



Þjónustumiðstöðvar og hverfisráð

Úttekt Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar

IE15070004

24. október 2016





1 EFNISYFIRLIT

1	Efnisyfirlit.....	1
2	Samantekt.....	2
3	Inngangur	6
4	Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar	10
4.1	<i>Aðdragandi að stofnun.....</i>	10
4.2	<i>Stöðugildi og umfang rekstrar</i>	16
4.3	<i>Núverandi staða</i>	20
4.4	<i>Árangur miðað við upphafleg markmið.....</i>	23
5	Hverfisráð Reykjavíkurborgar	31
5.1	<i>Aðdragandi að stofnun og viðfangsefni.....</i>	31
5.2	<i>Núverandi staða – hvernig til hefur tekist.....</i>	35
6	Niðurstöður	39
6.1	<i>Nærþjónusta borgarbúa – stefnumótun og stjórnskipulag</i>	39
6.2	<i>Stjórnkerfi borgarinnar og tillögur að umbótum</i>	43
7	Viðauki I – Viðmælendur	50
8	Viðauki II – Heimildaskrá	51

2 SAMANTEKT

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar hefur að beiðni stjórnkerfis- og lýðræðisráðs Reykjavíkurborgar unnið úttekt á þjónustumiðstöðvum og hverfisráðum sem nýst getur sem grundvöllur við stefnumörkun varðandi hlutverk og stöðu hverfisráða og þjónustumiðstöðva til framtíðar. Um er að ræða ráðgjafaverkefni er felur í sér hugmyndir um mögulegar leiðir til þróunar og breytinga varðandi stjórnsýslulega stöðu hverfisráða og þar með eftir atvikum þjónustumiðstöðva.

Hverfisráðum var komið á fót árið 2001 með það að markmiði að auka áherslu á opið stjórnkerfi og hverfalýðræði. Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar tóku formlega til starfa 1. júlí 2005 og má rekja upphaf þeirra til stefnu borgarinnar að bæta þjónustu við borgarbúa og efla nærþjónustu ásamt því að styrkja samstarf við íbúa.

Til þess að kanna stöðu þjónustumiðstöðva og hverfisráða framkvæmdi Innri endurskoðun viðhorfskönnun sem send var á fyrirfram skilgreindan markhóp er best þekkja til starfsemi þeirra. Í könnuninni var leitað til 383 aðila er skipt var upp í þrjá markhópa; 1) kjörnir fulltrúar og fulltrúar þeirra, 2) áheyrnarfulltrúar og 3) starfsmenn Reykjavíkurborgar sem síðan var skipt í þrjá undirhópa. Svarhlutfall í könnuninni var 62% sem ætti að endurspegla ágætlega viðhorf þessara aðila¹.

Ákvörðun meirihluta í borgarstjórn um stofnun þjónustumiðstöðva var tekin í ágreiningi og um þær hefur allar götur síðan staðið nokkur styr þar sem ekki hefur verið þverpólítísk sátt um starfsemi þeirra og hvaða þjónustu þær skuli veita. Ekki virðist hafa verið jafnmikill ágreiningur í tengslum við stofnun og breytingar á samþykktum hverfisráða.

Samkvæmt niðurstöðum viðhorfskönnunar Innri endurskoðunar virðast upphafleg markmið þjónustumiðstöðva hafa einungis að hluta til náð fram að ganga. Strax við stofnun þeirra árið 2005 voru valdir þrengri kostir varðandi þjónustu og umsvif en upphaflega var áætlað. Árið 2007 var síðan tekin sú ákvörðun að færa þjónustumiðstöðvarnar undir Velferðarsvið sem festi í sessi það fyrirkomulag að stærstur hluti verkefna þeirra væri á sviði velferðarþjónustu. Þróun á þjónustuframboði þjónustumiðstöðva hefur verið sú að dregið hefur úr verkefnum annarra fagsviða en Velferðarsviðs, sem sést m.a. á því að nokkur verkefni og stöðugildi frá Skóla- og frístundasviði sem flutt voru til þjónustumiðstöðva voru færð aftur á skrifstofu sviðsins. Jafnframt hefur verið umtalsverður vöxtur í þjónustuframboði með yfirfærslu verkefna frá ríkinu til sveitarfélaga, s.s.

