um í tillöguköflum skýrslunnar og í kafla 3.4 um aðrar niðurstöður. Í stuttu máli er þar um að ræða umbótastarf skrifstofu borgarstjóra og borgarritara á sviði stefnumótunar og stefnur sem þegar eru komnar í vinnslu eða ákveðið hefur verið að vinna eða endurskoða.

1. Inngangur

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar hefur sett fram ábendingar um að umbóta sé þörf í stefnumótun, m.a. að tengja þurfi stefnumótun kjörinna fulltrúa betur inn í starfsemi borgarinnar og fylgja henni betur eftir auk þess sem að bæta þurfi miðlæga yfirsýn yfir stefnur borgarinnar. Á fundi borgarráðs þann 19. janúar 2012 var samþykkt að skipa í úttektarnefnd borgarstjórnar til að fylgja eftir því verkefni, sem borgarráð samþykkti þann 9. desember 2010, að yfirfara stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Úttektarnefndin skilaði skýrslu sinni í apríl 2013. Þann 10. september 2013 skipaði borgarstjóri starfshóp um umsjón með úrvinnslu upplýsinga, ábendinga og athugasemda úttektarnefndar borgarstjórnar um stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Starfshópurinn skilaði skýrslu sem lögð var fyrir borgarráð 2. maí 2014.

Starfshópurinn lagði m.a. til að farið verði yfir ferli stefnumótunar, innleiðingar stefnu, eftirfylgni og endurmati á stefnumörkun hjá Reykjavíkurborg með það fyrir augum að gefa út handbók Reykjavíkurborgar um opinbera stefnumótun. Tillaga starfshópsins tók m.a. mið af handbók stjórnarráðsins um opinbera stefnumótun og áætlanagerð.

Borgarráð fól borgarritara að koma þeim ábendingum sem kölluðu á frekari úrvinnslu til viðeigandi aðila innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar.

Þann 1. mars 2018 skipaði borgarritari starfshóp um miðlæga stefnumótun. Hlutverk starfshópsins var, samkvæmt erindisbréfi, að vinna að umbótum og samræmdri framkvæmd í stefnumótun og stefnuframkvæmd, einkum í miðlægrri stjórnsýslu og miðlægrri stefnumótun. Að fá bættu yfirsýn yfir þær miðlægu stefnur og stefnumarkandi skjöl sem eru fyrir hendi og tengingu við undirstefnur og áætlanir málaflokka. Jafnframt að fá yfirsýn yfir þær aðferðir sem notaðar eru við miðlæga stefnumótun. Á grundvelli greiningarvinnu var starfshópnum gert að setja fram viðmið um bestu framkvæmd við stefnumótun.

Helstu verkefni starfshópsins voru eftirfarandi:

- Greining á miðlægum stefnum: 1. Gerð greiningarskapalóns, 2. Kortlagning á miðlægum stefnum og stefnumarkandi skjölum, 3. Greining á miðlægum stefnum og (ef við á) stefnumarkandi skjölum.
- Greining á aðferðafræði við stefnumótun í miðlægrri stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.
- Tillögur að viðmiðum eða reglum um stefnumótun og stefnuframkvæmd.
- Framsetning á valkostum og aðferðafræði við stefnumótun fyrir Reykjavíkurborg.
- Tillögur að birtingu stefnuskjala í gæðahandbók og/eða innri vef og skilgreining á ábyrgð á viðhaldi þeirra í gæðahandbók.

Starfshópurinn skipaðu Svavar Jósefsson skrifstofu borgarstjóra og borgarritara (formaður), Anna Kristinsdóttir mannréttindastjóri, Helga Björk Laxdal skrifstofustjóri skrifstofu borgarstjórnar, Birgir Björn Sigurjónsson fjármálastjóri, María Níelsdóttir skrifstofu eigna og atvinnuþróunar, Eggert Ólafsson skrifstofu þjónustu og reksturs og Ragnhildur Ísaksdóttir starfsmannastjóri. Sjöfn Vilhelmsdóttir forstöðumaður stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands tók einnig þátt í störfum starfshópsins og haft var samráð við fagsvið Reykjavíkurborgar um niðurstöður og tillögur starfshópsins.

Starfshópurinn starfaði á tímabilinu 14. mars til loka september. Hópurinn hélt alls 6 fundi.

2. Hugtakið stefna og umbótavinna Stjórnarráðs Íslands á sviði stefnumótunar

Hugtakið stefna hefur haft víðtæka merkingu í opinberri stjórnsýslu og því er mikilvægt að skýra hvaða merking er lögð í hugtakið. Í hnotskurn má segja að stefna lýsi því hvernig stofnun eða fyrirtæki ætlar að starfa til þess að ná tilgreindum árangri eða markmiðum í starfsemi sinni. Hugtakið getur vísað til stefnu sem heitis yfir samsafn aðgerða, yfirlýsingu um tilgang eða sýn, ákvörðun stjórnvalda, sérstakar tillögur, ferli o.fl.¹ Opinber stefna stjórnvalda birtist með formlegum hætti m.a. í lögum, reglugerðum, þingsályktunum, stjórnarsáttmálum, málefnasviðsstefnum (sérstökum stefnuskjölum á ákveðnum málefnasviðum), aðgerðaáætlunum og samningum. Stefna er því ekki einungis sett fram með formlegum stefnuskjölum sem eru tímasett skjöl þar sem sett er fram hugmyndafræði, framtíðarsýn, gildi og markmið sem fylgt er eftir með mælikvörðum og fjármagnstengdum aðgerðum. Nánar er fjallað um hugtakið stefna í viðauka 1.

Eitt af verkefnum Sóknaráætlunar fyrir Ísland fyrir 2020, sem kveðið var á um í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs frá 2009, var að einfalda, fækka og samþætta helstu stefnur og áætlanir sem ráðuneyti og stofnanir höfðu sett fram á síðastliðnum árum. Stefnugreining stjórnarráðsins átti að vera grundvöllur þeirrar vinnu og í kjölfarið var gerð ítarleg greining á ellefu stefnum og áætlunum ráðuneyta og stofnana til að greina styrkleika og veikleika í íslenskri stefnumótun. Stefnugreiningin var framkvæmd árið 2012 og endurtekin árið 2015.²

Greiningin leiddi í ljós að styrkleiki íslensku stjórnsýslunnar fólst í undirbúningi, eins og greiningu, rannsóknunum og setningu markmiða. Veikleikar stjórnsýslunnar fólst í að stefnur og áætlanir eru sjaldnast fjármagnaðar, framkvæmd er ófullnægjandi auk þess sem eftirfylgni og mat er takmarkað. Samkvæmt þeim niðurstöðum segja stefnur og áætlanir ríkisins því yfirleitt til um hvað þær ætla að gera en gera ekki það sem þær segja. Þær ná ekki þeim árangri sem að er stefnt, eru ekki tengdar fjármunum og ekki samhæfðar.

Á meðal umbótaverkefna á sviði stefnumótunar sem ráðist hefur verið í stjórnarráðinu á síðustu árum má nefna útgáfu handbókar um opinbera stefnumótun og áætlanagerð árið 2013 þar sem markmiðið var að samræma vinnulag, samhæfa orða- og hugtakanotkun og efla þekkingu starfsfólks. Þá var Stefnuráð Stjórnarráðsins skipað 6. febrúar 2015, m.a. að breskri fyrirmynd, og er hlutverk þess er að móta viðmið fyrir stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins, efla og samhæfa vinnubrögð ráðuneyta með fræðslu, ráðgjöf og tilmælum og að leiðbeina varðandi samspil við fjármagn og lagafrumvörp. Markmið ráðsins er að bæta yfirsýn og vinnubrögð með því að leggja til fækkun stefna og áætlana, tengja stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta betur við undirbúning fjárlaga og tryggja að árangursmat og eftirlit sé alltaf fyrir hendi.

Að tillögu stefnuráðs var lögð fyrir könnun að breskri fyrirmynd um stöðu stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins.³ Tilgangur könnunarinnar var að draga grunnlínu og leitast við að kanna þekkingu, reynslu og skoðanir stjórnenda og sérfræðinga innan Stjórnarráðsins með

¹ Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar. Skýrsla innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar, apríl 2013.

https://reykjavik.is/sites/default/files/yomis_skjol/skjol_utgefid_efni/ie12110006_mat_oftirlitsumhverfinu_2013.pdf.

² <https://skemman.is/bitstream/1946/12294/1/a.2012.8.1.7.pdf> og

<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=c11b2585-171f-11e8-9428-005056bc530c>.

³ Staða stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins. Könnun meðal stjórnenda og sérfræðinga í ráðuneytum. (<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/stada-stefnumotunar-og-aaetlana-hja-stjr.pdf>)

tilliti til stefnumótunar og áætlanagerðar. Markmið könnunarinnar var að nýta niðurstöðurnar fyrir mótun heildstæðra tillagna varðandi skipulag og aðferðafræði við stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins, þar á meðal í tengslum við frumvarp til laga um opinber fjármál.

Enn er þess að geta að árangursstjórnun var lögfest með lögum um opinber fjármál sem tóku gildi 1. janúar 2016 og ætlað er að ná fram vandaðri og formfastari stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri og skemmri tíma og ná til allra málefna sviða ríkisvaldsins. Með lögnum eru gerðar ítarlegri kröfur til stefnumótunar en áður og ráðuneytum og stofnunum gert að setja fram stefnumótun málefna sviða með samræmdum hætti í fimm ára fjármálaáætlun fyrir opinber fjármál. Í tengslum við lög um opinber fjármál hefur verið skipulögð fræðsla fyrir ráðuneyti og stofnanir um stefnumótun og sett upp verkfærakista stefnumótunar.

2.1 Tillögur I

Starfshópur um miðlæga stefnumótun hjá Reykjavíkurborg leggur til að eftirfarandi tillögur verði samþykktar:

- Framkvæmd verði könnun á þekkingu, reynslu og skoðunum stjórnenda og sérfræðinga innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar hvaða varðar stefnumótun og áætlanagerð. Niðurstöður könnunar verði m.a. nýttar til að fá grunnstöðu á þekkingu innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar á stefnumótun og áætlanagerð og til að meta þörf á umbótum á núverandi fræðslu um stefnumótun innan forystunáms Reykjavíkurborgar. Með slíkri könnun verður m.a. hægt að fá upplýsingar um aðferðafræði við stefnumótun hjá Reykjavíkurborg sem er eitt af verkefnum starfshóps um miðlæga stefnumótun og greining á miðlægum stefnum sýnir aðeins upp að ákveðnu marki.
 - Ábyrgð: Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara. Kostnaður: Innan fjárhagsramma. Tímamörk: Febrúar 2019.
- Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara skoði í samvinnu við fagsvið ávinning af því að skipa faghóp um stefnumótun og skilgreina hlutverk hans. Tekið verði mið af hlutverki stefnuráðs Stjórnarráðs Íslands.
 - Ábyrgð: Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara. Kostnaður: Innan fjárhagsramma. Tímamörk: Mars 2019.
- Fræðsla um samþykktar stefnur Reykjavíkurborgar verði í fræðsludagskrám fagsviða og miðlægrar stjórnarsýslu.
 - Ábyrgð: Mannauðsdeild skrifstofu borgarstjóra og borgarritara í samvinnu við fagsvið. Kostnaður: Innan fjárhagsramma. Tímamörk: Vormisseri 2019.

Til viðbótar við ofangreint hyggst skrifstofa borgarstjóra og borgarritara beita sér fyrir umbótum á sviði stefnumótunar með því að bjóða upp á faglegan yfirlestur á stefnum og áætlunum sem unnar eru innan Reykjavíkurborgar, m.a. út frá tillögum að reglum um stefnur og stefnumarkandi áætlanir. Þá gaf skrifstofa borgarstjóra og borgarritara út í mars 2018 [handbók um verkefnavinnu](#) og tengd eyðublöð og sniðmát, sem m.a. gagnast við stefnumótun, og með þessari skýrslu eru lögð fram drög að reglum um stefnur og stefnumarkandi áætlanir ásamt leiðbeinandi stefnusniðmáti. Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara mun áfram vinna að því að móta verkfærakistu stefnumótunar og meta þörf á að bjóða upp á sérstakt námskeið í vinnulagi við stefnumótun til viðbótar við það námskeið sem boðið er upp á í forystunámi Reykjavíkurborgar.

3. Kortlagning og greining á miðlægum stefnum

3.1 Kortlagning á stefnum og skjölum

Í kafla 2 var fjallað um að opinber stefna stjórnvalda birtist með ýmsum hætti, þ.e. stefna er ekki einungis sett fram í formlegum stefnuskjölum.

Til að fá yfirsýn yfir stefnumörkun borgarinnar var gerð tilraun til að lista upp skjöl í miðlægri stjórnsýslu. Um er að ræða samþykktir, samninga og samkomulög, samþykktar tillögur, sáttmála og aðild að samtökum, viljayfirlýsingar, reglur, samþykktar aðgerðaáætlanir, skýrslur og ýmis önnur skjöl.

Skjölin voru skilgreind sem:

1. Stefnumarkandi skjal: Skjal sem ekki er með stoð í lögum eða stefnu eða gengur lengra í stefnumörkun en svo að það geti aðeins talist útfærsla á samþykkttri stefnu.
2. Skjal til að framfylgja stefnu: Skjal með stoð í lögum eða stefnu og tæki til að ná henni fram.

Með kortlagningunni var reynt að fá mynd af því hvernig samþykkttri stefnumótun borgarinnar er framfylgt annars vegar og hins vegar hvar frekari stefnumörkun hefur átt sér stað með samþykkt eða útgáfu skjals sem gengur lengra í stefnumörkun en svo að það geti aðeins talist útfærsla á samþykkttri stefnu. Eingöngu voru kortlögð og skoðuð skjöl sem tengjast miðlægri stjórnsýslu, þ.e. önnur skjöl en þau sem finna má á fagsviðum borgarinnar.

Flest skjölin sem voru kortlögð og skoðuð fela í sér framfylgd stefnu. Skjöl sem skilgreind voru sem stefnumarkandi eru ýmsar samþykktir, reglur, samningar og samkomulög, sáttmálar, samþykkt aðild að samtökum, aðgerðaáætlanir og samþykktar tillögur starfshópa. Í viðauka 2 er settur fram listi yfir helstu stefnumarkandi skjöl sem voru kortlögð.

3.2 Greining á miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar

Á vefsíðu Reykjavíkurborgar (<https://reykjavik.is/samthykkt-stefnumorkun>) er stefnuskjölum Reykjavíkurborgar skipt í þrjú flokka: stefnur þvert á málaflokka, stefnur eftir málaflokkum og eigendastefnur. Eitt af verkefnum starfshóps um miðlæga stefnumótun var að útbúa greiningarskapalón og vinna greiningu á stefnum þvert á málaflokka sem hér er fjallað um sem miðlægar stefnur Reykjavíkurborgar. Greiningin á sér fyrirmynd í stefnugreiningu á vegum Stjórnarráðs Íslands sem framkvæmd var árið 2012 og aftur árið 2015.⁴ Greiningarþættirnir sem notaðir eru við greiningu á miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar eru flestir þeir sömu og notaðir voru við greiningu stjórnarráðsins, fáeinir voru teknir út eða lítillaga aðlagðir að Reykjavíkurborg. Greiningarþættina ásamt skýringum og stuttri lýsingu á aðferðafræði greiningarinnar má sjá í viðauka 3.

Þær miðlægu stefnur sem greiningin tekur til eru 17 talsins. Í sumum tilvikum voru eingöngu stefnur greindar en þar sem við á voru einnig tengdar aðgerðaáætlanir greindar og innkaupareglur í tilviki innkaupastefnu.

⁴ <https://skemman.is/bitstream/1946/12294/1/a.2012.8.1.7.pdf> og <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=c11b2585-171f-11e8-9428-005056bc530c>.

Mynd 1. Niðurstöður greiningar á miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar.

| Stefnur og áætlanir (þvert á málaflokka) - Greiningarskapalón | Stefna Reykjavíkurborgar í erlendum samskiptum | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|-----------|-----------|--------------|-----------|-----------|--------------|--------------|------------|-----------|--------------|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------|-----------|
| | Ábyrgð | (SBB) | SBB | (SBB) | SBB | SBB | (SBB) | SEA | SEA/MOF | SPR | SPR | SPR | SPR | MAR | MAR | FMS | MAD | MAD |
| Samþykkt af borgarstjórn/ borgarráði | Borgarráð | Borgarráð | Borgarráð | Borgarstjórn | Borgarráð | Borgarráð | Borgarstjórn | Borgarstjórn | Borgarráð | Borgarráð | Borgarstjórn | Borgarráð | Borgarstjórn | Borgarstjórn | Borgarstjórn | Borgarstjórn | Borgarráð | Borgarráð |
| Ár | 3.2.2005 | 3.11.2016 | 6.10.2011 | 3.10.2017 | 9.júl.16 | 10.2017 | 5.6.2018 | 5.9.2017 | 17.11.2016 | 10.9.2016 | 20.3.2018 | 5.5.2016 | 8.10.2016 | 10.4.2016 | 5.3.2011 | 22.12.2016 | 17.5.2016 | |
| Timarammi | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Miðast v. ríkjandi hugmyndafræði | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Grundvallast af rannsóknnum | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gerð almenn greining | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Framtíðarsýn | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Meginmarkmið (huglæg) | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Markmið útfærð á hlutlægan hátt | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Aðgerðaáætlun sem vinna á eftir | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Framkvæmd | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Stuðst við hlutlæga mælikvarða | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Skilgreindir ábyrgðar og/eða framkvæmdaaðilar | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Unnin í samráði við hagsmunaaðila | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Unnin í samræmi við aðrar stefnur og áætlanir | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Tengd fjárheimildum | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Reglulega endurskoðuð | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Reglulegt árangursmat | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Greiningarþáttur til staðar: ■ Já ■ Að hluta til ■ Nei ■ Óþekkt ■ Í vinnslu

Mynd 1. sýnir niðurstöður greiningar á miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar. Ákveðnar meginlínur má sjá á myndinni og er fjallað í stuttu máli um hvern greiningarþátt hér en mun ítarlegri umfjöllun er um hvern greiningarþátt í viðauka 4. Það er rétt að taka fram að þrátt fyrir að víða hafi verið vandað til verka við gerð stefnanna er áherslan hér frekar á það sem betur má fara og hægt er að samræma í auknum mæli og endurspeglast í tillögu að reglum um stefnur og stefnumarkandi áætlanir. Greiningin tekur til þess hvort greiningarþættirnir séu til staðar en felur ekki í sér efnislegt mat á stefnunum.

Í fjórum tilvikum af 17 mætti vera skýrara hver ber heildarábyrgð á stefnu, þ.e. á allt í senn innleiðingu, eftirfylgni og endurskoðun stefnu. Það er oftast skýrt hvaða starfseining ber ábyrgð á einstökum aðgerðum í stefnum enda algengt að aðgerðir og verkefni sem tilgreind eru í stefnu skiptist niður á nokkrar starfseiningar.

Nú af stefnunum voru eingöngu samþykktar í borgarráði og átta voru samþykktar í borgarstjórn en það er ákvörðun hverju sinni hvort stefnumarkandi áætlanir skuli lagðar fram til samþykktar borgarstjórnar eða borgarráðs.

Flestar miðlægar stefnur eru með afmarkaðan gildistíma eða 11 en 6 hafa ekki afmarkaðan gildistíma. Afmarkaður gildistími og skilgreind ábyrgð á endurskoðun yrði til þess fallinn að auka líkur á stefnur komi til endurskoðunar.

Stefnurnar koma allar vel út þegar greiningarþættirnir miðast við ríkjandi hugmyndafræði, grundvallast á rannsóknum og gerð almenn greining eru skoðaðir. Þessir þættir undirbyggja grunn stefnu. Upplýsingar um þessa þætti eru ekki alltaf sjáanlegar í stefnuskjölunum og voru því stundum fengnar fram í viðtölunum. Niðurstaðan var að þessir þættir eru til staðar en erfitt er að meta hve mikið tillit var tekið til ríkjandi hugmyndafræði eða rannsókna í hverri stefnu fyrir sig. Gagnlegt væri að almenn greining yrði sett fram með samræmdari hætti, þ.e. að fjallað sé um umfang málaflokksins eða viðfangsefnisins sem stefnan varðar og sett fram umfjöllun um stöðumat og helstu áskoranir, sbr. leiðbeinandi stefnusniðmát sem lagt er fram með þessari skýrslu.

Framtíðarsýn og huglæg meginmarkmið eru til staðar í öllum stefnunum en framsetning þeirra er með mjög mismunandi hætti. Í sinni einföldustu og skýrustu mynd er framtíðarsýn sett fram á hnitmiðaðan hátt í einni eða fáum setningum og huglæg meginmarkmið aðeins fáein og einnig stutt, skýr og hnitmiðuð. Framsetning markmiðasetningar í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar er oftast en ekki flóknari en lýst er hér að ofan og textinn sem felur í sér framtíðarsýn og meginmarkmið stundum nokkuð langur. Í sumum tilvikum þarf að rýna texta stefnuskjals til að átta sig á markmiðasetningu og notkun hugtaka er ekki samræmd í stefnunum. Þannig er stundum óljóst hvað er framtíðarsýn og hvað er meginmarkmið. Hugtakið leiðarljós kemur oft fram í miðlægum stefnum og er stundum notað eins og hugtakið framtíðarsýn en stundum eins og hugtakið meginmarkmið. Æskilegt væri að hafa aukið samræmi í notkun hugtaka. Þá eru í sumum tilvikum einnig óljós skil framtíðarsýnar og/eða huglægra meginmarkmiða við aðra markmiðasetningu, þ.e. í sinni skýrustu mynd kæmi fyrst skýr og hnitmiðuð framtíðarsýn, þá fáein huglæg meginmarkmið sem svo eru nánar útfærð í markmið/undirmarkmið sem ættu að vera eins hlutlæg og mælanleg og kostur er á. Í sumum tilvikum er framsetning markmiða ekki svo skýrt aðgreind. Rétt er samt að taka fram að í sumum tilvikum er þessi þrískipting skýr og uppsetning til fyrirmyndar og í öðrum tilvikum er ekki hægt að segja annað en að framtíðarsýn og meginmarkmið sé sett fram þó það sé í helst til löngu máli og hugtakanotkun ekki samræmd.

Niðurstaðan er því að framtíðarsýn/leiðarljós og meginmarkmið eru sett fram í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar en með helst til ólíkum hætti og stundum helst til óskýrum. Það væri til bóta ef það væri gert með samræmdari og skýrari hætti, ekki síst til að útlit stefnuskjala yrði

ekki eins mismunandi og raunin er. Þannig mætti huga betur að heildstæðari og samræmdri uppbyggingu markmiðasetningar í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar.

Í stefnunum er í fæstum tilvikum að finna markmið útfærð á hlutlægan hátt eða stuðst við hlutlæga mælikvarða. Það leiðir til þess að reglulegt árangursmat er illmögulegt. Þó eru tvær nýlegar stefnur sem uppfylla þessi skilyrði, fáeinar aðrar að hluta til og tvær enn í vinnslu að þessu leyti. Skortur á hlutlægum markmiðum leiðir einnig til þess að í uppbyggingu markmiðasetningar eru skil huglægra markmiða við undirmarkmið óljós. Niðurstaðan er því að hægt er að gera betur í að útfæra markmið með hlutlægum hætti í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar.

Aðgerðaáætlanir eru í flestum tilvikum meðfylgjandi en ekki öllum en mikilvægt er að aðgerðaáætlun með aðgerðum eða verkefnum í anda stefnuáherslna og markmiða fylgi stefnu til að tryggja markvissa innleiðingu hennar. Þannig fylgir ekki aðgerðaáætlun innkaupastefnu heldur innkaupareglur og í tilviki stefnu gegn einelti, áreitni og ofbeldi er sett fram verklag en ekki aðgerðaáætlun. Þó að aðgerðaáætlun sé sett fram með miðlægri stefnu er framkvæmd hennar ekki alltaf skýr. Þ.e. í greiningarþættinum framkvæmd eru gerðar mjög miklar kröfur um að leiðir að markmiðum séu skilgreindar og mjög skýrar, því sé lýst hvernig þeim verði hrint í framkvæmd og að þeir sem eiga að vinna tiltekin verk viti af þeim. Í mörgum tilvikum fela aðgerðaáætlanir það í sér að þörf er á meiri útfærslu en svo að þessi skilyrði geti talist uppfyllt, í 11 af 17 stefnum er metið sem svo að þau séu a.m.k. að hluta til uppfyllt og tvær stefnur eru enn í vinnslu að þessu leyti. Árangursríkasta leiðin til að útfæra skýra framkvæmd er með góðu samráði við ábyrgðaraðila aðgerða og verkefna.

Skilgreindir ábyrgðar- og framkvæmdaðilar á aðgerðum og verkefnum í stefnunni eru oftast til staðar eða í níu tilvikum, í 5 tilvikum að hluta til og í einu tilviki ekki til staðar.

Metið er svo sem að samráð við bæði innri og ytri hagsmunaaðila hafi verið með fullnægjandi hætti í tólf stefnum, að hluta til í fjórum stefnum en óþekkt í einu tilviki. Mikilvægt er að haft sé samráð við alla þá innri og ytri hagsmunaaðila sem stefnan varðar. Það er mikil áskorun að innleiða stefnu sem hagsmunaaðilar hafa ekki næga aðkomu að og einnig felst áskorun í því þegar það eru ekki sömu aðilar sem búa til stefnu og síðan þurfa að innleiða hana.

Samræmi við aðrar stefnur og áætlanir er í flestum tilvikum til staðar og markmið eru ekki sett fram með þeim hætti að þau stangist á við markmið í öðrum stefnum eða áætlunum. En dæmi eru um að fleiri en ein stefna hafi áþekkt markmið án þess að stefnurnar vísi hver í aðra eða að sýnilegt sé að þær samhæfi aðgerðir innbyrðis til að ná fram markmiðum. Auk þess má velta fyrir sér hvort ráðlegt sé að stefnur innihaldi áþekkt markmið. Vandí getur komið fram við innleiðingu og eftirfylgni stefnu og í því sambandi er rétt að hafa í huga að mismunandi starfseiningar bera ábyrgð á innleiðingu viðkomandi stefna. Dæmi um þetta eru markmið og verkefni í miðlægum stefnum sem varða þýðingar, táknaál og túlka- og þýðingarþjónustu annars vegar og hins vegar notendamiðaða hönnun og aðgengileika upplýsinga á vefnum.

Við skoðun á greiningarþættinum samræmi við aðrar stefnur og áætlanir kom einnig fram að dæmi eru um stefnur þar sem sett er fram í aðgerðaáætlun nokkuð af aðgerðum og verkefnum sem jafnframt má finna innan annarra stefna og áætlana. Dæmi um þetta eru atvinnustefna Reykjavíkurborgar og stefna í málefnum miðborgar. Þær eru því að einhverju leyti samantekt aðgerða og verkefna sem þegar hafði verið stofnað til á öðrum vettvangi og skrifstofurnar sem bera ábyrgð á þessum tveimur stefnum koma ekki að. Ráðlegt er að skýra frá því í stefnu hvar unnið er að verkefnum sem eru til þess fallin að ná fram markmiðum stefnunnar en velta má fyrir sér hvort æskilegt sé að setja þau verkefni einnig inn í aðgerðaáætlun stefnu sem önnur starfseining á að hafa eftirfylgni með. Í miðlægum stefnum borgarinnar er algengt að fagsviðum séu falin ýmiss konar verkefni, en þá oftast ný verkefni.

Þegar greiningarþátturinn tengsl við fjármagn er skoðaður má sjá að þrátt fyrir að í flestum tilvikum sé ekki fjallað sérstaklega um kostnað í stefnum eða aðgerðaáætlunum eru þær nær allar fjármagnaðar að hluta til eða í heild. Einstakar aðgerðir eru yfirleitt ekki fjármagnaðar sérstaklega en fjármögnun er oftast í formi fjárheimilda til starfseininga sem nægja eða fara langt með að standa undir kostnaði við verkefni og vinnuframlag starfsmanna við að sinna þeim skv. forgangsroðun. Í sumum tilvikum á eftir að fara fram ítarlegra mat á kostnaði við innleiðingu stefnu eða fjármagna stefnu að fullu. Stefnur kalla oft á viðbótarfjármagn og því ætti ávallt að greina þörf fyrir fjármagn samhliða móttun þeirra og að skýrt sé hvort kostnaður sé innan fjárhagsramma eða ekki.

Flestar stefnur eru annað hvort reglulega endurskoðaðar eða kveða á um reglulega endurskoðun sem ekki er enn komið að. Dæmi er um stefnur sem ekki hafa afmarkaðan gildistíma og því óvíst hvort þær verði teknar tímanlega til endurskoðunar og dæmi eru um stefnur þar sem endurskoðun hefur dregist töluvert. Þar er helst að nefna stefnu í erlendum samskiptum sem samþykkt var árið 2005, starfsmannastefnu sem var í gildi frá 2001 þar til ný mannauðsstefna var samþykkt í maí 2018 auk þess sem færa má rök fyrir því að tímabært sé að endurskoða atvinnustefnu borgarinnar sem samþykkt var árið 2012.⁵ Því er ráðlegt að tilgreina gildistíma stefnu og áætlana og hvaða starfseining ber ábyrgð á endurskoðun.

Það mætti vera meiri hefð fyrir framsetningu á hlutlægum mælikvörðum með miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar. Með skoðun á stefnunum má sjá að oft er hægt að skilgreina mælikvarða sem gera það mögulegt að mæla árangur stefnu. Og eins og komið hefur fram er það undantekning að markmið í miðlægum stefnum séu útfærð á hlutlægan hátt. Þar af leiðandi er árangursmat í flestum tilvikum illmögulegt og um slíkt er oftast ekki fjallað um í stefnunum. Mælikvarðar eru þó skilgreindir í tilviki stefnu í nýtingu upplýsingatækni 2018-2022 og í matarstefnu 2018-2022 og að hluta til í húsnæðisstefnu og húsnæðisáætlun, skjalastefnu og mannauðsstefnu auk þess sem markmið stefnu gegn einelti, áreitni og ofbeldi má mæla út frá tilkynntum tilvikum og niðurstöðum viðhorfskannana meðal starfsmanna.

3.3 Tillögur II

Á grundvelli greiningar á skjölum og stefnum eru eftirfarandi tillögur lagðar fram:

- Samþykkt verði drög að reglum Reykjavíkurborgar um stefnur og stefnumarkandi áætlanir sem sjá má í viðauka 5. Með reglunum, og leiðbeinandi stefnusniðmáti sem þeim fylgir, er leitast við að setja skýran ramma utan um stefnumótun og stefnuframkvæmd hjá Reykjavíkurborg. Ákvæði reglnanna fela í sér nokkuð svigrúm til að víkja frá honum þar sem við á enda geta verið ástæður fyrir því að uppbygging á stefnum eða stefnumarkandi áætlunum sé með öðrum hætti.
 - Ábyrgð: Borgarráð.
- Lögð verði fyrir borgarráð tillaga að fjármálastefnu með almennum markmiðum um rekstur og efnahag og um þróun fjármála borgarinnar til lengri og skemmri tíma. Lögð verði árlega fram fimm ára áætlun sem byggist á samþykktri fjármálastefnu og greinir frá þeim aðgerðum og leiðum sem fara skal svo markmiðum fjármálastefnu verði náð. Fjármálastefna og fimm ára áætlun skulu byggja á þeim grunngildum sem fjallað er um í 5. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 og í greinargerð skal sýnt hvernig þeim er fylgt

⁵ Fyrirhugað er að skipa stýrihóp um endurskoðun stefnu Reykjavíkurborgar í erlendum samskiptum. Í meirihlutasáttmála borgarstjórnar 2018-2022 kemur fram að endurskoða skuli atvinnustefnu borgarinnar.

bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun borgarsjóðs. Fjármálastefna og fimm ára áætlun skulu fylgja þeim leikreglum sem settar eru í fjármálakafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þ.á m. jafnvægisreglu og skuldareglu. Þá skal sett fram stefna fyrir hvern málaflokk til ekki skemmri tíma en fimm ára, þar sem lýst er áherslum og markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, um fyrirkomulag, þróun og umbætur á þeirri starfsemi sem fellur undir viðkomandi málaflokk. Í stefnunni skal gerð grein fyrir hvernig markmiðum verði náð, ábyrgðarskiptingu, tímasetningum, nýtingu fjármuna og áherslum við innkaup. Stefna fyrir málefnasvið skal vera heildstæð og í samræmi við þau fjárhæðamörk sem fram koma í gildandi fimm ára áætlun.

- Ábyrgð: Fjármálaskrifstofa. Kostnaður: Innan ramma. Tímamörk: Desember 2018.

- Reglur um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg verði endurskoðaðar.
 - Ábyrgð: Mannauðsdeild skrifstofu borgarstjóra og borgarritara í samvinnu við kjaradeild. Kostnaður: Innan ramma. Tímamörk: Febrúar 2019.

3.4 Aðrar niðurstöður

Stefna Reykjavíkurborgar birtist ekki eingöngu í formlegum stefnuskjölum heldur líka í ýmiss konar stefnumarkandi skjölum eins og kemur fram í kafla 3.1 og viðauka 2. Algengt er að opinber stefna sé mörkuð með slíkum hætti. Því þarf að vera vakandi fyrir tengslum þeirra við samþykkt stefnuskiöl og tilefni getur verið til að skoða hvort ástæða sé til að móta og samþykkja stefnu með formlegum hætti í viðkomandi málaflokki, eða uppfæra stefnu sem til staðar er.

Það er til umhugsunar hvort vel unnin stefna þurfi endilega að innihalda þá efnisþætti sem miðlægur stefnur voru greindar út frá og fjallað er um í kafla 3.2. En benda má á að greiningarþættirnir eru mjög áþekkir þeim sem notaðir voru við stefnugreiningu stjórnarráðsins og endurspeglast í handbók stjórnarráðsins um opinbera stefnumótun og í stefnusniðmáti stjórnarráðsins. Með samþykkt laga um opinber fjármál eru allar málefnasviðsstefnur ráðuneyta og stofnana settar inn í það sniðmát í fjármálaáætlun. Greiningarþættirnir, handbók um opinbera stefnumótun og stefnusniðmát stjórnarráðsins eru allt fyrirmyndir sem tekið er mið af í þeim tillögum sem hér eru lagðar fram að reglum um stefnur og stefnumarkandi áætlanir og leiðbeinandi stefnusniðmáti.

Hjá Reykjavíkurborg hafa ekki verið sett viðmið fyrir stefnumótun og áætlanagerð sambærileg við þau sem sett hafa verið innan Stjórnarráðsins. Að mati starfshóps er full ástæða til að gera það og efla og samhæfa vinnubrögð innan Reykjavíkurborgar með fræðslu, ráðgjöf og tilmælum sem og að leiðbeina varðandi samspil stefnumótunar og fjármagns.

Til viðbótar við ofangreindar tillögur er það mat starfshópsins að skoða megi þörf á að endurskoða stefnu Reykjavíkurborgar í erlendum samskiptum og atvinnustefnu og vinna áfram að mótun lýðheilsustefnu, lýðræðisstefnu, áhættustefnu, gæðastefnu og gagnastefnu sbr. umfjöllun í viðauka 2 um stefnumarkandi skjöl. Sú vinna er þegar í farvegi. Eftir að starfshópurinn tók til starfa var myndaður nýr meirihluti í borgarstjórn fyrir tímabilið 2018-2022. Í meirihlutasáttmála borgarstjórnar fyrir tímabilið 2018-2022 er kveðið á um samþykkt og innleiðingu lýðræðisstefnu og að atvinnustefna borgarinnar verði endurskoðuð með áherslu á fjölbreytileika, sjálfbærni og samkeppnishæfni. Borgarráð hefur einnig skipað stýrihóp um endurskoðun á stefnu Reykjavíkurborgar í erlendum samskiptum Reykjavíkurborgar. Þá er fyrirhugað að halda áfram

vinnu við mótun lýðheilsustefnu, áhættustefnu, gæðastefnu og gagnastefnu á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara.⁶

Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara, mannréttindaskrifstofa og skrifstofa þjónustu og reksturs munu samhæfa aðgerðir vegna innleiðingar stefna sem setja fram markmið eða aðgerðir sem varða tungumál, túlkunar- og þýðingarþjónustu, táknmál og aðgengileika upplýsinga á vefnum.

Þá stendur til að endurskoða stefnu og aðgerðaáætlun í málefnum miðborgar samhliða þeirri endurskoðun á fyrirkomulagi og verkefnum verkefnisstjórnar miðborgarmála sem á að fara fram að loknu starfsárinu 2019.

Mannauðsdeild mun taka til skoðunar að samþykktar stefnur á sviði mannauðsmála verði skilgreindar sem undirstefnur mannauðsstefnu þar sem við á og það skýrt í öllum viðkomandi stefnuskjölum. Skoðað verður hvort endurskoðuð stefna gegn einelti, áreitni og ofbeldi, samþykkt viðverustefna og stefna í öryggis-, heilsu- og vinnuumhverfismálum sem er í vinnslu skuli vera skilgreindar sem undirstefnur mannauðsstefnu.

Í tillögu að reglum um stefnur og stefnumarkandi áætlanir segir í 2. gr. um samræmi við aðrar stefnur og áætlanir að við mótun stefnu skuli þess gætt að hún sé í samræmi við lög og aðrar stefnur og samþykktir Reykjavíkurborgar og að hún taki mið af meginstefnum á borð við mannréttindastefnu, upplýsingastefnu og þjónustustefnu. Meginstefnur skuli lagðar fyrir borgarstjórn Reykjavíkur til samþykktar. Þá segir einnig að huga skuli að tengslum meginstefna og undirstefna og tilgreina í stefnuskjali ef um undirstefnu er að ræða og hvaða stefnu hún heyrir undir. Ákvæðið felur í sér að gerður er greinarmunur á meginstefnum annars vegar og undirstefnum hins vegar. Til álita er hvort skilgreina ætti meginstefnur Reykjavíkurborgar, a.m.k. miðlægur meginstefnur, eða skilgreina viðmið sem stefna skal uppfylla til að teljast meginstefna. Hér er ekki lögð fram tillaga þess efnis enda getur slík skilgreining verið vandkvæðum háð. En með því að setja fram 2. gr. í tillögu að reglum um stefnur og stefnumarkandi áætlanir mun þessi uppbygging miðlægra stefna skýrast.

Að síðustu er rétt að geta þess að ríkisstjórnir og sveitarfélög víða um heim taka í auknum mæli mið af [heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun](#) í stefnumótun sinni. Heimsmarkmiðin gilda um öll aðildaríki S.þ. og hafa þau skuldbundið sig til þess að vinna skipulega að innleiðingu markmiðanna bæði á innlendum og erlendum vettvangi út gildistíma þeirra sem er til 2030. Það er til skoðunar á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara hvernig haga megi fyrirkomulagi innleiðingar heimsmarkmiðanna í starfsemi Reykjavíkurborgar.

⁶ Starfshópur um áhættustýringu hjá Reykjavíkurborg hefur skilað skýrslu og kostnaðarmetnum tillögum til ábyrgðarmanns. Fyrirhugað er að skipa starfshóp um mótun gagnastefnu haust 2018 og verkefnisstjórn um innleiðingu á gæðakerfi og gæðahandbók fyrir Reykjavíkurborg í ársbyrjun 2019 þegar gert er ráð fyrir að hugbúnaður fyrir gæðahandbók liggi fyrir.

Heimildir

Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar (apríl 2013). Skýrsla innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar, apríl 2013.

https://reykjavik.is/sites/default/files/yomis_skjol/skjol_utgefid_efni/ie12110006_mat_eftirlitsu_mhverfinu_2013.pdf.