¹ Sjá nánari lýsingu á viðhorfskönnun í inngangi

heimahjúkrun, búsetuúrræði fyrir geðfatlaða og málefni fatlaðs fólks sem vega þyngst. Fram hefur komið greinilegt ákall um skýra stefnu um framtíð þjónustumiðstöðva og með hvaða hætti skipulag þjónustunnar eigi að vera. Kallað er eftir leiðum til að tryggja betur jafnræði við veitingu þjónustu á milli hverfa borgarinnar og að horfa þurfi til þess að nýta í meira mæli kosti rafrænnar þjónustu.

Þegar hlutverk hverfisráða eru skoðuð, eins og fram kemur í samþykktum þeirra, er ljóst að þau eru aðeins að hluta til að sinna því hlutverki sem upphaflega var ætlað. Viðhorfskönnun Innri endurskoðunar leiddi í ljós að núverandi fyrirkomulag hverfisráða gangi ekki upp af margvíslegum ástæðum, t.d. kom fram að þau hefðu óskýrt hlutverk, væru ósýnileg og valdalaus. Þetta birtist í svörum allra hópa, bæði kjörinna fulltrúa og fulltrúa þeirra, áheyrnarfulltrúa og starfsmanna borgarinnar. Almennt virðast svarendur telja hverfisráðin aðeins að litlu leyti ná að sinna því hlutverki sínu að vera virkir þátttakendur í stefnumörkun hverfanna. Flestir þeirra sem afstöðu tóku lýstu vilja til að efla hverfisráðin og töldu þau mikilvægan samráðsvettvang. Var í því skyni kallað eftir róttækum breytingum á stöðu þeirra.

Þegar skoðuð er starfsemi hverfisráða og þjónustumiðstöðva kemur í ljós að lítil tenging virðist vera þar á milli, fyrir utan umsýslu framkvæmdastjóra þjónustumiðstöðva gagnvart þeim. Viðfangsefni hverfisráða virðast að litlu leyti snerta starfsemi þjónustumiðstöðva og almennt kom fram í viðhorfskönnuninni að hverfisráð hefðu litlu hlutverki að gegna gagnvart þjónustumiðstöðvunum. Staða þeirra væri ekki formgerð í skipuriti borgarinnar, auk þess sem umboð þeirra og hlutverk væri óskýrt.

Eins og fram hefur komið er um að ræða ráðgefandi verkefni og því setur Innri endurskoðun í þessari skýrslu fram hugmyndir sem nýst gætu við stefnumótun við endurskoðun á stjórnkerfinu. Settir eru fram tveir valkostir þar sem annars vegar er stillt upp hugmyndum að lágmarksbreytingum á uppbyggingu stjórnkerfis og stöðu og hlutverki hverfisráða og þjónustumiðstöðva – og hins vegar er stillt upp róttækari hugmynd um endurskoðun á stjórnkerfinu í heild sem lagt er til að horft verði til varðandi frekari þróun á stjórnkerfi borgarinnar og útfærslu á nærþjónustu og íbúalýðræði.²

² Sjá kafla 6

Valkostur I: Umbætur á núverandi stjórnkerfi

Þjónustumiðstöðvar

Yfirfara og tryggja að samræmi sé milli stefnumörkunar og framkvæmdar varðandi starfsemi þjónustumiðstöðva. Yfirfara og endurskoða samstarf Velferðarsviðs við önnur fagsvið borgarinnar og taka til sérstakrar skoðunar verkefni sem ágreiningur hefur verið um. Yfirfara skörun/grá svæði á milli þjónustumiðstöðva og miðlægrar skrifstofu Velferðarsviðs. Tryggja betur jafnræði, m.a. með því að þjónustustig verði betur samræmt milli þjónustumiðstöðva og að íbúum verði gert kleift að sækja þjónustu í hvaða þjónustumiðstöð sem er, óháð búsetu.