Skýrsla úttektarnefndar borgarstjórnar á stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Reykjavíkurborg, apríl 2013.

https://reykjavik.is/sites/default/files/yomis_skjol/skjol_utgefid_efni/1.pdf.

Skýrsla starfshóps um umsjón með úrvinnslu upplýsinga, ábendinga og athugasemda úttektarnefndar borgarstjórnar um stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Reykjavíkurborg, apríl 2014.

https://reykjavik.is/sites/default/files/yomis_skjol/skjol_utgefid_efni/skyrsla_starfshops_um_ni_durstodur_uttektarnefndar_borgarstjornar.pdf

Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð. Stjórnarráð Íslands, 2013.

<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/utgefidefni/handbok-stefnumotun.pdf>.

„Stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta. Leiðir að einföldun og samhæfingu.“ *Stjórnámál og stjórnsýsla*, 1. tbl., 8. árg. 2012 (153-172. Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson.

<https://skemman.is/bitstream/1946/12294/1/a.2012.8.1.7.pdf>.

Staða stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins. Könnun meðal stjórnenda og sérfræðinga í ráðuneytum. Stefnumótun Stjórnarráðsins, September 2015.

<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/stada-stefnumotunar-og-aaetlana-hja-stjr.pdf>.

Meirihlutasáttmáli Viðreisnar, Samfylkingarinnar, Pírata og Vinstri grænna fyrir borgarstjórn Reykjavíkur kjörtímabilið 2018 til 2022. <https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/meirihlutasattmali.pdf>.

Viðauki 1. Almenn um hugtakið stefna

Hugtakið stefna hefur haft víðtæka merkingu í opinberri stjórnsýslu. Í handbók Stjórnarráðs Íslands um opinbera stefnumótun og áætlanagerð er fjallað um skilgreiningu á stefnu á bls. 6-7:

„Orðið stefna, í almennri notkun, er margrætt og hefur einnig verið skilið á mismunandi hátt í stjórnsýslunni. Mikilvægt er að samræma hugtakanotkun og sú skilgreining hugtaksins opinber stefna sem handbók þessi miðast við er svohljóðandi: „leið sem ríkisstjórn, flokkur eða embættismenn kjósa að fara og framkvæma í samræmi við“ (Encyclopædia Britannica (2012). Public policy approach). Sumir telja að opinber stefna samanstandi af mörgum ákvörðunum og aðgerðum sem stýra úthlutun almannafrjár eftir tilteknum gildum. Í markaðsumhverfi er algengt að notað sé enska hugtakið „strategy“, en algengasta og e.t.v. víðasta skilgreining stefnu (e. policy) er: „skilgreining á tilgangi skipulagsheildar og þær áætlanir og leiðir sem eru farnar til að ná þeim tilgangi“ (Lynch, Richard. (2003). Corporate Strategy, 3ja útgáfa, Harlow: Prentice Hall)...

Opinber stefna stjórnvalda birtist með formlegum hætti m.a. í lögum, reglugerðum, þingsályktunum, stjórnarsáttmálum, málefnaáætlunum (sérstökum stefnuskjölum á ákveðnum málefnaáætlunum), aðgerðaáætlunum og samningum.

Stefnumörkun/stefnumótun er ferli þar sem skipulagsheild/ir leitast við að setja fram stefnu/áætlun um hvernig breytingum frá núverandi ástandi skuli náð fram og hver sé æskileg eða viðunandi staða eftir tilsettan tíma. Stefnumörkun fer fram á vettvangi stjórnmalanna en stefnumótun er verkefni stjórnsýslunnar...

Stefnumótun og áætlanagerð er viðamikill þáttur í allri starfsemi hins opinbera, hvort sem er í ráðuneytum, hjá stofnunum eða sveitarfélögum. Starfsfólk þarf því að hafa þekkingu á þeirri aðferðafræði sem þar er byggt á.

Formleg stefna hins opinbera er jafnan sett fram í hugmyndafræðilegu stefnuskjali. Það hugtak er skilgreint svo: Tímasett skjal þar sem sett er fram hugmyndafræði, framtíðarsýn, gildi og markmið sem fylgt er eftir með mælikvörðum og fjármagnstengdum aðgerðum.”

Í grein Héðins Unnsteinssonar og Péturs Berg Matthíassonar *Stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta*⁷ er einnig fjallað um stefnumótun og skilgreiningu á stefnu:

Það má finna ófáar skilgreiningar á stefnum, stefnumótun, opinberri stefnumótun, stefnumörkun og fleiri sambærilegum hugtökum sem notuð eru innan stefnumótunar - fræðinnar....Fyrir vikið er ekki einfalt að skoða stefnu stjórnvalda í mörgum málaflokkum þar sem þær er ekki alltaf að finna í vel afmörkuðum skjölum, lögum eða stefnuyfirlýsingum (Kristinsson G. H., 2007).

Í greininni er einnig fjallað um tvo stefnumótunarskóla:

Rökhyggjunálgunin er forskrift af því hvernig stefna á að vera, þ.e. línulegt, skynsemisferli frá hugmynd að veruleika með aðkomu fjármuna (Sutton, 1999). Aftur á móti heggur smáskrefaferlið nærri raunveruleikanum um það hvernig stefna er í veruleikanum:

„ruglingslegt ferli smáskrefa þar sem ýmis stig eru samtvinnuð og leiðin að markmiðinu ákvarðast helst af samningum og málamiðlunum“ (Sigurgeirsdóttir, 2006). Segja má að stefnuferli í dag feli í sér samþættingu af báðum þessum leiðum um sem endurspeglast í

⁷ <https://skemman.is/bitstream/1946/12294/1/a.2012.8.1.7.pdf>.

málamiðlunarkenningunni „mixed-scanning“ (Etzioni, 1967) þar sem hin pólitíska stefnumótun og stefnumörkun „kerfisins“ blandast saman (Sigurgeirsdóttir, 2006).

Í skýrslu Innri endurskoðunar *Mat á eftirlitsumhverfi* (apríl 2013) er gerður er greinarmunur á æðstu stefnu eða meginstefnu og undirstefnum (s.s. stefnur fyrir tiltekinn málaflokk). Meginstefnur þarf að endurskoða reglulega. Stefnur málaflokka eiga að endurspeglu áherslur borgarstjórnar sem birtast í meginstefnum.⁸

⁸ *Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar*. Skýrsla innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar, apríl 2013. https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/ie12110006_mat_eftirlitsumhverfinu_2013.pdf.

Viðauki 2. Stefnumarkandi skjöl

Í kafla 3.1 var fjallað um kortlagningu skjala. Í henni var lögð áhersla á að ganga ekki of langt. Ekki var ráðist í mikla leit aftur í tímann eða farið kerfisbundið yfir allar samþykktar tillögur borgarráðs, verkefni og samþykktar tillögur starfshópa. Það hefði verið of tímafrekt og því látið nægja að spyrja um tilvist skjala í viðtölum við fulltrúa miðlægra skrifstofa og að skoða [yfirlit yfir lög, reglugerðir, samþykktir og stefnumörkun](#) á vefsíðu Reykjavíkurborgar og önnur tiltæk yfirlit. Eingöngu voru kortlögð og skoðuð skjöl sem tengjast miðlægrri stjórnslu.

Flest skjölin sem voru kortlögð og skoðuð fela í sér framfylgd stefnu. Skjöl sem skilgreind voru sem stefnumarkandi eru ýmsar samþykktir, reglur, samningar og samkomulög, sáttmálar, samþykkt aðild að samtökum, aðgerðaáætlanir og samþykktar tillögur starfshópa. Tilvist þessara skjala leiðir í ljós að stefna hefur ekki einungis verið mörkuð með formlegum samþykktum stefnuskjölum. Það felur ekki í sér að athugasemdir séu gerðar við að stefna sé mörkuð með slíkum hætti enda algengt hjá stjórnvöldum en gefur tilefni til að skoða hvort ástæða sé til að móta stefnu með formlegum hætti í viðkomandi málaflokki, eða uppfæra stefnu sem til staðar er.

Hér er ekki settur fram tæmandi listi yfir kortlögð skjöl en helstu stefnumarkandi skjöl og niðurstöður kortlagningar eru eftirfarandi:

- Samstarfssáttmáli við myndun meirihluta borgarstjórnar: Samstarfssáttmálinn er stefnuskjal meirihluta borgarstjórnar og setur fram stefnu í m.a. miðlægum málaflokkum.
- Samþykktir: Flestar samþykktir um ráð og nefndir Reykjavíkurborgar voru skilgreind sem stefnumarkandi þar sem þær útfæra upp að vissu marki stefnumörkun í málaflokknum og fela viðkomandi ráð/nefnd frekari útfærslu stefnu.
- Skjöl sem varða alþjóðasamskipti: Stefna Reykjavíkurborgar í erlendum samskiptum var samþykkt árið 2005. Frá þeim tíma hafa orðið breytingar á áherslum og verkefnum í alþjóðasamskiptum borgarinnar þó sumt hafi haldist óbreytt. Áhersla hefur aukist töluvert á friðar-, afvopnunar- og öryggismál og á loftslagsmál. Endurspeglast það m.a. í fjölda samninga, sáttmála og í aðild borgarinnar að samtökum á þessum málefnasviðum sem kortlagningin sýnir. Áherslu á friðar-, afvopnunar- og öryggismál má tengja við mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar og áherslu á loftslagsmál má tengja við loftslagsstefnu. En jafnframt má velta fyrir sér hvort ástæða sé til að uppfæra stefnu borgarinnar í alþjóðasamskiptum þar sem þetta eru mjög fyrirferðamiklir málaflokkar í alþjóðasamskiptum Reykjavíkurborgar í dag. Stefnan endurspeglar líklega vel ríkjandi hugmyndir þegar hún var samþykkt en endurspeglar varla nógu vel þá þróun sem síðan hefur verið í alþjóðasamskiptum Reykjavíkurborgar. Tengja mátti þessa málaflokka betur inn í stefnu borgarinnar í alþjóðasamskiptum, og fleiri málaflokka ef þeir eru fyrirferðamiklir í alþjóðasamskiptum fagsviða borgarinnar. Þar að auki gæti þessi þróun verið til marks um að borgir eru stærri gerendur en áður og sjálfstæðari á alþjóðavettvangi en áður þegar ríkisvaldið var fyrirferðarmeira. Skoða má hvort sú þróun ætti að vera meira áberandi í stefnu borgarinnar í alþjóðasamskiptum.
- Stefnumörkun á sviði fjármála: Til staðar er samþykkt innkaupastefna Reykjavíkurborgar en ekki heildstæð fjármálastefna. Slík er til í drögum á fjármálaskrifstofu en hefur ekki verið samþykkt. Nokkur önnur skjöl á sviði fjármála má skilgreina sem stefnumarkandi:
 - Reglur um gerð fjárhagsáætlunar: Í fyrsta hluta reglnanna er sett fram stefna og markmið um fjármálastjórnun. Í reglunum segir t.d. að fjárhagsáætlunargerð skuli byggjast á árangursmiðaðri fjárhagsáætlunargerð og á kynjaðri fjárhagsáætlunargerð. Þá felst stefnumörkun í fjárhagsáætlun hvers árs og í forgangsröðun verkefna.

- Innheimtuleglur Reykjavíkurborgar: Reglurnar marka stefnu hvað varðar jafnræði í innheimtumálum íbúa (t.d. greiðslufrestir og málsmeðferð), sem e.t.v. mætti setja fram í fjármálastefnu eða tengja reglurnar við hana.
 - Aðgerðaáætlun borgarráðs í fjármálum, fyrstu skref: Setur fram hvaða árangri í fjármálum þarf að ná árin 2016-2020. Sambærileg markmið voru sett í drög að fjármálareglum sem fylgdu drögum að fjármálastefnu.
- Samkomulag um samstarf á sviði lýðheilsu: Samstarf við embætti Landlæknis á sviði lýðheilsu. Fjallar um heilsueflingu í hverfum, heilsueflingu í skólum og aukinn jöfnuð. Samkomulagið hefur ekki bein tengsl við aðrar stefnur og miðlæg lýðheilsustefna hefur ekki verið samþykkt en hefur verið í undirbúningi á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara.
 - Samningar/verkefni á sviði lýðræðismála: Nokkur verkefni og samningar eru á sviði lýðræðismála sem hægt er að tengja a.m.k. óbeint við önnur stefnuskjöl. Verkefnið Betri Reykjavík og Hverfið mitt koma fram í Samstarfssáttmála við myndun meirihluta borgarstjórnar 2014-2018. Samningur við Almannaheill um Fund fólksins hefur það að markmiði að styrkja Fund fólksins sem er lýðræðishátið. Stoð er einnig að finna í samþykkt fyrir stjórnkerfis- og lýðræðisráð. Til viðbótar við þessi tengsl er lýðræðisstefna til í drögum og vísaði borgarstjórn henni til frekari vinnslu stjórnkerfis- og lýðræðisráðs í maí 2018.
 - Samningsmarkmið á nýjum uppbyggingarsvæðum: Kveður á um landnýtingu, fjármögnun á uppbyggingu innviða og listsköpunar í almenningsrýmum og er stefnumarkandi hvað varðar samningaviðræður borgarinnar við landeigendur og uppbyggingaraðila.
 - Reglur Reykjavíkurborgar um styrki: Samkvæmt þeim er markmiðið með styrkjum borgaryfirvalda að styðja við sjálfsprottið starf, starfsemi frjálsra félagasamtaka og framtak einstaklinga sem stuðla að farsælli þróun borgarsamfélagsins, lífsgæðum og fjölbreytilegu mannlífi. Ýmsir samningar og styrkir eru gerðir á grunni þeirra sem ekki er alltaf hægt að tengja beint við samþykktar stefnur.
 - Reglur um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg: Sum atriði í reglunum koma úr kjarasamningum, en í þeim eru einnig stefnumarkandi ákvæði. Þörf er á að endurskoða reglurnar og samræma betur við mannauðsstefnu og uppfæra m.t.t. þróunar á réttindum og skyldum annarra starfsmanna borgarinnar og stjórnenda hjá ríki.
 - Kjarasamningar: Kjarasamningar eru stefnumarkandi, t.d. hvað varðar vinnutímakafla, frítímakafla, jafnlaunastefnuákvæði.
 - Grænn hagvöxtur, skýrsla og tillögur starfshóps: Tillögur starfshóps um grænan hagvöxt eru dæmi um stefnumarkandi tillögur starfshóps. Þær eru víðtækari en atvinnustefna, loftslagsstefnan og aðrar stefnur á sviði umhverfis- og skipulagsmála Reykjavíkurborgar. Til dæmis tillögur um samstarf við félagasamtök, grænt bókhald o.fl. Settir eru fram umhverfisvísar og mælikvarðar og stuðst við flokka umhverfis- og auðlindastefnu. Borgin hefur ekki sett sér mælanleg markmið um grænan vöxt.
 - Gæðastjórnun: Tillögur starfshóps um gæðakerfi og rekstrarhandbók Reykjavíkur voru samþykktar í borgarráði í sept 2015. Tillögurnar fela í sér stefnumörkun í gæðamálum,

m.a. tillögur um gæðastefnu. Skrifstofu borgarstjóra og borgarritara var falin umsjón og eftirfylgni með verkefninu. Gæðastefna er enn í drögum og útfærð.⁹

- Áhættustjórnun: Fyrirliggjandi er skýrsla og tillögur starfshóps um áhættustýringu hjá Reykjavíkurborg frá júlí 2018. Hlutverk starfshópsins var að móta tillögur að umgjörð áhættustýringar og vinna að undirbúningi áhættustefnu borgarinnar í samræmi við ábendingar eftirlitsaðila. Tillögurnar fela m.a. í sér drög að stefnumörkun í áhættustjórnun.
- Gagnastefna og stjórndaupplýsingar: Innleiðing á stjórndaupplýsingakerfinu QlikSense er það sem kemst næst því að vera stefnumótandi vinnulag í gagnamálum. Þrátt fyrir tengingu við upplýsingastefnu og stefnu um nýtingu upplýsingatækni skortir gagnastefnu að mati tölfræði og greiningardeildar skrifstofu borgarstjóra og borgarritara og er fyrirhugað að vinna drög að henni. Því tengt hafa verið settar fram ábendingar og tillögur¹⁰ um að skoða þurfi hvaða árangursstjórnunartæki henti borginni best.

⁹ Vonir standa til að nýtt upplýsingakerfi geti einnig nýst sem hugbúnaður fyrir gæðakerfi og er fjallað um það í kröfufylsingu fyrir nýtt kerfi. Áætlað er að samkeppnisviðræðum um nýtt upplýsingakerfi ljúki í kringum áramót 2018/2019.

¹⁰ M.a. Innri endurskoðun, Mat á eftirlitsumhverfi 2014 og tillögur starfshóps um umsjón með úrvinnslu upplýsinga, ábendinga og athugasemda úttektarnefndar borgarstjórnar um stjórnkerfi og stjórnarsýslu Reykjavíkurborgar (apríl 2014).

Viðauki 3. Aðferðafræði og greiningarþættir

Stefnugreiningin sem framkvæmd var á vegum starfshóps um miðlæga stefnumótun tekur eingöngu til miðlægra stefna en ekki til stefna á ábyrgð fagsviða. Greiningin er sambærileg stefnugreiningu sem gerð var innan Stjórnarráðs Íslands og fjallað er um í greininni Stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta.¹¹ Greiningarþættirnir sem notaðir eru við greiningu á miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar eru flestir þeir sömu og notaðir voru við greiningu stjórnarráðsins, fáeinir voru teknir út eða lítillega aðlagðir að Reykjavíkurborg.

Formaður starfshópsins vann drög að greiningu á miðlægum stefnum og tók því næst viðtöl við þann eða þá sem unnu stefnuna og/eða bera ábyrgð á framkvæmd hennar. Í viðtölunum var farið yfir drög að greiningu og sammælt um niðurstöðu út frá skýringum á greiningarþáttunum. Að síðustu fór formaður starfshóps yfir alla greiningarþættina þvert á stefnurnar og gætti þess að meta hvern greiningarþátt með samræmdum hætti í öllum stefnunum og leiddi það í einhverjum tilvikum til breytinga á þeim niðurstöðum sem áður hafði verið sammælt um.

Það var töluverð áskorun að meta hvern greiningarþátt með samræmdum hætti þvert á allar stefnurnar enda eru þær ólíkt uppbyggðar, mislangt komnar í innleiðingu auk þess sem stundum hafa farið fram skilgreiningar eða vinna sem ekki er sýnileg í stefnuskjalinu en eðlilegt þótti að taka tillit til.

| Greiningarþáttur | Skýring |
|-------------------------------------|---|
| Ábyrgð | Hvaða starfseining ber ábyrgð á framkvæmd og endurskoðun stefnunnar? |
| Samþykkt af borgarstjórn/borgarráði | Hér er átt við hvort stefnan hafi verið lögð fyrir borgarráð og/eða borgarstjórn til samþykktar. |
| Ár | Hvaða ár stefnan var samþykkt. |
| Tímarammi | Hér er átt við hvort stefnan sé mótuð til ákveðins tiltekins tíma í senn og þá til hvaða tíma. |
| Miðast v. ríkjandi hugmyndafræði | Hér er átt við hvort sú hugmyndafræði sem stefnan endurspeglar sé í takt við ríkjandi og viðurkenndar hugmyndir (áherslur og stefnur) þess umhverfis sem stefnan er unnin í. Dæmi: stefna kann að endurspeglar ríkjandi hugmyndafræði ef hún tekur tillit til áherslna í samstarfssáttmála meirihluta borgarstjórnar, áherslna sem fram koma hjá ýmsum alþjóðastofnunum á tilteknu sviði, t.d. barátta gegn mansali, heimsmarkmið S.þ. o.s.frv. |
| Grundvallast á rannsóknnum | Hér er átt við hvort til grundvallar stefnunni eða áætlun liggja fyrir nýjustu rannsóknir í þeim málaflokki sem stefnan snýr að. Dæmi: kostnaðar- og ábatagreining, mat á hagkvæmni, greining á erlendum áætlunum, kannanir (viðhorf eða greiningar), rannsóknir óháðra aðila (s.s. háskólastofnana) o.s.frv. |
| Gerð almenn greining | Með almennri greiningu er átt við hvort fjallað sé um viðfangsefnið á fullnægjandi hátt í upphafi stefnunnar, það skýrt og því gerð góð skil. Almenn er hér átt við tilgang verkefnis, tímaáætlun og lengd, hver gefur stefnuna út – ábyrgðaraðili o.s.frv. |
| Framtíðarsýn/leiðarljós | Er framtíðarsýn eða leiðarljós sett fram í stefnunni? Þ.e. dreginn upp mynd af þeirri stöðu sem ætlunin er að ná með aðgerðum stefnunnar? |
| Meginmarkmið (huglæg) | Eru meginmarkmið sett fram? Þau eru huglæg, þ.e. ekki sett fram með mælikvörðum, eru yfirleitt stór/umfangsmikil, hugsuð til langs tíma og leiða niður í hlutlægari undirmarkmið. |
| Markmið útfærð á hlutlægan hátt | Hér er átt við hvort markmiðin séu útfærð hlutlægt. Hlutlæg markmið eru skýr og fela í sér tölulegar viðmiðanir svo að hægt sé að staðfesta með mælingum hversu vel hefur tekist að ná þeim. Almenn er gert ráð fyrir að markmið séu sértæk, mælanleg, aðgerðamiðuð, raunsæ og tímasett (smart) og ljóst sé hver beri ábyrgð á framkvæmd þeirra og hvernig að fjármögnun verði staðið. Á grundvelli markmiða eru oft sett fram nánari viðmið um árangur og árangursmælikvarðar tilgreindir. Á þann hátt er mögulegt að fylgjast á hlutlægan hátt með framgangi markmiða. Dæmi: Að 90% mjaðmaaðgerða séu gerðar innan 30 daga frá því að |

¹¹ <https://skemman.is/bitstream/1946/12294/1/a.2012.8.1.7.pdf>.

| | |
|---|---|
| | ákvörðun er tekin um aðgerð. Ekki er alltaf raunhæft að setja hlutlæg markmið og mælikvarða en hafa þarf í huga að ef markmið eru huglæg verður illmögulegt að meta árangur stefnu. |
| Aðgerðaáætlun sem vinna á eftir | Almennt er litið til þess að hverri stefnu fylgi aðgerðaáætlun þar sem aðgerðir (verkefni) í anda stefnuáherslna og markmiða eru útlistaðar og þeim fylgt eftir í framkvæmd. Í aðgerðaáætlun kemur t.a.m. fram hverjir eru ábyrgðar- og framkvæmdaaðilar á aðgerðum og verkefnum. |
| Framkvæmd | Hér er átt við hvort leiðir að markmiðunum séu skilgreindar og hvort því sé lýst hvernig þeim verði hrint í framkvæmd. Er vitað nákvæmlega hvað þarf að gera til að ná markmiði x og vita þeir sem eiga að vinna tiltekin verk af þeim? |
| Stuðst við hlutlæga mælikvarða | Hér er átt við hvort mælikvarðar séu notaðir, en þeir eru tæki til að kanna hvort markmið náist. Notkun mælikvarða leiðir til reglulegra söfnunar á upplýsingum um árangur af starfsemi. Þeir þurfa að tengjast stefnu, vera magntækir, auðskiljanlegir og einfaldir og í tengslum við annað sem mælt er innan stofnunar. |
| Skilgreindir ábyrgðar og/eða framkvæmdaaðilar | Hér er átt við hvort aðgerða- og framkvæmdaaðilar á aðgerðum og verkefnum í stefnunni séu tilgreindir (tengist tilvist aðgerðaáætlunar). |
| Unnin í samráði við hagsmunaaðila | Hér er átt við hvort lárétt vinnulag sé notað þar sem allir þeir aðilar sem stefnan mun snerta hafi verið kallaðir til og samræðuvinnulagi beitt út stefnumótunarferlið. Hagsmunaaðilar utan sem innan stjórnkerfis RVK eru meðvitaðir um innihald stefnunnar á vinnslustigi, markmið og mælikvarða og hafa tók á að koma athugasemdum sínum á framfæri. |
| Unnin í samræmi við aðrar stefnur og áætlanir | Hér er átt við hvort stefnan sé í samræmi við aðrar stefnur borgarinnar eða aðrar skuldbindingar sem hafa verið innleiddar. Hafa ber í huga að hér er átt við Stefnum/áætlanir þvert á málaflokka, s.s. mannréttindastefnu og upplýsingastefnu. Mikilvægt er að markmiðin séu ekki þannig sett fram að þau stangist á við markmið í öðrum stefnum/áætlunum. Eru stefnur að vinna að sama markmiðinu með ólíkum hætti án þess að vísa hver í aðra eða samhæfa aðgerðir innbyrðis til að ná fram markmiðum? |
| Tengd fjárheimildum | Hvort áherslur, aðgerðir eða verkefni, sem kveðið er á um í stefnunni, eru fjármagnaðar. Hér er átt við rekstrarkostnað (fastan kostnað) í fjárheimildum til starfseiningar; kostnað við sérverkefni sem hafa verið felld undir fastan kostnað; og kostnað sem sérstaklega er skilgreindur á lið í fjárhagsáætlun. |
| Reglulega endurskoðuð | Hér er átt við hvort stefnan, hugmyndafræðilegt innihald og aðgerðir í aðgerðaáætlun séu teknar til endurskoðunar með reglulegu millibili. Misjafnt er hversu oft stefnur eru endurskoðaðar. Stefnum hafa jafnan settan tímaramma, 4 ár, 10 ár o.s.frv. Sumar eru endurskoðaðar við lok tímabilsins og þá er ný áætlun gerð, en aðrar eru endurskoðaðar á miðju tímabili og ný áætlun gerð. |
| Reglulegt árangursmat | Hér er átt við hvort árangursmat hafi verið gert á stefnunni, markmiðum og aðgerðum aðgerðaáætlunar, samkvæmt fyrirfram skilgreindum tímaramma í stefnunni. Í kjölfar árangursmats er mikilvægt að endurskoða markmið og jafnvel aðgerðaáætlun í ljósi niðurstaðna. Árangursmat er illmögulegt án hlutlægra markmiða og mælikvarða. |

Viðauki 4. Niðurstöður greiningar á miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar

Í kafla 3 í meginmáli er fjallað um helstu niðurstöður greiningar á miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar. Í þessum viðauka er fjallað ítarlegar um hvern greiningarþátt fyrir sig og dregnar upp meginlínur um hvernig hann birtist í stefnunum. Það er rétt að taka fram að þrátt fyrir að víða hafi verið vandað til verka við gerð stefnanna er áherslan hér frekar á það sem betur má fara og hægt er að samræma í auknum mæli. Greiningin tekur til þess hvort greiningarþættirnir séu til staðar en felur ekki í sér efnislegt mat á stefnunum.

Ábyrgð

Hvaða starfseining ber ábyrgð á framkvæmd og endurskoðun stefnunnar?

Borgarstjórn og borgarstjóri sem framkvæmdastjóri sveitarfélagsins ber yfirábyrgð á öllum stefnum Reykjavíkurborgar. Þrátt fyrir það er mikilvægt að skýrt sé hvaða starfseining ber ábyrgð á innleiðingu, eftirfylgni og endurskoðun stefnu. Það má líta svo á að skrifstofa borgarstjóra og borgarritara beri ábyrgð á stefnu sé ekki annað tilgreint, en varla ef málaflokkurinn sem stefnan varðar fellur undir ábyrgðarsvið annarrar skrifstofu.

Í fjórum tilvikum af 17 mætti vera skýrara hver ber heildarábyrgð á stefnu, þ.e. á allt í senn innleiðingu, eftirfylgni og endurskoðun stefnu.¹² Það er yfirleitt skýrt hvaða starfseining ber ábyrgð á einstökum aðgerðum í stefnum enda algengt að aðgerðir og verkefni sem tilgreind eru í stefnu skiptist niður á nokkrar starfseiningar.

Niðurstaða:

Þó að yfirábyrgð á innleiðingu og endurskoðun stefnu ætti að hvíla á einni starfseiningu getur ábyrgð á framkvæmd stefnu dreifst á margar starfseiningar. Því er mikilvægt að tilgreint sé hvaða starfseining ber heildarábyrgð og ábyrgð á eftirfylgni með innleiðingu og söfnun mælinga þar sem við á og einnig á endurskoðun stefnu. Því er til eftirbreytni þegar fjallað er í stefnu um hvernig ábyrgðarsvið skiptist eins og gert er í tilviki upplýsingastefnu, þjónustustefnu, skjalastefnu, mannréttindastefnu og að einhverju leyti í stefnu í erlendum samskiptum. Stefna í málefnum miðborgar fjallar einnig um ábyrgðarsvið og samráð vegna málefna miðborgar.

Samþykkt stefnu

Hér er átt við hvort stefnan hafi verið lögð fyrir borgarráð og/eða borgarstjórn til samþykktar.

¹² Stefnurnar fjórar eru: 1. Stefna í erlendum samskiptum: Ekki er tilgreint í stefnunni hver beri ábyrgð á henni. Málaflokkurinn alþjóðamál er hýstur á skrifstofu borgarstjóra og borgarritara en verkefni sem varða alþjóðasamskipti eru samt sem áður dreifð um allt stjórnkerfi borgarinnar. Skv. 50. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarskög borgarstjórnar hefur forsætisnefnd umsjón með alþjóðasamstarfi borgarstjórnar og því hefur skrifstofa borgarstjórnar einnig veigamikil hlutverk hvað alþjóðasamskipti varðar. Ábyrgð á málaflokkinum er því ekki skýrara en svo að tilgreina mætti með skýrum hætti hvaða starfseining ber ábyrgð á framkvæmd og endurskoðun stefnu í erlendum samskiptum. 2. Húsnæðisstefna Reykjavíkurborgar: Í húsnæðisstefnu er ekki skilgreint hver ber yfirábyrgð á framkvæmd og innleiðingu stefnu eða endurskoðun hennar. 3. Stefna í túlka- og þýðingþjónustu: Borgarstjórn ber ábyrgð á að stefna um túlka- og þýðingþjónustu verði samþykkt skv. fyrstu tillögu starfshópsins sem vann drög að stefnunni en borgarstjóri á að stefnan verði endurskoðuð. Ábyrgð á eftirfylgni með innleiðingu mætti vera skýrari. 4. Stefna um framtíðaruppbyggingu á gistiþjónustu: Ábyrgð er ekki skilgreind með öðrum hætti en að skilgreina ábyrgð á einstökum aðgerðum og svo að stefnan falli bæði undir ferðaþjónustu- og atvinnustefnu Reykjavíkurborgar og falli inn í þær við næstu endurskoðun. Ábyrgð á eftirfylgni aðgerða stefnunnar er ekki skilgreind.

Það er ákvörðun meirihluta borgarstjórnar hverju sinni hvort stefnumarkandi áætlanir skuli lagðar fram til samþykktar borgarstjórnar eða borgarráðs.¹³

Níu af stefnunum voru eingöngu samþykktar í borgarráði og átta voru samþykktar í borgarstjórn, sbr. mynd 1. Í borgarstjórn voru samþykktar eftirfarandi stefnur: málstefna, atvinnustefna, framtíðaruppbygging gistipjónustu, stefna um nýtingu upplýsingatækni 2018-2022, matarstefna, mannréttindastefna, stefna í málefnum innflytjenda, flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd og innkaupastefna.

Stefna í málefnum miðborgar, húsnæðisstefna, upplýsingastefna og þjónustustefna voru samþykktar í borgarráði og fengu umræðu í borgarstjórn.

Stefna í erlendum samskiptum, stefna í túlka- og þýðingapjónustu, skjalastefna, stefna gegn einelti, áreitni og ofbeldi og mannauðsstefna voru eingöngu samþykktar í borgarráði og ekki að finna gögn um að þær hafa fengið umræðu í borgarstjórn.

Niðurstaða:

Til að gæta að samræmdri framkvæmd við samþykkt á stefnum Reykjavíkurborgar er ráðlegt að huga að því hvenær um meginstefnu er að ræða og að a.m.k. þær beri að leggja fyrir borgarstjórn til samþykktar.

Tímarammi

Hér er átt við hvort stefnan sé mótuð til tiltekins tíma í senn

Sex af 17 stefnum sem skoðaðar voru hafa ekki afmarkaðan gildistíma.¹⁴ Það þarf ekki að þýða að stefnurnar séu ekki reglulega teknar til endurskoðunar. Þannig kemur ekki fram í mannréttindastefnunni að hún sé mótuð til tiltekins tíma í senn en aðgerðaáætlunin gildir fyrir árin 2018-2022. Það var af ásettu ráði ekki settur fastur gildistími á stefnuna en mannréttindaskrifstofa og kjörnir fulltrúar hafa haft frumkvæði að endurskoðun eftir því sem við á, t.d. vegna lagabreytinga, og fylgjast vel með þörf fyrir endurskoðun. Stefnan var síðast samþykkt í október 2016.

Af þessum sex sem ekki hafa afmarkaðan gildistíma eru þrjár eldri en fjögurra ára, þ.e. stefna Reykjavíkurborgar í erlendum samskiptum sem samþykkt var í febrúar 2005, atvinnustefna (júní 2012) og innkaupastefna (mars 2011).

Prettán af stefnunum 16 voru samþykktar á kjörtímabilinu 2014-2018 en fjórar eru eldri. Þessar fjórar eru stefna Reykjavíkurborgar í erlendum samskiptum (febrúar 2005), húsnæðisstefna Reykjavíkurborgar (október 2011), atvinnustefna (júní 2012) og innkaupastefna (mars 2011).

Niðurstaða:

Í flestum tilvikum er þess gætt að taka stefnu, hugmyndafræðilegt innihald, markmið og aðgerðir reglulega til endurskoðunar eins og sjá má af þeim fjölda af stefnum sem samþykktar hafa verið á síðustu fjórum árum. Dæmi eru þó um að það hafi dregist lengi að taka stefnu til endurskoðunar og er helst þar að nefna stefnu Reykjavíkurborgar í erlendum samskiptum (2005) og

¹³ Í 14. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarskóp borgarstjórnar segir um fjölda umræðna í borgarstjórn við afgreiðslu mála að hafa skuli tvær umræður með a.m.k. einnar viku millibili um tilgreind málefni, þ.m.t. stefnumarkandi áætlanir sem gilda eigi til lengri tíma og taka til sveitarfélagsins í heild eða meirihluta þess. Ákvæði felur þó ekki í sér skyldu til að leggja stefnumarkandi áætlanir fyrir borgarstjórn og það gildir um afgreiðslu mála og tekur því ekki til umræðna um stefnu án formlegrar afgreiðslu.

¹⁴ Eftirfarandi stefnur hafa ekki afmarkaðan gildistíma: Stefna í erlendum samskiptum, stefna í málefnum miðborgar, atvinnustefna Reykjavíkurborgar, mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, innkaupastefna Reykjavíkurborgar og stefna gegn einelti, áreitni og ofbeldi.

starfsmannastefnu Reykjavíkurborgar (2001) sem var í gildi þar til mannauðsstefna var samþykkt í maí 2018. Til að fyrirbyggja slíkt er ráðlegt að tilgreina í stefnu hver gildistími hennar og hvaða starfseining beri ábyrgð á endurskoðun hennar.

Miðast við ríkjandi hugmyndafræði

Hér er átt við hvort sú hugmyndafræði sem stefnan endurspeglar sé í takt við ríkjandi og viðurkenndar hugmyndir (áherslur og stefnur) þess umhverfis sem stefnan er unnin í. Dæmi: stefna kann að endurspeglar ríkjandi hugmyndafræði ef hún tekur tillit til áherslna í samstarfssáttmála meirihluta borgarstjórnar, áherslna sem fram koma hjá ýmsum alþjóðastofnunum á tilteknu sviði, t.d. barátta gegn mansali, heimsmarkmið S.þ. o.s.frv.

Almennt má segja að stefnurnar tóku ýmist mið af lögum og reglugerðum, alþjóðlegum sáttmálum, samstarfssáttmála meirihluta borgarstjórnar, rannsóknnum eða könnunum, erlendum fyrirmyndum, öðrum stefnum s.s. mannréttindastefnu, starfsmannastefnu og siðareglum starfsmanna eða öðrum viðurkenndum hugmyndum. Þá eiga stefnurnar það sammerkt að vera settar fram til að mæta tilteknum áskorunum sem borgin stendur frammi fyrir og taka mið af viðurkenndum hugmyndum eða erlendum fyrirmyndum sem settar hafa verið fram til að mæta þeim áskorunum.

Rétt er að taka fram að skoðað var hvort stefnurnar væru í takt við ríkjandi og viðurkenndar hugmyndir þegar þær voru mótaðar. Stefna Reykjavíkurborgar í erlendum samskiptum endurspeglar líklega vel ríkjandi hugmyndir árin 2004/2005 þegar hún var mótuð en hún endurspeglar vart þá þróun sem síðan hefur verið í alþjóðasamskiptum Reykjavíkurborgar, t.d. aukna áherslu á loftslagsmál og friðar-, afvopnunar- og öryggismál. Þar að auki eru borgir stærri gerendur og sjálfstæðari á alþjóðavettvangi en áður þegar ríkisvaldið var fyrirferðarmeira. Þetta endurspeglar mikilvægi þess að stefnur séu endurskoðaðar reglulega.

Niðurstaða:

Niðurstaðan er að allar stefnurnar uppfylla skilyrði þess að miðast við ríkjandi hugmyndafræði þegar þær voru mótaðar. Lagt var mat á það með því að bæði skoða innihald stefnunnar og með viðtölum við þann/þá sem vann eða ber ábyrgð á stefnu. Erfitt er þó að meta hve mikið tillit var tekið til ríkjandi hugmyndafræði í hverri stefnu fyrir sig.

Grundvallast á rannsóknum

Hér er átt við hvort til grundvallar stefnunnar eða áætlun liggja fyrir nýjustu rannsóknir í þeim málaflökki sem stefnan snýr að. Dæmi: kostnaðar- og ábatagreining, mat á hagkvæmni, greining á erlendum áætlunum, kannanir (viðhorf eða greiningar), rannsóknir óháðra aðila (s.s. háskólastofnana) o.s.frv.

Almennt má segja að þær rannsóknir sem liggja til grundvallar stefnunum eru kortlagning á málaflöknum innan stjórnkerfis borgarinnar, viðhorfskannanir, samráðsfundir með innri og ytri hagsmunaaðilum, skoðun á erlendum fyrirmyndum, skoðun á fyrirliggjandi skýrslum, úttektum og rannsóknum, viðtöl og fundir með sérfræðingum í málaflöknum og einnig með fagaðilum innan stjórnkerfis borgarinnar auk þess sem ýmiss konar greiningar voru gerðar. Jafnvel voru sviðsmyndir og spár settar fram líkt og í tilviki húsnæðisáætlunar, stefnu um framtíðaruppbyggingu gistiþjónustu og þjónustustefnu.

Við undirbúning á miðlægum stefnum hefur því verið vandað til verka en einkum er áberandi hvað miklar rannsóknir og kannanir liggja að baki húsnæðisstefnu og húsnæðisáætlun, atvinnustefnu

og þjónustustefnu og hið sama má einnig segja um matarstefnuna og mannréttindastefnuna þó svo að rannsóknarvinnan sé meira áberandi í þeim fyrrnefndu. Það má einnig taka fram að viðfangsefni stefnu kallar á mismikla rannsóknarvinnu. Sumar stefnur grundvallast a.m.k. að einhverju leyti á lögum og kalla ekki á eins miklar rannsóknir, t.d. málstefnan, skjalastefnan, innkaupastefnan og stefna Reykjavíkurborgar gegn einelti, áreitni og ofbeldi en þessar stefnur grundvallast þó einnig á rannsóknum eins og kemur fram í þeim og í viðtölum við ábyrgðar- eða vinnsluaðila þeirra.