Hverfisráð

Vert er að endurskoða staðsetningu og hlutverk hverfisráða innan borgarkerfisins þar sem meginþorri verkefna hverfisráðanna tengjast verkefnum Umhverfis- og skipulagssviðs og í einhverjum tilvikum skrifstofu eigna og atvinnuþróunar. Yfirfara þarf samþykktir með tilliti til raunverulegs hlutverks og skilgreina betur hvernig hlutverk þeirra eigi að vera framkvæmd, m.a. með tilliti til umboðs og boðleiða. Samhliða endurskoðun samþykktar þarf að setja fram leiðbeiningar fyrir hverfisráð þar sem m.a. væru lýsingar á málsmeðferð erinda og hlutverki og stöðu þeirra sem eiga sæti og/eða eru áheyrnarfulltrúar í ráðum. Draga upp stöðu hverfisráða í skipuriti borgarinnar í samræmi við umboð og hlutverk.

Valkostur II: Endurskoðun á núverandi stjórnkerfi

Í niðurstöðum viðhorfskönnunar Innri endurskoðunar kom m.a. fram sá áhugi margra að þjónustumiðstöðvar sinni fleiri verkefnum en einungis þeim sem snúa að Velferðarsviði. Velt var upp spurningum um hvort þjónustumiðstöðvar eigi að þjóna breiðari hópi en þær gera í dag, með hvaða hætti skipulag þjónustunnar eigi að vera og bent á þann möguleika að færa þjónustumiðstöðvar frá Velferðarsviði.

Endurskoðun stjórnkerfisins felur í sér útvíkkun á starfsemi þjónustumiðstöðvanna þannig að auk fjölskyldumálanna nái starfsemi þeirra einnig yfir nærþjónustuverkefni umhverfis- og gatnamála og þá um leið tengja þjónustumiðstöðvar starfsemi hverfamiðstöðva gatnamála sem nú eru starfræktar úti í hverfunum. Áhugavert væri einnig að tengja hlutverk bókasafna við þjónustumiðstöðvar sem góðan samverustað fyrir borgarbúa. Hér er því verið að leggja til stærri einingar en núverandi þjónustumiðstöðvar og með víðtækara hlutverk, þ.e. *borgarhlutamiðstöðvar*.

Gengið er út frá því að stefna og vilji borgaryfirvalda sé að auka aðgengi íbúa til að hafa áhrif á ákvarðanatöku um málefni síns hverfis. Ein leið að því markmiði er að tengja störf kjörinna fulltrúa í meira mæli inn í starfsemi hvers borgarhluta fyrir sig þannig að þeir komist í nánari snertingu við

þarfir og sérkenni hvers borgarhluta. Hér er bæði átt við þjónustu við fjölskyldur, einstaklinga og fyrirtæki. Lagt er til að hlutverki hverfisráða verði breytt verulega, þeim fækkað og nafni þeirra breytt í *borgarhlutaráð*.

Einnig er lagt til að skoðuð verði sameining fagsviða, í þessu tilfelli sameining þeirra sviða sem koma að málum fjölskyldunnar, sem um leið skapar aukna möguleika til þverfaglegs samstarfs. Á fagsviði fjölskyldumála myndu fulltrúar málaflokkanna vinna saman í stjórnendateymi að bestu heildstæðu lausnum og með sameiginlegum fjárhagsramma málaflokka gæfist tækifæri til að ná samlegð á milli þeirra og draga úr tvíverknaði í útdeilingu fjármagns. Samhliða þessu er bent á að vegna umfangs og stærðar verkefna hjá fagsviði fjölskyldumála væri unnt að horfa til tvískiptingar sviðsins; annars vegar viðfangsefni er snúa beint að fjölskyldu, skóla og velferð og hins vegar það sem snýr að málefnum aldraðra og fatlaðra.

Ekki er hér farið í frekari útfærslu hugmynda sem fram koma í valkosti II enda er þeim ætlað að vera innlegg í hugmyndavinnu fyrir mögulega framtíðarstefnumótun borgarinnar.