Það má eflaust setja fram vangaveltur um að umfangsmeiri rannsóknir hefðu mátt liggja að baki einhverri stefnunni en skoðun sýndi að þær eru allar undirbyggðar af nýlegum rannsóknum af einhverjum toga. Það er einna helst að oftast mætti liggja kostnaðar- og ábatagreining eða mat á hagkvæmni að baki stefnum.

Niðurstaða:

Niðurstaða greiningarinnar er að allar stefnurnar byggjast á nýjum eða nýlegum rannsóknum í viðkomandi málaflokki. Erfitt er þó að meta hve mikið tillit var tekið til viðurkenndra rannsókna í hverri stefnu fyrir sig, mun dýpri og tímafrekari skoðun hefði þurft að fara fram til að meta það.

Gerð almenn greining

Með almennri greiningu er átt við hvort fjallað sé um viðfangsefnið á fullnægjandi hátt í upphafi stefnunnar, það skýrt og því gerð góð skil. Almenn er hér átt við tilgang verkefnis, tímaáætlun og lengd, hver gefur stefnuna út – ábyrgðaraðili o.s.frv.

Í stefnunum er að finna almenna umfjöllun um viðfangsefnið,¹⁵ ýmist um umfang þess og starfsemi innan borgarinnar og einhvers konars stöðumat. Í sumum tilvikum var ekki um að ræða langan texta en almenna umfjöllun var oftast að finna í inngangi eða fyrstu köflum og jafnvel í viðaukum. Það er helst að nefna að í nokkrum tilvikum hefði mátt setja fram ítarlegra stöðumat á viðfangsefninu. Það var ekki í öllum tilvikum skýrt frá tímaáætlun og ábyrgðaraðila stefnunnar en ekki er ástæða til að meta svo að almenn greining sé ekki til staðar þó einstaka þætti skorti í einhverjum tilvikum. Gagnlegt væri að almenn greining yrði sett fram með samræmdari hætti, þ.e. að fjallað sé um umfang málaflokksins eða viðfangsefnisins sem stefnan varðar og sett fram umfjöllun um stöðumat og helstu áskoranir, sbr. leiðbeinandi stefnusniðmát í viðauka 6.

Framtíðarsýn/leiðarljós

Er framtíðarsýn eða leiðarljós sett fram í stefnunni? Þ.e. dreginn upp mynd af þeirri stöðu sem ætlunin er að ná með aðgerðum stefnunnar?

Framtíðarsýn eða leiðarljós er sett fram í öllum stefnunum en með mismunandi hætti og stundum með frekar óskýrum hætti. Einfaldast er að átta sig á framtíðarsýn eða leiðarljósi stefnu, þ.e. hvaða stöðu ætlunin er að ná, þegar settur er fram stuttur, skýr og hnitmiðaður texti sem síðan er brotinn niður í nokkur huglæg meginmarkmið. Framtíðarsýn er stundum sett fram með þeim hætti í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar en stundum eru sett fram nokkur leiðarljós. Í a.m.k. 7 tilvikum er textinn orðinn það langur að það þarf að rýna í hann til að átta sig á því hver framtíðarsýnin/leiðarljósið er. Þannig er framsetningin stundum í nokkuð löngu samfelldu máli sem gerir það erfiðara að átta sig á hvaða stöðu ætlunin er að ná. Það eru einnig dæmi um að skil

¹⁵ Eina undantekningin er innkaupastefna Reykjavíkurborgar en almenna umfjöllun um innkaupamál er að finna í fyrsta hluta innkaupareglna sem voru greindar samhliða innkaupastefnu.

á milli framtíðarsýnar/leiðarljóss og meginmarkmiða séu óljós. Samt er ekki hægt að segja annað en að framtíðarsýn eða leiðarljós sé sett fram í öllum stefnum.

Misræmi er sem sagt í framsetningu í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar annars vegar í því að misjafnt er hvaða hugtak er notað um þá stöðu sem stefnt er að því að ná og hins vegar í því hve langt mál er haft um þessa fyrirheitnu stöðu. Í um helmingi tilvika er það í stuttu og hnitmiðuðu máli en í um helmingi tilvika í löngu máli. Leiðarljós er það hugtak sem er oftast notað um fyrirheitnu stöðuna eða í 8 tilvikum, í þremur tilvikum er hugtakið framtíðarsýn notað og í fimm tilvikum ekki notað annað hugtak en stefna, meginmarkmið eða markmið. Í hugtakalista sem settur var fram af stefnuráði stjórnarráðsins er aðeins að finna hugtökin framtíðarsýn og meginmarkmið, hugtakið leiðarljós er ekki þar að finna.¹⁶

Niðurstaða: Framtíðarsýn/leiðarljós er sett fram í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar en með helst til ólíkum hætti og stundum helst til óskýrum. Það væri til bóta ef það væri gert með samræmdari og skýrari hætti, ekki síst til að útlit stefnuskjala yrði ekki eins mismunandi og raunin er.

Framtíðarsýn þarf að vera stutt, skýr og einföld svo merking hennar skiljist. Hana er svo hægt að útfæra nánar í huglæg meginmarkmið og síðan í markmið og aðgerðaáætlun. Það yrði til bóta ef framtíðarsýn væri sett fram í einni eða fáeinum setningum. Huga mætti betur að heildstæðari og samræmdri uppbyggingu markmiðasetningar í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar.

Meginmarkmið (huglæg)

Eru meginmarkmið sett fram? Þau eru huglæg, þ.e. ekki sett fram með mælikvörðum, eru yfirleitt stór/umfangsmikil, hugsuð til langs tíma og leiða niður í hlutlæ加里 undirmarkmið.

Líkt og í tilviki framtíðarsýnar eru meginmarkmið sett fram í öllum stefnunum en með mismunandi hætti og stundum með óskýrum hætti. Stundum er erfitt að átta sig á skilum á milli meginmarkmiða við framtíðarsýn/leiðarljós og dæmi um að þessi hugtök séu sett fram sameiginlega.

Í sumum tilvikum eru meginmarkmið sett fram í nokkuð löngum texta sem þarf að rýna til að átta sig á hver meginmarkmiðin eru. Skilgreiningin á meginmarkmiði er að það sé huglægt, hugsuð til langs tíma og leiði niður í hlutlæ加里 undirmarkmið. Það er því hægt að átta sig á því hvar meginmarkmið er að finna í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar en hugtakið meginmarkmið er þó í sjálfu sér sjaldan notað í stefnunum. Stundum er einnig erfitt að átta sig á skilum á milli meginmarkmiða og undirmarkmiða og ein ástæða þess er að markmið eru sjaldnast útfærð með hlutlægum hætti, þau eru mjög oft huglæg og skilin geta því orðið óljós.

Niðurstaða: Það skortir ekki á markmiðasetningu í miðlægum stefnum en skortir á heildstæða uppbyggingu hennar og skýra aðgreiningu milli framtíðarsýnar, huglægra meginmarkmiða og svo hlutlægra undirmarkmiða.

Huga mætti betur að heildstæðari og samræmdri uppbyggingu markmiðasetningar í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar. Huglæg meginmarkmið verði útfærð út frá þeirri framtíðarsýn sem stefnan leitast við að ná fram og þau svo útfærð í hlutlæg undirmarkmið.

Markmið útfærð á hlutlægan hátt

¹⁶ <https://www.stjornarradid.is/gogn/stefnur-og-aaetlanir/hugtakalisti/>

Hér er átt við hvort markmiðin séu útfærð hlutlægt. Hlutlæg markmið eru skýr og fela í sér tölulegar viðmiðanir svo að hægt sé að staðfesta með mælingum hversu vel hefur tekist að ná þeim. Almenn er gert ráð fyrir að markmið séu sértæk, mælanleg, aðgerðamiðuð, raunsæ og tímasett (smart) og ljóst sé hver beri ábyrgð á framkvæmd þeirra og hvernig að fjármögnun verði staðið. Á grundvelli markmiða eru oft sett fram nánari viðmið um árangur og árangursmælikvarðar tilgreindir. Á þann hátt er mögulegt að fylgjast á hlutlægan hátt með framgangi markmiða. Dæmi: Að 90% mjaðmaaðgerða séu gerðar innan 30 daga frá því að ákvörðun er tekin um aðgerð. Ekki er alltaf raunhæft að setja hlutlæg markmið og mælikvarða en hafa þarf í huga að ef markmið eru huglæg verður illmögulegt að meta árangur stefnu.

Í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar er í fæstum tilvikum að finna markmið útfærð á hlutlægan hátt eða stuðst við hlutlæga mælikvarða. Það er gert og vel útfært í tilviki stefnu um nýtingu upplýsingatækni 2018-2022 og í matarstefnu Reykjavíkurborgar 2018-2022 og að hluta til í húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar til 2020 og í mannauðsstefnu. Aðgerðaáætlun þjónustustefnu er enn í vinnslu og stendur til að skilgreina mælikvarða. Í öðrum stefnum eru dæmi um að lítil hluti markmiða séu útfærður með hlutlægum hætti. Markmiðasetning stefnanna ber það samt með sér að hægt er að útfæra þau með hlutlægum hætti í fleiri tilvikum og skilgreina mælikvarða til að meta framgang þeirra.

Niðurstaða: Það er hægt að gera betur í að útfæra markmið með hlutlægum hætti í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar. Án hlutlægrar útfærslu er erfitt að meta árangur stefnu og því er eftirsóknarvert að hugað verði betur að henni við endurskoðun og mótun á stefnum í framtíðinni.

Aðgerðaáætlun sem vinna á eftir

Almenn er litið til þess að hverri stefnu fylgi aðgerðaáætlun þar sem aðgerðir (verkefni) í anda stefnuáherslna og markmiða eru útlistaðar og þeim fylgt eftir í framkvæmd. Í aðgerðaáætlun kemur t.a.m. fram hverjir eru ábyrgðar- og framkvæmdaðilar á aðgerðum og verkefnum.

Oftar en ekki fylgir aðgerðaáætlun með stefnu eða í 10 tilvikum. Í þremur tilvikum má segja að hún fylgi að hluta til og í tveimur tilvikum er aðgerðaáætlun ekki meðfylgjandi.¹⁷ Aðgerðaáætlun mannauðsstefnu og aðgerðaáætlun þjónustustefnu eru enn í vinnslu.¹⁸

Fyrirliggjandi aðgerðaáætlanir eru settar fram með ýmsum hætti. Nokkur dæmi eru um að aðgerðir og verkefni í aðgerðaáætlun séu töluvert óútfærðar, í sumum tilvikum er það eðlilegt að útfærsla eigi eftir að eiga sér stað en ef mikil útfærsla á eftir að fara fram getur komið í ljós að meiri vinna og kostnaður felst í aðgerðinni en ráð var gert fyrir.

Dæmi eru um að í aðgerðaáætlun stefnu séu settar fram aðgerðir eða verkefni sem þegar hafa verið settar fram undir annarri stefnu eða eru þegar eru í vinnslu á öðrum starfseiningum. Dæmi um þetta er aðgerðaáætlun sem sett er fram með stefnu í málefnum miðborgar en

¹⁷ Það er í tilviki innkaupastefnu og í tilviki stefnu gegn einelti, áreitni og ofbeldi. Þær eru ekki settar fram sem dæmigerðar stefnur þar sem til stendur að innleiða þær með aðgerðaáætlun. Innkaupastefnu fylgja innkaupareglur en stefnan er ekki með þeim hætti að hægt sé að innleiða hana með einni aðgerðaáætlun, innkaupreglum er ætlað að ramma inn stefnuna og ná fram markmiðum hennar. Þá fylgir aðgerðaáætlun ekki stefnu gegn einelti, áreitni og ofbeldi. Í henni er sett fram verklag og fjallað um hlutverk stjórnenda og starfsmanna við að framfylgja því. Einnig er fjallað um hlutverk eineltisteyma sem skipuð hafa verið á hverju fagsviði og er þeim ætlað að bregðast við kvörtunum sem berast skv. vinnuferli þar um.

¹⁸ Í aðgerðaáætlun þjónustustefnu eru lagðar fram megináherslur næstu tveggja ára. Aðgerðaáætlunin er þó ekki útfærð með þeim hætti að útlistaðar séu aðgerðir og verkefni í anda stefnuáherslna og markmiða. Aðgerðaáætlunin skilgreinir hvernig aðgerðar/innleiðingaráætlun verður mótuð. Fjallað er um innleiðingu stefnunnar í þremur áföngum. Í öðrum áfanga er fyrirhugað að leggja fram drög að aðgerðaáætlun og í þriðja áfanga fyrirhugað að fullmóta og hefja innleiðingu skv. aðgerðaáætlun. Aðgerðaáætlun skv. öðrum áfanga liggur fyrir. Í henni segir að í lokafasa í ferli innleiðingar verði gengið frá endanlegri aðgerðaáætlun með skilgreindum ábyrgðaraðilum, tímasetningum og mælanlegum markmiðum.

aðgerðaáætlunin inniheldur bæði aðgerðir og huglæg markmið sem sum hver hafa þegar verið sett fram innan annarra stefna eða áætlana. Einkum er í aðgerðaáætluninni vísað til verkefna sem tengjast upplýsingastefnu, mannréttindastefnu og aðalskipulagi borgarinnar.

Annað dæmi um þetta er atvinnustefna Reykjavíkurborgar en mikinn fjölda aðgerða er að finna í aðgerðaáætlunum hennar sem fylgja stefnuvísunum 9 sem stefnan setur fram. Margar þeirra eru aðgerðir sem tilheyra öðrum stefnum, t.d. aðalskipulagi, húsnæðisstefnu, mannréttindastefnu, sóknaráætlun höfuðborgarsvæðisins o.fl. auk þess sem öll verkefni sem falla undir hafnarborgina eru á ábyrgð Faxaflóahafna. Aðgerðaáætlun mannréttindastefnu og stefna í málefnum innflytjenda, flóttafólks og hælisleitenda innihalda einnig verkefni úr aðgerðaáætlunum og verkefnum annarra fagsviða og miðlægra skrifstofa.

Oftast er vel skilgreint hvaða starfseining ber ábyrgð á tilteknum aðgerðum eða verkefnum í aðgerðaáætlunum miðlægra stefna. Það eru samt tilvik þar sem það er ekki skilgreint eða mætti vera skýrara.

Niðurstaða:

Mikilvægt er að aðgerðaáætlun með aðgerðum eða verkefnum í anda stefnuáherslna og markmiða fylgi stefnu til að tryggja markvissa innleiðingu stefnu. Gæta þarf þess að skilgreina ábyrgðaraðila verkefna og tilgreina kostnað þar sem við á. Aðgerðaáætlun ætti að innihalda aðgerðir og verkefni en varast ætti að setja markmið inn í aðgerðaáætlun. Aðgerðaáætlun getur eftir atvikum fylgt stefnu eða verið unnin í kjölfar samþykkt hennar.

Ráðlegt er að skýra frá því í nýrri stefnu hvar þegar er unnið að verkefnum sem eru til þess fallin að ná fram markmiðum hennar en velta má fyrir sér hvort æskilegt sé að setja þau verkefni einnig inn í aðgerðaáætlun stefnunnar. Í miðlægum stefnum borgarinnar er algengt að fagsviðum séu falin ýmiss konar verkefni, en þá oftast ný verkefni.

Framkvæmd

Hér er átt við hvort leiðir að markmiðunum séu skilgreindar og hvort því sé lýst hvernig þeim verði hrint í framkvæmd. Er vitað nákvæmlega hvað þarf að gera til að ná markmiði x og vita þeir sem eiga að vinna tiltekin verk af þeim?

Þó að aðgerðaáætlun sé sett fram er það ekki alltaf skýrt hvernig einstökum aðgerðum verður hrint í framkvæmd. Þ.e. í greiningarþættinum framkvæmd eru gerðar miklar kröfur um að leiðir að markmiðum séu skilgreindar og mjög skýrar, því sé lýst hvernig þeim verði hrint í framkvæmd og að þeir sem eiga að vinna tiltekin verk viti af þeim. Í mörgum tilvikum fela aðgerðaáætlanir það í sér að þörf er á meiri útfærslu en svo að þessi skilyrði geti talist uppfyllt. Engin af stefnunum nær því að uppfylla þessi skilyrði að fullu, 11 uppfylla þau að hluta til, fjórar uppfylla þau ekki og tvær aðgerðaáætlanir eru enn í vinnslu. Oftar er því ekki lýst hvernig framkvæmd verði háttáð, eingöngu hvað eigi að gera en ekki hvernig. Misjafnt er hve mikil útfærsla á eftir að eiga sér stað, stundum er hún ekki flókin en dæmi eru einnig um að verkefni séu ekki þess eðlis að nákvæm útfærsla á leiðum sé þekkt fyrirfram og e.t.v. ekki alltaf viðeigandi að setja það fram í aðgerðaáætlun stefnu.

Niðurstaða:

Ef til vill eru gerðar of miklar kröfur í þessum greiningarþætti en á það er einnig að líta að vel útfærðar aðgerðir og leiðir að markmiðum eru til þess fallnar að auka líkur á að innleiðing heppnist. Í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar eru mörg dæmi um að aðgerðir séu vel útfærðar og skýrar sem leið að því að ná markmiði en einnig eru dæmi um óskýrari og óútfærð markmið og aðgerðir. Algengast er að aðgerðaáætlanir miðlægra stefna innihaldi hvort tveggja.

Árangursríkasta leiðin til að útfæra skýra framkvæmd er með góðu samráði við ábyrgðaraðila aðgerða og verkefna.

Hlutlægir mælikvarðar

Hér er átt við hvort mælikvarðar séu notaðir, en þeir eru tæki til að kanna hvort markmið náist. Notkun mælikvarða leiðir til reglulegra söfnunar á upplýsingum um árangur af starfsemi. Þeir þurfa að tengjast stefnu, vera magntækir, auðskiljanlegir og einfaldir og í tengslum við annað sem mælt er innan stofnunar.

Það mætti vera meiri hefð fyrir framsetningu á hlutlægum mælikvörðum með miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar. Í tveimur af stefnunum er stuðst við hlutlæga mælikvarða, þ.e. í stefnu um nýtingu upplýsingatækni 2018-2022 og matarstefnu Reykjavíkurborgar 2018-2022. A.m.k. fáeina mælikvarða í matarstefnu þarf að útfæra nánar og ljóst er að mikil vinna felst í að safna þeim saman og ber skrifstofa þjónustu og reksturs ábyrgð á því skv. stefnunni.

Í fjórum stefnum er að hluta til stuðst við hlutlæga mælikvarða, þ.e. í húsnæðisstefnu, skjalastefnu, í stefnu gegn einelti, áreitni og ofbeldi og í mannauðsstefnu. Í þeim tilvikum eru mælikvarðar ekki alltaf settir skýrt fram í viðkomandi stefnu eða áætlun en skv. viðtölum og mati er ljóst að notast er við þá til að fylgjast með framgangi stefnunnar. Til dæmis eru mælikvarðar ekki settir fram í stefnu gegn einelti, áreitni og ofbeldi en stuðst er við viðhorfskönnun meðal allra starfsmanna borgarinnar um hvort starfsmenn hafi orðið fyrir einelti, áreitni eða ofbeldi af hálfu starfsmanna eða þjónustuþega. Mannauðsdeild fær einnig upplýsingar frá mannauðsþjónustum fagsviða um mál sem fara í formlegt ferli og þau skoðuð í samhengi við viðhorfskönnun.

Í húsnæðisstefnu og húsnæðisáætlun er að hluta til stuðst við mælikvarða¹⁹ en heildstæð söfnun og framsetning á öllum mælingum á sviði húsnæðismála gæti verið skýrari og samræmdari.

Það getur verið vandasamt, flókið og tímafrekt að skilgreina mælikvarða. Gott dæmi eru innkaupamál borgarinnar. Það er ekki hægt að segja að stuðst sé við hlutlæga mælikvarða í innkaupastefnu, þeir eru a.m.k. ekki settir fram með stefnunni eða innkaupareglum. Það er hægt að skilgreina einhverja mælikvarða í innkaupamálum en það skortir skilgreiningu á hugtökum, t.d. hvað eru umhverfisvæn innkaup í öðrum innkaupaflokkum en rekstrarvörur. Skilgreining mælikvarða getur því verið miserfið eftir innkaupaflokkum auk þess sem erfitt yrði að safna mælingum þar sem innkaup eru dreifstýrð að miklu leyti hjá Reykjavíkurborg og mismunandi hve mikil skráning á þeim fer fram.

Niðurstaða:

Með skoðun á miðlægum stefnum má sjá að oft er hægt að skilgreina mælikvarða sem gera það mögulegt að mæla árangur stefnu. Það getur samt verið vandasamt að skilgreina mælikvarða sem ná því að mæla markmið eða aðgerð og söfnun upplýsinga getur verið vandasöm í stóru stjórnkerfi eins og hjá Reykjavíkurborg.

¹⁹ Lykiltölur húsnæðismála eru reglulega uppfærðar (<https://reykjavik.is/lykiltolur-husnaedismala>).

Byggingafulltrúi uppfærir ársfjórðungslega tölur um samþykkt byggingamagn og fjölda íbúða sem hafin er smíði á. Einnig er uppfært tvisvar á ári fjöldi íbúða á byggingarsvæðum eftir skipulagsflokkum og haldið utan um úthlutun íbúðahúsalóða. Fjármálaskrifstofa heldur utan um tölfræði um veitingu stofnframlaga. Velferðarsvið og félagsbústaðir halda tölfræði um fjölgun íbúða og rýma, stöðu á biðlistum og fjölda notenda húsnæðisbóta.

Skilgreindir ábyrgðar og/eða framkvæmdaaðilar

Hér er átt við hvort aðgerða- og framkvæmdaaðilar á aðgerðum og verkefnum í stefnunni séu tilgreindir (tengist tilvist aðgerðaáætlunar).

Komið hefur fram að aðgerðaáætlanir fylgja ekki stefnum í öllum tilvikum. Þar sem þær eru til staðar eru ábyrgðar og/eða framkvæmdaaðilar skilgreindir í 9 tilvikum, í 5 tilvikum eru þeir skilgreindir að hluta til og í einu tilviki eru þeir ekki skilgreindir. Aðgerðaáætlanir þjónustustefnu og mannauðsstefnu eru enn í vinnslu. Þó að ábyrgð á verkefnum sé ekki alltaf ljós við lestur aðgerðaáætlunar er a.m.k ljóst í einhverjum tilvikum að hún hefur verið skilgreind og verkefnum útdeilt.

Í nokkrum aðgerðaáætlunum er skilgreining á ábyrgðar og framkvæmdaaðilum á einstökum aðgerðum eða verkefnum sett fram með mjög skýrum hætti, þ.e. í aðgerðaáætlun upplýsingastefnu, atvinnustefnu, stefnu um framtíðaruppbyggingu gistiþjónustu, aðgerðaáætlun skjalastefnu, matarstefnu, aðgerðaáætlun í mannréttindamálum og í stefnu í málefnum innflytjenda, flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd. Í þessum stefnum er ábyrgðaraðili skilgreindur í öllum aðgerðum.²⁰

Niðurstaða:

Það má gera betur þó að oftast sé skýrt í aðgerðaáætlun hvaða starfseining ber ábyrgð á aðgerð eða verkefni eða það skilgreint á síðari stigum. Það eru nokkur dæmi um að ábyrgð sé ekki skilgreind eða að það mætti vera skýrara hver ber ábyrgð á einstökum aðgerðum sem ætti að vera ljóst við lestur aðgerðaáætlunar.

Unnin í samráði við hagsmunaaðila

Hér er átt við hvort lárétt vinnulag sé notað þar sem allir þeir aðilar sem stefnan mun snerta hafi verið kallaðir til og samræðuvinnulagi beitt út stefnumótunarferlið. Hagsmunaaðilar utan sem innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar eru meðvitaðir um innihald stefnunnar á vinnslustigi, markmið og mælikvarða og hafa tök á að koma athugasemdum sínum á framfæri.

Almennt hefur þess verið vel gætt að hafa samráð við innri og ytri hagsmunaaðila við mótun á miðlægum stefnum. Í flestum tilvikum fengu bæði innri og ytri hagsmunaaðilar möguleika á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri eða í 12 tilvikum. Í fjórum tilvikum vantaði upp á samráð við annað hvort innri og ytri hagsmunaaðila en það gæti hafa verið rökstudd ákvörðun þar að baki. Ekki var skoðað að hvaða marki tekið var tillit til sjónarmiða hagsmunaaðila. Óljóst er hvernig samráði var háttáð í tilviki stefnu í erlendum samskiptum enda komið langt síðan hún var mótuð.

Stýrihópar kjörinna fulltrúa voru skipaðir til móta stefnu Reykjavíkurborgar í erlendum samskiptum, stefnu í málefnum miðborgar, húsnæðisstefnu, matarstefnu, mannréttindastefnu og stefnu í málefnum innflytjenda, flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd. Í þeim tilvikum höfðu starfsmenn einnig aðkomu en mismikla. Starfshópar starfsmanna undirbjuggu aðrar stefnur, að mestu fulltrúar miðlægra skrifstofa en fulltrúar fagsviða störfuðu í sumum tilvikum með þeim. Algengt var að fagsvið og miðlægar skrifstofur fengju að gera athugasemdir við drög að stefnu eða skila umsögn en það var ekki í öllum tilvikum. Stjórnkerfis- og lýðræðisráð fjallaði um nokkrar af stefnunum og einnig voru dæmi um að mannréttindaráði, hverfisráði eða öðrum ráðum væri boðið að koma athugasemdum á framfæri.

²⁰ Að undanskildum aftasta hluta í stefnu í málefnum innflytjenda, flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd um atriði sem snúa að samstarfi ríkis og sveitarfélaga.

Í flestum tilvikum fengu hagsmunaaðilar utan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar sem tengdust málaflöknum tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Einnig var algengt að drög að stefnu væru gerð aðgengileg á vefnum og öllum frjálst að gera athugasemdir. Einnig voru dæmi um að kannanir væru gerðar, haldnir samráðsfundir og óskað eftir umsögnum eða athugasemdum hagsmunaaðila.

Niðurstaða:

Mikilvægt er að haft sé samráð við alla þá innri og ytri hagsmunaaðila sem stefnan varðar. Það er mikil áskorun að innleiða stefnu sem hagsmunaaðilar hafa ekki næga aðkomu að og einnig felst áskorun í því þegar það eru ekki sömu aðilar sem búa til stefnu og síðan þurfa að innleiða hana. Algengt er að miðlægar stefnur Reykjavíkurborgar innihaldi margar aðgerðir sem dreifast á margar miðlægar skrifstofur og fagsvið. Þá er mikilvægt að gera vandaða hagsmunaaðilagreiningu og skilgreina aðkomu að stefnumótun svo sem mest sátt verði um stefnuna og framkvæmd hennar og einstakar aðgerðir.

Unnin í samræmi við aðrar stefnur og áætlanir

Hér er átt við hvort stefnan sé í samræmi við aðrar stefnur borgarinnar eða aðrar skuldbindingar sem hafa verið innleiddar. Hafa ber í huga að hér er átt við Stefnur/áætlanir þvert á málaflökka, s.s. mannréttindastefnu og upplýsingastefnu. Mikilvægt er að markmiðin séu ekki þannig sett fram að þau stangist á við markmið í öðrum stefnum/áætlunum. Eru stefnur að vinna að sama markmiðinu með ólíkum hætti án þess að vísa hver í aðra eða samhæfa aðgerðir innbyrðis til að ná fram markmiðum?

Samræmi við aðrar stefnur og áætlanir er í flestum tilvikum til staðar en á því eru fáeinar undantekningar. Markmið eru ekki þannig sett fram að þau stangist á við markmið í öðrum stefnum eða áætlunum. En það eru dæmi um að í fleiri en einni stefnu séu sett fram áþekk markmið án þess að stefnurnar vísi hver í aðra eða að sýnilegt sé að þær samhæfi aðgerðir innbyrðis til að ná fram markmiðum. Sumar stefnurnar eru skammt á veg komnar í innleiðingu en það er við innleiðingu þar sem hætta er á að ruglingslegt yrði ef aðgerðir eru ekki samhæfðar.

Það er einkum varðandi tungumál, táknmál, túlka- og þýðingarþjónustu annars vegar og hins vegar notendamiðaða hönnun og aðgengileika upplýsinga á vefnum þar sem finna má sömu eða áþekk markmið í nokkrum stefnum.

Upplýsingastefna, mannréttindastefna, stefna í túlka- og þýðingarþjónustu, málstefna og stefna í málefnum innflytjenda og flóttafólks og innihalda allar markmið og/eða aðgerðir sem snúa að tungumálum, táknmáli og þýðingum eða þýðingarþjónustu. Stefnurnar voru samþykktar í þessari röð með þeim fyrirvara að nú er í gildi þriðja útgáfa af mannréttindastefnu og þess ber að geta að stefna í túlka- og þýðingarþjónustu og málstefna voru í vinnslu á sama tíma. Stefnurnar vísa almennt ekki í hvor aðra eða að sjá að þær samhæfi aðgerðir. Það er erfitt að meta að hve miklu leyti stefna í málefnum innflytjenda og flóttafólks hefur tekið tillit til málstefnu eða stefnu í túlka- og þýðingarþjónustu sem báðar voru samþykktar á undan eða árið 2017. Þannig leggur stefna í málefnum innflytjenda og flóttafólks til í aðgerð I.4 að mótuð verði heildstæð stefna Reykjavíkurborgar í túlka- og þýðingamálum en tilgreinir ekki ítarlega hvað það er sem þyrfti að endurskoða í stefnu í túlka- og þýðingarþjónustu. Stefna í málefnum innflytjenda og flóttafólks fjallar töluvert um tungumál og þýðingar en aðgerðir stefnunnar sem snúa að þessum þáttum eru: I.4, I.10, I.11, II.1, II.5-II.8, III.11, III.13, III.15, III.19-20. Þessar aðgerðir snúa að einhverju leyti að sömu atriðum og aðgerðir málstefnu og stefnu í túlka- og þýðingarþjónustu og ljóst að innleiðingu á þessum stefnum þarf að skoða saman og samhæfa aðgerðir. Einnig þarf að samhæfa þessar aðgerðir við innleiðingu á þjónustustefnu.

Í þjónustustefnu eru sett fram markmið um notendamiðaða hönnun, aðgengilega þjónustu og aðgengisstaðla sem er sjálfsögð áhersla í þjónustuveitingu. Upplýsingastefna leggur einnig áherslu á notendamiðað aðgengi og í henni er sett fram markmið um að vefur Reykjavíkurborgar uppfylli staðlaðar aðgengiskröfur fyrir fatlaða og hljóti aðgengisvottun I og II. Málstefna fjallar einnig sérstaklega um aðgengi og um íslenskt tákniál og punktaletur/blindraletur og setur fram markmið þess efnis að allt vefefni borgarinnar skuli vera aðgengilegt og auðlæsanlegt í samræmi við WCAG 2.0 staðla.

Mismunandi starfseiningar bera ábyrgð á innleiðingu stefnanna sem hér er fjallað um. Skrifstofa þjónustu og reksturs ber ábyrgð á innleiðingu þjónustustefnu, upplýsingadeild skrifstofu borgarstjóra og borgarritara ber ábyrgð á innleiðingu upplýsingastefnu, gert er ráð fyrir að málnefnd skipuð fulltrúum skrifstofu borgarstjóra og borgarritara og allra fagsviða beri ábyrgð á innleiðingu málstefnu, mannauðsþjónustur fagsviða bera ábyrgð á fræðslu um stefnu um túlka- og þýðingþjónustu og þjónustu túlka og að síðustu ber mannréttindaskrifstofa ábyrgð á eftirfylgni með innleiðingu mannréttindastefnu og stefnu í málefnum innflytjenda og flóttafólks.

Í umfjöllun um aðgerðaáætlanir hér að ofan hefur þegar verið fjallað um aðgerðaáætlanir atvinnustefnu Reykjavíkurborgar og stefnu í málefnum miðborgar en í þeim má finna nokkuð af aðgerðum og verkefnum sem jafnframt má finna innan annarra stefna og áætlana. Umfjöllunin er því hér að nokkru leyti endurtekin enda er hér fjallað sjálfstætt um hvern greiningarþátt.

Atvinnustefnan er nátengd stefnumótun borgarinnar á mörgum öðrum sviðum eins og fram kemur í inngangi hennar. Hún byggir á gildandi stefnu í ýmsum málaflokkum eins og t.d. í ferðamálaum, umhverfismálum og mannréttindamálum. Hún kallast einnig á við stefnumótunarvinnu sem þá var yfirstandandi í öðrum málaflokkum. T.d. skipulagsmálin þar sem í atvinnustefnunni er oft vísað til hugmynda og tillagna sem voru í vinnslu í tengslum við þáverandi endurskoðun aðalskipulags Reykjavíkur. Atvinnustefnan er því að einhverju leyti samantekt aðgerða og verkefna sem unnin eru á öðrum vettvangi og skrifstofa eigna og atvinnuþróunar, sem ber ábyrgð á atvinnustefnu, kemur ekki að, a.m.k. ekki með beinum hætti.

Tillögur og aðgerðir stefnu í málefnum miðborgar byggja m.a. á úrvinnslu þegar samþykkt stefna og áætlana Reykjavíkur og eru innlegg í vinnu við breytingar á stefnu og stefnuákvæðum um miðborgina í AR2010-2030 og gerð hverfisskipulags líkt og segir í inngangi stefnunnar. Í aðgerðaáætlun stefnunnar er vísað til verkefna sem einkum tengjast Aðalskipulagi 2010-2030 og öðrum áætlunum umhverfis- og skipulagssviðs en einnig upplýsingastefnu og mannréttindastefnu. Það mætti vera skýrara hver ber ábyrgð á einstökum aðgerðum sem verkefnisstjórn eða verkefnisstjóri miðborgarmála bera ekki ábyrgð á og ávarpa hvernig samhæfing aðgerða muni eiga sér stað.

Það getur verið þörf á að setja fram nýjar aðgerðir í stefnu sem hefur skörun við önnur málefnasvið. Þá er ráðlegt að skýra hvernig samræming eigi að fara fram. Þannig hefur stefna um framtíðaruppbyggingu á gistipjónustu einkum tengsl við atvinnustefnu og ferðaþjónustu og skilgreint er í stefnunni að hún falli undir bæði ferðaþjónustu- og atvinnustefnu Reykjavíkurborgar og falli inn í þær við næstu endurskoðun þeirra.

Niðurstaða:

Ofangreind umfjöllun vekur upp spurningar um hvort ráðlegt sé að setja fram áþekkt markmið í ólíkum stefnum og huga að samhæfingu í innleiðingu þeirra, eða hvort ráðlegra sé að fækka stefnum og sameina þær eða a.m.k. skilgreina yfir- og undirstefnur. E.t.v. er í lagi að fleiri en ein stefna hafi áþekkt markmið og hugað sé að samhæfingu aðgerða eins og við á. En vandi getur komið upp við innleiðingu og eftirfylgni stefnu og í því sambandi er rétt að hafa í huga að mismunandi starfseiningar bera ábyrgð á innleiðingu þeirra stefna sem setja fram markmið um tungumál,

táknmál og túlka- og þýðingarþjónustu, notendamiðaða hönnun og aðgengileika upplýsinga á vefnum. Í þessum tilvikum þarf a.m.k. að huga að samhæfingu aðgerða.

Ráðlegt er að skýra frá því í stefnu hvar unnið er að verkefnum sem eru til þess fallin að ná fram markmiðum hennar en velta má fyrir sér hvort æskilegt sé að setja þau verkefni einnig inn í aðgerðaáætlun stefnu sem önnur starfseining á að hafa eftirfylgni með. Í miðlægum stefnum borgarinnar er algengt að fagsviðum séu falin ýmiss konar verkefni, en þá oftast ný verkefni.

Tenging við fjárheimildir

Hvort áherslur, aðgerðir eða verkefni, sem kveðið er á um í stefnunni, eru fjármagnaðar. Hér er átt við rekstrarkostnað (fastan kostnað) í fjárheimildum til starfseiningar; kostnað við sérverkefni sem hafa verið felld undir fastan kostnað; og kostnað sem sérstaklega er skilgreindur á lið í fjárhagsáætlun.

Í flestum tilvikum er ekki fjallað sérstaklega um kostnað í miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar eða í aðgerðaáætlunum þeirra. Það er í undantekningartilvikum sem það er gert, þ.e. í tilviki húsnæðisáætlunar er sett fram yfirlit yfir fjárframlög til húsnæðismála í fimm ára fjárhagsáætlun og í tilviki matarstefnu er sett fram kostnaðarmat við hverja aðgerð og var því vísað til fjárhagsáætlunargerðar vorið 2018. Þá kemur fram í kostnaðarmati stefnu í málefnum innflytjenda og flóttafólks að nær allar aðgerðir séu innan ramma fjárheimilda. Auk þess er stefna í nýtingu upplýsingatækni tengd fjárheimildum í gegnum árlega framkvæmdaáætlun og fjárheimildir fyrir Ný upplýsingakerfi þó að kostnaður sé hvergi ávarpaður í stefnunni.

Þrátt fyrir að kostnaður sé oftast ekki ávarpaður sérstaklega í stefnum eða aðgerðaáætlunum eru þær nær allar fjármagnaðar að hluta til eða í heild. Einstakar aðgerðir eru yfirleitt ekki fjármagnaðar sérstaklega en fjármögnun er oftast í formi fjárheimilda til starfseininga sem nægja eða fara langt með að standa undir kostnaði við verkefni og vinnuframlag starfsmanna við að sinna þeim skv. forgangsröðun.

Niðurstaða:

Í flestum tilvikum eru stefnur fjármagnaðar en í sumum tilvikum á eftir að fjármagna stefnu að fullu eða fara fram ítarlegra mat á kostnaði við innleiðingu hennar, einkum þar sem stefna er samþykkt án fullútfærðrar aðgerðaáætlunar. Stefnur kalla oft á viðbótarfjármagn og því ætti ávallt að greina þörf fyrir fjármagn samhliða mótnun þeirra og að skýrt sé hvort kostnaður sé innan fjárhagsramma eða ekki. Eins og við má búast eru oft sett fram metnaðarfull markmið í stefnum og útfærsla þeirra í aðgerðaáætlanir getur verið mjög kostnaðarsöm og því er mikilvægt að forgangsráða aðgerðum. Það getur því reynst vandasamt að aðskilja gerð og samþykkt stefnu annars vegar og útfærslu aðgerðaáætlunar hins vegar. Það eru ekki alltaf sömu aðilar sem sinna hvoru tveggja og því mikilvægt að gott samtal sé þeirra á milli um forgangsröðun.

Reglulega endurskoðuð

Hér er átt við hvort stefnan, hugmyndafræðilegt innihald og aðgerðir í aðgerðaáætlun séu teknar til endurskoðunar með reglulegu millibili. Misjafnt er hversu oft stefnur eru endurskoðaðar. Stefnur hafa jafnan settan tímaramma, 4 ár, 10 ár o.s.frv. Sumar eru endurskoðaðar við lok tímabilsins og þá er ný áætlun gerð, en aðrar eru endurskoðaðar á miðju tímabili og ný áætlun gerð.

Af stefnunum 17 sem skoðaðar voru allar nema fjórar samþykktar á síðustu fimm árum og því hefur endurskoðun ekki farið fram á þeim. Ellefu af 17 stefnum eru með afmarkaðan gildistíma og því er gert ráð fyrir að þær verði teknar til endurskoðunar að gildistíma liðnum.

Þrjár af stefnunum sem samþykktar voru á síðustu fimm árum eru ekki með tilgreindan gildistíma, þ.e. stefna í málefnum miðborgar, mannréttindastefna og stefna gegn einelti, áreitni og ofbeldi. Í tilviki stefnu í málefnum miðborgar er óljóst um endurskoðun. Hún er ekki afmörkuð í tíma og ekkert segir um endurskoðun hennar þó verkefnisstjórn miðborgarmála hafi verið skipuð til þriggja ára í mars 2017. En fyrirhugað er að endurskoða stefnuna samhliða þeirri endurskoðun á fyrirkomulagi og verkefnum verkefnisstjórnar miðborgarmála sem á að fara fram að loknu starfsárinu 2019. Í mannréttindastefnunni er ekki fjallað sérstaklega um endurskoðun en hún var fyrst samþykkt 16.5.2006, endurskoðuð útgáfa í maí 2013 og þriðja útgáfa í október 2016. Aðgerðaáætlun mannréttindastefnu gildir til fjögurra ára og kemur svo til endurskoðunar. Það er því rökstudd niðurstaða að mannréttindastefnan sé reglulega endurskoðuð þó ekki sé kveðið á um það. Í tilviki stefnu gegn einelti, áreitni og ofbeldi segir ekkert um endurskoðun í stefnunni og hún hefur ekki tímaramma. En unnið hefur verið að endurskoðun verklags vegna formlegra aðgerða í kringum eineltis- og áreitnimál og núverandi stefna felst fyrst og fremst framsetning á verklagi. Þá var samþykkt á fundi borgarráðs þann 19. júlí 2018 að skipa stýrihóp í þeim tilgangi að endurskoða stefnuna.

Sem fyrr segir eru fjórar stefnur eldri en fimm ára. Húsnæðisstefna er með gildistíma til 2020. Húsnæðisáætlun er uppfærð tvisvar á ári og einstaka greiningar sem birtar eru í henni uppfærðar eftir þörfum. Stefna Reykjavíkurborgar í húsnæðismálum hefur einnig tekið breytingum með annarri stefnumörkun í málaflokknum og þar er helst að nefna breytingar á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, tillögur stýrihóps um innleiðingu húsnæðisstefnu (samþykktar í borgarráði 24.10.2013) og einnig voru lagðar fram tillögur í húsnæðismálum samhliða húsnæðisáætlun í borgarráði í maí 2017. Heildstæð endurskoðun stefnunnar ætti að fara fram við lok gildistíma hennar. Í tilviki innkaupastefnu segir ekkert um endurskoðun en hún hefur farið fram samhliða endurskoðun á innkaupareglum sem síðast voru samþykktar í maí 2014. Ekki var tilefni til að breyta innkaupastefnu við síðustu endurskoðun reglnanna að mati innkauparáðs. Endurskoðun hefur því farið fram þó ekki sé kveðið á um hana kerfisbundið.

Stefna í erlendum samskiptum var samþykkt í febrúar 2005, er ekki með skilgreindan gildistíma og í henni segir ekkert um endurskoðun. Því er vart hægt að segja að endurskoðun hafi verið sinnt sem skyldi og tími er kominn á í tilviki stefnu í erlendum samskiptum. Borgarráð skipaði stýrihóp um endurskoðun stefnunnar þann 20. September 2018.

Atvinnustefna var samþykkt í júní 2012. Í 2. kafla hennar segir að skrifstofa eigna og atvinnuþróunar beri ábyrgð á endurskoðun stefnunnar samhliða endurskoðun aðalskipulags en endurskoðun hefur ekki átt sér stað. Atvinnustefnan kveður á um ýmis verkefni sem þegar hafa verið unnin og því mætti skoða þörf á að endurskoða stefnuna. Í samstarfssáttmála meirihluta borgarstjórnar 2018-2022 kemur fram að atvinnustefna borgarinnar verði endurskoðuð með áherslu á fjölbreytileika, sjálfbærni og samkeppnishæfni.

Niðurstaða:

Í flestum tilvikum eru stefnur með afmarkaðan gildistíma eða endurskoðaðar óháð því. Dæmi eru hins vegar um að endurskoðun stefnu hefur dregist mjög. Því er ráðlegt að tilgreina gildistíma stefnu og áætlana og hvaða starfseining ber ábyrgð á endurskoðun.

Reglulegt árangursmat

Hér er átt við hvort árangursmat hafi verið gert á stefnunni, markmiðum og aðgerðum aðgerðaáætlunar, samkvæmt fyrirfram skilgreindum tímaramma í stefnunni. Í kjölfar árangursmats er mikilvægt að endurskoða markmið og jafnvel aðgerðaáætlun í ljósi niðurstaðna. Árangursmat er illmögulegt án hlutlægra markmiða og mælikvarða.

Eins og komið hefur fram er það undantekning að markmið í miðlægum stefnum séu útfærð á hlutlægan hátt og stuðst við hlutlæga mælikvarða eða fjallað um árangursmat. Þar af leiðandi er árangursmat í flestum tilvikum illmögulegt. Undantekningartilvikin eru eftirfarandi:

- Stefna í nýtingu upplýsingatækni 2018-2022: Tilvist mælikvarða og viðmiða gera árangursmat mögulegt. Stefna í nýtingu upplýsingatækni 2012-2016 var árangursmetin og til stendur að gera árlegt árangursmat á stefnunni sem gildir fyrir 2018-2022.
- Matarstefna: Árangursmat stendur til að framkvæma skv. skilgreindum mælikvörðum stefnu.
- Húsnæðisstefna og húsnæðisáætlun: Tilvist hlutlægra markmiða og mælikvarða gerir árangursmat mögulegt. Tölusett markmiðasetning er nokkuð dreifð í húsnæðisstefnu og húsnæðisáætlun og í einhverjum tilvikum skortir mælikvarða. Því er erfitt að leggja heildstætt árangursmat á húsnæðisstefnu en þó er mögulegt að mæla flest markmið stefnunnar.
- Skjalastefna: Settir eru fram fáeinir hlutlægir mælikvarðar sem hægt er að árangursmeta.
- Stefna Reykjavíkurborgar gegn einelti, áreitni og ofbeldi: Markmið stefnunnar eru mæld út frá fjölda tilkynntra tilvika og niðurstöðum viðhorfskannana um hlutfall starsfmannna sem segjast hafa orðið fyrir einelti, áreitni eða ofbeldi eða orðið vitni af slíku.
- Mannauðsstefna: Hlutlæg markmið og mælikvarðar hafa verið skilgreind í nokkrum hluta tilvika og hægt að framkvæma árangursmat á grunni þeirra.

Viðauki 5. Drög að reglum Reykjavíkurborgar um stefnur og stefnumarkandi áætlanir

1. gr.

Tilgangur og gildissvið

Reglur þessar gilda um stefnur og stefnumarkandi áætlanir sem lagðar eru fyrir borgarstjórn, borgarráð og fagráð Reykjavíkurborgar til samþykktar. Tilgangur þessara reglna er að samræma vinnulag við mótun og innleiðingu á stefnum og stefnumarkandi áætlunum Reykjavíkurborgar auk þess að skilgreina form og innihald þeirra.²¹ Stefna er í þessum reglum skilgreind sem tímasett skjal þar sem sett er fram hugmyndafræði, framtíðarsýn og markmið sem fylgt er eftir með mælikvörðum og fjármögnuðum aðgerðum.²²

2. gr.

Samræmi við aðrar stefnur og áætlanir

Við mótun stefnu skal þess gætt að hún sé í samræmi við lög og aðrar stefnur og samþykktir Reykjavíkurborgar og að hún taki mið af meginstefnum á borð við mannréttindastefnu, upplýsingastefnu og þjónustustefnu. Meginstefnur skulu lagðar fyrir borgarstjórn Reykjavíkur til samþykktar.

Huga skal að tengslum meginstefna og undirstefna og tilgreina í stefnuskjali ef um undirstefnu er að ræða og hvaða stefnu hún heyrir undir.

Forðast skal að setja fram sambærileg markmið í fleiri en einni stefnu eða markmið sem skarast á. Því skal bera fyrirhuguð markmið stefnu saman við aðrar samþykkar stefnur og áætlanir í aðdraganda stefnumótunar til að meta þörf á mótun nýrrar stefnu.

3. gr.

Ábyrgð

Í stefnu skal koma fram hvaða starfseining ber yfirábyrgð á innleiðingu hennar og endurskoðun, sem og á söfnun mælinga og á árangursmati, ekki síst þar sem ábyrgð á framkvæmd einstakra aðgerða eða verkefna í stefnum og aðgerðaáætlunum getur dreifst á margar starfseiningar.

²¹ Við gerð þessara reglna var m.a. stuðst við [Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð](#) sem gefin var út af forsætisráðuneytinu í nóvember 2013 og unnin af starfshópi sérfræðinga frá öllum ráðuneytum. Í handbókinni er að finna ítarlegri upplýsingar um aðferðir við mótun og innleiðingu stefnu. Einnig var tekið mið af ábendingum settar hafa verið fram af Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar (einkum skýrslan *Mat á efirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar* frá apríl 2013) og af ábendingum úttektaarnefndar borgarstjórnar frá apríl 2013. Reglurnar byggja einnig á niðurstöðum greiningar á miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar sem unnin var árið 2018.

²² Í viðauka má sjá leiðbeinandi stefnusniðmát fyrir viðfangsefni og málaflokka Reykjavíkurborgar.

4. gr.

Gildistími og endurskoðun

Stefnur skulu hafa afmarkaðan gildistíma nema sérstakar ástæður séu fyrir því að hann sé ótímabundinn. Stefnur ber að endurskoða reglubundið og nota skal mat á árangri og áhrifum stefnu og aðgerðaáætlunar til að ákveða framhald og hvort gildandi stefna verði framlengd, lögð niður eða breytt. Við lok gildistíma stefnu skal ábyrgðaraðili hennar gefa út skýrslu með heildaryfirliti um stöðu mælikvarða og aðgerða stefnunnar.

5. gr.

Undirbúningur stefnu

Stefna skal byggð á traustum grunni og vandað til verka við undirbúning hennar.²³ Eftir því sem við á eiga stefnur að grundvallast af viðurkenndum greiningum og rannsóknum í þeim málaflokki sem stefnan snýr að og við upphaf stefnumótunar skal framkvæmt stöðumat á viðfangsefninu í því skyni að hafa sameiginlega sýn og raunhæft mat á núverandi stöðu áður ný stefna er mótuð.

Í stefnuskjali skal gera grein fyrir því hvert umfang málaflokksins eða viðfangsefnisins er og hvaða málefni eru til umfjöllunar. Draga skal fram helstu áskoranir út frá mati, fyrirliggjandi rannsóknum eða greiningargögnum.²⁴

6. gr.

Markmiðasetning og árangursmat

Uppbygging markmiðasetningar skal vera skýr og hugtakanotkun í stefnum Reykjavíkurborgar samræmd eins og kostur er á.²⁵ Dæmi um skýra uppbyggingu markmiðasetningar er þegar þeirri eftirsóknarverðu stöðu sem ætlunin er að ná er lýst með því að setja fram framtíðarsýn á hnitmiðaðan hátt í einni eða fáum setningum, hún útfærð í fáein stutt huglæg meginmarkmið sem eru nánar útfærð í markmið/undirmarkmið sem eru eins hlutlæg og mælanleg og kostur er á.²⁶ Skilgreina skal mælikvarða eins og hægt er til að hægt sé að framkvæma árangursmat og skal skilgreint hver ber ábyrgð á mælikvarðanum.²⁷

Stefnur Reykjavíkurborgar skulu árangursmetnar eins og hægt er út frá hlutlægum markmiðum og mælikvörðum. Ábyrgðaraðili innleiðingar stefnu skal leitast við að safna reglubundið saman og birta mælingar og aðrar viðeigandi matsaðferðir. Með slíkri eftirfylgni er greint hvernig tekist hefur til í samanburði við þau markmið og áætlanir sem lagt var af stað með. Sú greining

²³ Ráðlegt er að nota aðferðir verkefnisstjórnunar við mótun stefnu til að vinnan verði markviss og samstaða náist um verkefnið. Á innri vef Reykjavíkurborgar má finna [handbók um verkefnavinnu og þar til gerð eyðublað, sniðmát og tékklista](#).

²⁴ Áskoranir og áhættuþættir geta m.a. tengst umhverfislegum, samfélagslegum, efnahagslegum, pólitískum eða kerfislægum þáttum.

²⁵ Stefnuráð stjórnarráðsins hefur gefið út lista yfir hugtök sem varða undirbúning og mótun stefnu sem styðjast má við: <https://www.stjornarradid.is/gogn/stefnur-og-aaetlanir/hugtakalisti/>

²⁶ Í flóknu og síbreytilegu umhverfi getur verið skynsamlegt að setja skammtímamarkmið og móta skammtímaverkefni og endurskoða þau reglulega.

²⁷ Í eyðublaðinu [SVÓT og markmiðasetning](#) má finna umfjöllun um SMART markmiðasetningu og sniðmát fyrir markmið og mælikvarða.

kann að leiða til þess að nýjum verkefnum verði hrundið af stað og stefnan og skipulagið lagað að nýjum aðstæðum.

7. gr.

Aðgerðaáætlun

Stefna og markmiðasetning hennar skal útfærð með áætlun sem inniheldur aðgerðir eða verkefni til að ná fram markmiðum stefnunnar. Þar skal skilgreint hver ber ábyrgð á framkvæmd aðgerða og verkefna auk þess sem greint skal frá tímamörkum, kostnaði við aðgerðir og fjármögnun þeirra eins og hægt er. Aðgerðaáætlun getur eftir atvikum fylgt stefnu eða verið unnin í kjölfar samþykkt hennar.

Líftími stefnu getur verið lengri en líftími aðgerðaáætlunar. Ör þróun og miklar breytingar í umhverfi geta orðið til þess að gagnlegt er að gera aðgerðaáætlun til skemmri tíma með verkefnum sem eru nálægt í tíma. Sú aðgerðaáætlun er síðan endurskoðuð og ný gerð.

8. gr.

Samráð við hagsmunaaðila

Við mótun stefnu skal samráð haft við hagsmunaaðila innan og utan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar eins og við á. Í þeim tilgangi er mikilvægt að gera hagsmunaaðilagreiningu. Tilgangur þess er að hagsmunaaðilar séu meðvitaðir um innihald stefnunnar á vinnslustigi og fái tækifæri til að koma athugasemdum sínum á framfæri. Það er til þess fallið að ná sem mestri samstöðu um stefnuna og auka líkur á að hún komist til framkvæmda. Þeir sem koma til með að bera ábyrgð á að innleiða stefnu og aðgerðir hennar skulu einnig fá tækifæri til að koma athugasemdum sínum á framfæri. Þegar við á skal afla formlegra umsagna um fyrirbyggjandi drög að stefnu eða áætlun.

9. gr.

Kostnaðarmat og fjármögnun stefnu

Aðgerðir sem stefnur og aðgerðaáætlanir kveða á um skulu kostnaðarmetnar áður en þær eru samþykktar.²⁸ Ef aðgerðir rúmast ekki innan fjárhagsramma skal áætla viðbótarkostnað við þær. Þá skal vera skýrt hvernig fjármögnun aðgerða er háttað, í það minnsta skulu skilgreindar forgangsaðgerðir vera fjármagnaðar ef heildarkostnaður við innleiðingu stefnu er ófjármagnaður við samþykkt hennar.

10. gr.

Birting og eftirfylgni

Stefnuskjal skal ávallt auðkennt með merki Reykjavíkurborgar og í því skal koma fram hvar og hvenær viðkomandi stefna var samþykkt. Samþykktar stefnur skulu birtar á vef

²⁸ Eyðublað fyrir [kostnaðarmat](#) tillagna er á meðal þeirra sniðmáta sem fylgir [handbók um verkefnavinnu](#).

Reykjavíkurborgar. Fræðsla um stefnur Reykjavíkurborgar skal vera í fræðsludagskrá allra fagsviða.

Starfseining sem fær samþykktar aðgerðir úr stefnu eða aðgerðaáætlun til meðferðar frá borgarráði eða fagráði skal skila ábyrgðaraðila stefnu skýrslu um framfylgd eða innleiðingu aðgerða að innleiðingarferli loknu eða stöðuskýrslu eigi síðar en 12 mánuðum eftir að hún fékk þær til meðferðar ef ferlið krefst meiri tíma.

Reglur þessar skulu endurskoðaðar eigi síðar en tveimur árum eftir gildistöku þeirra.

Samþykkt á fundi [Nefnd/ráð og dags.]

Viðauki 6. Leiðbeinandi stefnusniðmát fyrir viðfangsefni og málaflokka Reykjavíkurborgar²⁹

1. UMFANG OG STARFSEMI (hámark 500 orð)

Hér er gerð grein fyrir því hvert er umfang málaflokks/viðfangsefnis sem móta skal stefnu um. Hvaða málefni eru til umfjöllunar (afmörkun). Koma skal fram hvar og hvenær stefnan var samþykkt.

2. STÖÐUMAT OG HELSTU ÁSKORANIR (hámark 1000 orð)

Hér skal gera grein fyrir starfsemi stefnuviðfangs. t.d. núverandi stefnu- og áherslubreytingum, lagabreytingum eða skipulagsbreytingum og áhrifum þeirra á útgjöld til málaflokks/viðfangsefnis. Stöðumat má einnig setja fram í viðauka ef við á.

Hefur núverandi framkvæmd náð tilætluðum markmiðum? Gæði, framleiðni o.s.frv. Hver er staða markmiða eða áherslna sem unnið hefur verið að, hvað gekk eftir, hvað gekk ekki eftir og hverjar eru helstu ástæður þess. Ef um er að ræða málaflokk/viðfangsefni sem þróast í samræmi við lýðfræðilega þætti skal fjalla um hvort þar sé gert ráð fyrir breyttri þróun á næstu árum og hver áhrifin gætu orðið.

Draga skal fram helstu áskoranir út frá mati, fyrirliggjandi rannsóknum eða greiningargögnum. Einnig skal gera grein fyrir helstu áhættuþáttum og hvaða ráðstafanir eru gerðar til að bregðast við þeim. Áskoranir og áhættuþættir geta m.a. tengst umhverfislegum, samfélagslegum, efnahagslegum, pólitískum eða kerfislegum þáttum.

3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Fyrst skal fjalla um framtíðarsýn fyrir málaflokk/viðfangsefni til næstu ára. Framtíðarsýnin þarf að vera hvetjandi og lýsa væntingum og vonum og sett fram í stuttu og hnitmiðuðu máli í einni eða fáeinum setningum. Hún á að vera hugsuð til langs tíma og nýtt til þess að setja markmið. Framtíðarsýn endurspeglar heildarsýn á þróun starfsemi málaflokksins/viðfangsefnisins næstu árin, t.d. hvað varðar starfsumhverfi, starfshætti og nauðsynlegar umbætur til að takast á við fyrirsjáanlegar áskoranir.

Tilgreina skal meginmarkmið (helst ekki fleiri en þrjú) og hvernig þau endurspeglu áskoranir og framtíðarsýn. Meginmarkmið skal vera almennt og hugsuð til langs tíma á meðan undirmarkmið vísa til hlutlægrar tilfærslu og eru tengd grunnstöðu mælikvarða.

Eftirfarandi níu atriði er gott að hafa í huga við markmiðasetningu (bæði meginmarkmið og

²⁹ Stefnusniðmátið byggir á sniðmáti forsætisráðuneytis.

undirmarkmið):³⁰

- Hafa í huga hvernig starfsemi, aðgerðir og verkefni hafa áhrif á notendur og almenning.
- Skilgreina öll meginmarkmið stefnunnar. Flestar stefnur hafa mörg mikilvæg meginmarkmið sem ekki ætti að horfa framhjá. En einnig verður að hafa í huga að varasamt er að hafa mörg markmið.³¹ Hægt er að koma nokkrum áhersluatriðum fyrir í einu markmiði.
- Leggja áherslu á hvernig neikvæð áhrif af aðgerðum stefnunnar verði lágmarkuð. T.d. er mengun afleiðing af samgöngum. Því gæti markmið samgöngustefnu verið að lágmarka mengun sem af samgöngum hlýst.
- Setja fram andstæð markmið þegar við á og hvernig jafnvægi þarf að vera á milli þeirra. Umhverfisleg þróunarverkefni og efnahagsleg þróunarverkefni geta haft neikvæð áhrif hvort á annað, t.d. hvað varðar landnotkun annars vegar og verndun grænna og opinna svæða hins vegar.
- Íhuga má markmið um að draga úr magni af þörfum sem ekki er mætt. T.d. að draga úr fjölda á biðlista eða úr fjölda þeirra sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað.
- Íhuga má markmið sem snúa að gæðum þjónustu.
- Íhuga má markmið um hagkvæma þjónustuveitingu.
- Þegar um meginmarkmið er að ræða skal forðast töluleg markmið svo það lifi lengur.
- Forðast skal óskýrt eða óljóst orðalag sem gæti leitt til ágiskana um inntak markmiðs og hvernig hægt er að mæla það.

Við val á allt í senn markmiðum, aðgerðum/verkefnum og mælikvörðum er gagnlegt að nota áhrifakeðjur.³²

4. UNDIRMARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

Tilgreina skal allt að þrjú undirmarkmið fyrir hvert meginmarkmið. Undirmarkmiðin sem tilgreind eru skulu vera skýr, mælanleg, aðgerðabundin og fela í sér áskorun, raunhæf, tímasett og vísa til tilfærslu. Undirmarkmið skulu samræmd markmiðum í öðrum gildandi stefnum eða áætlunum Reykjavíkurborgar og tengjast meginmarkmiði og helstu niðurstöðum úr stöðumati.

Hverju undirmarkmiði skulu fylgja helst ekki fleiri en þrjú mælikvarðar sem mæla framgang markmiðsins með hlutlægum hætti.³³ Gera skal grein fyrir stöðu í lok síðastliðins árs og viðmiðum fyrir t.d. næstkomandi ár og t.d. síðasta ár sem stefnan/áætlun nær til. Viðmið er tölulegt gildi á mælikvarðanum sem stefnt er að því að ná í lok þess árs sem um ræðir og vísar

³⁰ Heimild: „Performance Management: Getting Results“ eftir Harry P. Hatry, bls. 40-41.

³¹ Rannsóknir frá FranklinCovey hafa sýnt fram á fylgni á milli fjölda mikilvægra markmiða og hversu vel gengur að ná þeim. Með því að leggja áherslu á 2-3 lykilmarkmið eru góðar líkur á að ná þeim öllum. Með áherslu á 4-10 lykilmarkmið er hætt við að góður árangur náist aðeins í 1-2 þeirra og ef lykilmarkmið eru orðin fleiri en 10 er hætt við að engum verði náð (<https://www.franklincovey.com/Solutions/Execution/4-disciplines.html>).

³² Nánar er fjallað um áhrifakeðjur í eyðublaðinu [SVÓT og markmiðasetning](#) og í „Performance Management: Getting Results“ eftir Harry P. Hatry.

³³ Í eyðublaðinu [SVÓT og markmiðasetning](#) má finna umfjöllun um SMART markmiðasetningu og sniðmát fyrir markmið og mælikvarða.

til markmiðsins. Mælikvarði getur einnig verið að aðgerð verði lokið.

| Nr. | Markmið | Mælikvarðar | Staða 2017 | Viðmið 201x | Viðmið 20xx |
|-----|---------|-------------|------------|-------------|-------------|
| 1 | | | | | |
| | | | | | |
| 2 | | | | | |
| | | | | | |
| 3 | | | | | |
| | | | | | |

5. AÐGERÐIR

Tilgreina skal þær aðgerðir sem ráðast á í og hvaða markmiðum þær tengjast. Aðgerðir geta falist í breyttum áherslum eða sérstökum verkefnum sem ýmist eru í gangi eða ráðast á í. Þá er mikilvægt, ef hægt er, að tilgreina tímaáætlun, þ.e. hvenær verkefni hefst og hvenær því skuli lokið.

Eftir því sem mögulegt er skal áætla kostnað við aðgerð á framkvæmdatímabilinu og hvort aðgerðir rúmist innan fjárheimilda.

| Nr. | Tengist markmiði nr. | Aðgerð | Tímaáætlun | Kostnaður | Ábyrgðaraðili |
|-----|----------------------|--------|------------|-----------|---------------|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

6. FRAMKVÆMD, MAT OG EFTIRLIT

Hér skal fjalla um hvernig framkvæmd/innleiðingu verður háttáð ef ástæða er til. Í sumum tilvikum getur verið nóg að leggja fram aðgerðaáætlun en innleiðing getur verið það umfangsmikil að fjalla þarf sérstaklega um hana og stýrihóp innleiðingar ef slíkur er skipaður.

Taka skal fram hvaða starfseining ber yfirábyrgð á stefnunni og að hún muni endurskoða markmið og aðgerðir stefnunnar eftir því sem ástæða þykir til á gildistíma hennar.

Einnig skal fjalla um hvernig árangursmati verður háttáð, þ.e. hver ber yfirábyrgð á söfnun mælinga og útgáfu þeirra í stöðuskýrslum. Fram komi að við lok gildistíma stefnu verði gefin út skýrsla með heildaryfirliti um stöðu mælikvarða og aðgerða stefnunnar. Þá verði ákveðið hvort gildandi stefna verði framlengd, lögð niður eða breytt.

Viðauki 7. Erindisbréf starfshóps um miðlæga stefnumótun



R18020089

ERINDISBRÉF

Starfshópur um miðlæga stefnumótun

Ábyrgðarmaður:
Borgarritari.

Hlutverk:

Hlutverk starfshópsins er að vinna að umbótum og samræmdri framkvæmd í stefnumótun og stefnuframkvæmd, einkum í miðlægrri stjórnsýslu og miðlægrri stefnumótun. Að fá bætta yfirsýn yfir þær miðlægu stefnur og stefnumarkandi skjöl sem eru fyrir hendi og tengingu við undirstefnur og áætlanir málaflokka. Jafnframt fá yfirsýn yfir þær aðferðir sem notaðar eru við miðlæga stefnumótun. Á grundvelli greiningarvinnu setji starfshópur fram viðmið um bestu framkvæmd við stefnumótun.

Helstu verkefni:

- Greining á miðlægum stefnum: 1. Gerð greiningarskapalóns, 2. Kortlagning á miðlægum stefnum og stefnumarkandi skjölum, 3. Greining á miðlægum stefnum og (ef við á) stefnumarkandi skjölum.
- Greining á aðferðafræði við stefnumótun í miðlægrri stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.
- Tillögur að viðmiðum eða reglum um stefnumótun og stefnuframkvæmd.
- Framsetning á valkostum og aðferðafræði við stefnumótun fyrir Reykjavíkurborg.
- Tillögur að birtingu stefnuskjala í gæðahandbók og/eða innri vef og skilgreining á ábyrgð á viðhaldi þeirra í gæðahandbók.

Starfshópin skipa:

Svavar Jósefsson, skrifstofu borgarstjóra og borgarritara (formaður).

Anna Kristinsdóttir, mannréttindastjóri.

Helga Björk Laxdal, skrifstofustjóri skrifstofu borgarstjórnar.

Birgir Björn Sigurjónsson, fjármálastjóri.

María Njelsdóttir, skrifstofu eigna og atvinnuþróunar.

Eggert Ólafsson, skrifstofu þjónustu og reksturs.

Ragnhildur Ísaksdóttir, starfsmannastjóri.

Forstöðumaður stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála við HÍ tekur þátt í störfum starfshópsins, framlag hans nemi allt að einum mannmánuði.

Til ráðgjafar og samstarfs:

Starfshópurinn leiti ráðgjafar innan og utan borgarkerfis hjá aðilum með sérþekkingu á viðfangsefninu og hafi samráð við fagsvið Reykjavíkurborgar um tillögur.

Starfstímabil:

Starfshópurinn skili ábyrgðarmanni niðurstöðum fyrir 1. september 2018.

Reykjavík, 1. mars 2018


Stefán Eiríksson

Reykjavíkurborg

Formlegt minnisblað – 3. október 2018

Ármúli 13
108 Reykjavík

+354 540 1000
capacent@capacent.is

www.capacent.is

Rýni á skýrslu og tillögur starfshóps Reykjavíkurborgar um miðlæga stefnumótun

Inngangur:

Þann 1. mars 2018 skipaði borgarritari starfshóp sem hafði það hlutverk að vinna að samræmdri framkvæmd í stefnumótun og stefnuframkvæmd, einkum í miðlægrri stjórnsýslu og miðlægrri stefnumótun Reykjavíkurborgar. Auk þess átti hópurinn að ná fram betri yfirsýn yfir miðlægar stefnur og stefnumarkandi skjöl ásamt tengingu þeirra við undirstefnur og áætlanir málaflokka. Einnig var hópnunum falið að fá yfirsýn yfir aðferðir sem notaðar eru við miðlæga stefnumótun. Á grundvelli þessarar vitneskju var hópnunum falið að setja fram viðmið um bestu framkvæmd við stefnumótun.

Hópurinn skilaði af sér skýrslu í september þar sem stefnumótun innan Reykjavíkurborgar er greind og lagðar fram tillögur til umbóta sem snúa að erindi hópsins. Þetta skjal er rýni á skýrsluna með sérstakri áherslu á ofanefnt hlutverk og tillögur.

Almennt um skýrsluna:

Hópurinn fór þá leið að safna saman öllum miðlægum stefnum Reykjavíkurborgar og greina þær þar sem hópurinn notaðist við greiningarsniðmát sem sérfræðingar innan Stjórnarráðs Íslands settu saman árið 2011. Með greiningunni náði hópurinn yfirsýn og gat í kjölfarið lagt fram tillögur til úrbóta. Það eru þessar tillögur hópsins sem hér verðar teknar til rýni.

Rýni á tillögur:

Tillaga 1:

„Framkvæmd verði könnun á þekkingu, reynslu og skoðunum stjórnenda og sérfræðinga innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar hvaða varðar stefnumótun og áætlanagerð.“

Skynsamleg tillaga til að nálgast grunnstöðu hvað þekkingu á stefnumótun og áætlanagerð varðar. Slíka könnun er síðan skynsamlegt að nota til þessa að ákveða hvers kyns fræðslu mannauður borgarinnar hefur þörf á. Auk þess er regluleg endurteknin slíkrar könnunar mikilvægt tæki til þess að mæla framfarir. Reykjavíkurborg getur í þessu tilliti, líkt og með stefnugreininguna, tekið mið af sambærilegri könnun sem Stjórnarráðið hefur framkvæmt frá árinu 2015.

Tillaga 2:

„Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara skoði í samvinnu við fagsvið ávinning af því að skipa faghóp Reykjavíkurborgar um stefnumótun og skilgreina hlutverk hans.“

Skynsamleg tillaga. Slíkur hópur yrði í anda stefnuráðs Stjórnarráðsins. Hlutverk hópsins sem öll svið borgarinnar ættu aðkomu að gæti orðið eftirfarandi: að móta viðmið fyrir stefnumótun og áætlunagerð innan Reykjavíkurborgar, að efla og samhæfa vinnubrögð borgarinnar með fræðslu, ráðgjöf og tilmælum og að leiðbeina varðandi samspil stefnuþátta við fjármagn. Slíkur hópur gæti með reglulegum fundum stuðlað að aukinni samhæfingu og samtali um stefnumótun innan borgarinnar ásamt því að tryggja saamhæfingu við fjárhagsáætlun borgarinnar.

Tillaga 3:

„Fræðsla um samþykktar stefnur Reykjavíkurborgar verði í fræðsludagskrám fagsviða og miðlægrar stjórnsýslu.“

Skynsamleg tillaga. Slík fræðsla gerði það líklegra að samþykktar stefnur standi enn sterkar innan borgarkerfisins sem stjórnþeki. Aukin fræðsla styrkti almennt vinnulag við stefnumótun innan borgarinnar. Skynsamlegt væri að tillögð fræðsla væri framkvæmd af þeim sem ábyrgir eru fyrir innleiðingu samþykktara stefna þannig að allir geti lært af raundæmum úr innleiðingarferli þeirra.

Tillaga 4:

„Fjármálastefna með markmiðum og mælikvörðum á sviði fjármála verði lögð fyrir borgarráð í formi tillögu um fjármálastefnu og fjármálaeign. Jafnframt verði lagðar fram tillögur að undirstefnum eða undirreglum fjármálastefnu sem varða innheimtu, fjárfestingu, fjárfestingu, fjárhagslega áhættu, lántökur og lausafjárstöðu. Tekið verði mið af drögum að reglum um stefnur og stefnumarkandi áætlanir og hugað að samræmi við fyrirhugaða áhættustefnu.“

Þessa tillögu mætti einfalda. Tillagan þarfnast nánari útskýringar. Samhengi meginstefna og málaflokkastefna Reykjavíkurborgar og tenging þeirra við fjármagn og fjármálastefnuna er ekki ljóst með þessari tillögu.

Tillaga 5:

„Reglur um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg verði endurskoðaðar.“

Í ljósi eðli hinna tillagnanna þá er skynsamlegt að taka réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborgar til endurskoðunnar og breytinga svo framgangur hinna tillagnanna verði sem bestur.

Tillaga 6:

„Samþykkt verði drög að reglum Reykjavíkurborgar um stefnur og stefnumarkandi áætlanir. Með reglunum, og leiðbeinandi stefnusniðmáti sem þeim fylgir, er leitast við að setja skýran ramma utan um stefnumótun og stefnuframkvæmd hjá Reykjavíkurborg. Ákvæði regnanna fela í sér nokkuð svigrúm til að víkja frá honum þar sem við á enda geta verið ástæður fyrir því að uppbygging á stefnumótun eða stefnumarkandi áætlunum sé með öðrum hætti.“

Þessi tillaga um reglusetningu um stefnumótun Reykjavíkurborgar er í raun mikilvægasta af þessum sex tillögum. Bæði munu svona reglur tryggja til lengri tíma ákveðin gæði stefnuskjal en ekki síður og það sem er enn mikilvægara munu reglurnar tengja með markvissum hætti stefnuþætti og fjármagn. Mikilvægt er að kjörnir fulltrúar átti sig á þeim tækifærum sem felast í þeirri breytingu á vinnulagi sem hópurinn er að leggja til með stefnu og stefnumótun sem markvissara stjórnþætti. Sú tenging hlutlægra stefnuþátta og fjármagns sem hefur verið rauður þráður í þróun stefnumótunar innan Stjórnarráðsins síðustu ár og var sérstaklega styrktur með tilkomu laga um opinber fjármála 2015, getur haft miklar hugmyndafræðilegar og kerfislegar breytingar í för með sér. Afar mikilvægt er að kjörnir fulltrúar átti sig á þeim mögulegu breytingum sem slík tenging gæti haft í för með, það að stefnuþættir geti mögulega leitt fjármagn og til lengri tíma gert fjármagn í auknu mæli þjónandi í allri opinberri stefnumótun og ákvarðanatöku.

Samantekt:

Skýrslan leggur fram raunsæar tillögur til bættrar stefnumótunar innan Reykjavíkurborgar. Tillögurnar mótast af greiningu fyrirbyggjandi miðlægum stefnumótun borgarinnar auk þess sem afurðir Stjórnarráðs Íslands hvað varðar framþróun í stefnumótun hins opinbera eru nýttar sem fyrirmyndir að handbók, samráðshópi um stefnumótun, stefnugreiningu, könnun og stefnusniðmátum.

Að mati Capacent eru allar tillögurnar skynsamlegar en tillagan að leiðbeinandi reglum um stefnumótun þeirra mikilvægust. Það er sú tillaga sem kjörnir fulltrúar þurfa að leggja skilning í svo þeir stefnuferlar og sú tenging stefnuþátta við fjármagn sem getur breytt ákvarðanatöku innan borgarkerfisins komi þeim ekki í opna skjöldu. Allar hinar tillögurnar eru útfærslutillögur. Þó má segja að tillaga 4 þarfnist betri útfærslu svo tengsla miðlægra- og málflokkastefna Reykjavíkurborgar við fjármálastefnu borgarinnar sé alveg ljós.

Þetta frumkvæði Reykjavíkurborgar er virðingarvert og þó oft sé erfitt að hafa yfirsýn yfir alla stefnumótun svo víðfeðmrar skipulagsheildar má ekki gleyma að sú vegferð sem hér eru dregnir vegslóðar að er í grunninn ætlað að einfalda og aðgerðavæða ákvarðanatöku kjörinna fulltrúa og innleiðingu hennar. Það er kjarni málsins.

Ráðhús Reykjavíkur
Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara
Tjarnargötu 11
101 REYKJAVÍK

Umsögn velferðarsviðs um skýrslu starfshóps um miðlæga stefnumótun

Velferðarsvið fagnar skýrslu starfshóps um miðlæga stefnumótun og tekur undir þau sjónarmið Capacent sem koma fram í minnisblaði með skýrslunni.

Velferðarsvið telur sérstaklega mikilvægt að samþykktar verði reglur um stefnur og stefnumarkandi áætlanir og fagnar því að í þessum drögum er gert ráð fyrir að aðgerðaráætlanir skuli fylgja stefnum sem og kostnaðarmat og fjármögnun. Því miður hefur það of oft gerst að settar eru stefnur en hvorki aðgerðaráætlanir né fjármagn fylgja og eftir stendur stefna sem borgararnir vitna stöðugt til, en framkvæmdaraðilar þjónustu geta ekki uppfyllt. Þetta getur leitt til þess að mismunandi leiðir séu farnar allt eftir fjárhag og mismunandi túlkun og skilningi stjórnenda. Velferðarsvið bendir á mikilvægi þverfaglegs samstarfs í hverfum og nauðsyn þess að horft verði í ríkari mæli til mikilvægi þess í stefnumótun borgarinnar, í stað afmarkaðra áherslna einstakra málaflokka.

Virðingarfyllt

Regína Ásvaldsdóttir
Sviðsstjóri velferðarsviðs



Ráðhús Reykjavíkur
skrifstofa borgarstjóra
Svavar Jósefsson

Umsögn um skýrslu starfshóps um miðlæga stefnumótun, dags. í október 2018. Tilvísun í mál R18020089

Í erindi frá skrifstofu borgarstjóra og borgarritara, dags. 16. október sl., er skóla- og frístundasviði gefinn kostur á að gera umsögn um drög að lokaskýrslu starfshóps um miðlæga stefnumótun.

Skóla- og frístundasvið fagnar vinnu starfshóps um miðlæga stefnumótun. Það er mjög mikilvægt að settur sé rammi utan um þennan þátt, stefnur og stefnumarkandi áætlanir Reykjavíkurborgar, til að heildarstefna verði markviss, fjármögnun samþykktar tillagna tryggð, innleiðing skýr og gert mat á árangri.

Sviðið telur mikilvægt að Reykjavíkurborg innleiði aðferðafræði fyrir starfsemi borgarinnar þannig að hægt sé að halda utan um vinnuna og tryggja að stefnuþræðir skili sér um allt borgarkerfið og að yfirsýn og mat á innleiðingu meginstefna sé tekið saman miðlægt. Eins væri aðferðafræði sviða og skrifstofa samræmd til að mæta framsetningu á stefnu málaflokka sbr. tillögu starfshópsins um fjármálastefnu.

Sviðið vill jafnframt koma því á framfæri að verði drög að reglum Reykjavíkurborgar um stefnur og stefnumarkandi áætlanir samþykktar er mikilvægt fyrir fagsviðin að fá stuðning frá miðlægri stjórnýsly ráðhúss vegna stefnuvinnu, svo sem að fá yfirlestur stefnuskjala, ráðgjöf og samráð um mælikvarða og aðstoð við að samræma og lesa saman við þegar samþykktar stefnur.

Skóla- og frístundasvið tekur fúslega þátt í skoðun á ávinningi af því að skipa faghóp Reykjavíkurborgar um stefnumótun og skilgreiningu hlutverk hans, sbr. tillögu starfshóps þar um.

Virðingarfyllt

Helgi Grímsson

sviðsstjóri skóla- og frístundasviðs