Sameiginleg pólitísk sýn

Ekki hefur legið fyrir sameiginleg pólitísk heildarsýn varðandi þjónustu borgarinnar og heildstæð þjónustustefna borgarinnar er ekki til staðar þrátt fyrir að gerðar hafi verið nokkrar atlögur að því að móta slíka stefnu. Mikilvægt er að móta þjónustustefnu sem yrði leiðarvísir þeirra sem fengju það vandasama verkefni að undirbúa og gera tillögur að nauðsynlegum breytingum á skipulagi borgarinnar.

Við stefnumótun þjónustu í þágu borgarbúa til framtíðar er mikilvægt að huga að sameiginlegri sýn á þróun, starfsemi, hlutverk og stefnu hverfatengdrar þjónustu og er þar kallað eftir víðtækri pólitískri samstöðu.



3 INNGANGUR

Stjórnkerfis- og lýðræðisráð óskaði eftir því við borgarráð að þess yrði farið á leit við Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar að vinna úttekt á því hvernig til hefur tekist að ná skilgreindum markmiðum með stofnun þjónustumiðstöðva og greiningu á núverandi stöðu hverfisráða miðað við tilgreint hlutverk þeirra. Borgarráð samþykkti á fundi sínum 16. júlí 2015 að vísa beiðninni til Innri endurskoðunar. Í framhaldi var unnin verkefnislýsing vegna tillögu stjórnkerfis- og lýðræðisráðs um úttekt á þjónustumiðstöðvum og hverfisráðum. Í verkefnislýsingunni voru skilgreind tvö meginmarkmið úttektarinnar og afmörkun hennar. Verkefnislýsingin var lögð fyrir borgarráð hinn 8. október 2015 í samræmi við ákvæði staðla um innri endurskoðun að eðli og umfang ráðgjafþjónustu skuli skilgreint í samráði við viðskiptavininn. Borgarráð samþykkti að úttektin yrði unnin í samræmi við framlagða verkefnislýsingu.

Við upphaf úttektar Innri endurskoðunar á haustmánuðum 2015 voru þjónustumiðstöðvar borgarinnar sex talsins og er vísað til þess í umfjölluninni en vorið 2016 voru þjónustumiðstöðvar Miðborgar/Hlíða og Vesturgarðs sameinaðar og eru miðstöðvarnar því fimm í dag. Hlutverk þeirra er m.a. sinna þjónustu við einstaklinga og fjölskyldur, sérfræðiþjónustu við leik- og grunnskóla, frístundaráðgjöf og almennri upplýsingagjöf um starfsemi og þjónustu Reykjavíkurborgar, auk þess að sinna félagsstarfi, rekstri þjónustuíbúða og heima- og stuðningsþjónustu.

Hverfisráð starfa í eftirfarandi tíu hverfum Reykjavíkurborgar; Vesturbæ, Miðborg, Hlíðum, Laugardal, Háaleiti, Breiðholti, Árbæ, Grafarvogi, Kjalarnesi og Grafarholti-Úlfarsárdal og starfa samkvæmt samþykkt um hverfisráð frá 2009³.

Hverfisráðum er ætlað að stuðla að hvers konar samstarfi innan hverfis, vera vettvangur samráðs íbúa, félagsamtaka, atvinnulífs og borgaryfirvalda og þátttakendur í allri stefnumörkun hverfanna. Einnig er þeim ætlað að vera ráðgefandi fyrir starfsemi þjónustumiðstöðva og stuðla að eflingu félagsauðs í hverfum. Þá stuðla hverfisráð að kynningu skipulags, framkvæmda og þjónustu borgarstofnana í hverfunum og beita sér fyrir að samráð verði haft við íbúa, allt eftir eðli máls hverju sinni.

Hverfisráð fá til kynningar auglýstar breytingar á skipulagi og umhverfi er snerta hverfið, auk kynninga á stærri framkvæmdum og meginbreytingum á þjónustu. Hverfisráð geta gert tillögur um forgangsröðun framkvæmda í hverfinu.

³ Samþykkt fyrir Hverfisráð Reykjavíkurborgar, samþykkt í borgarstjórn 15. janúar 2008, með breytingum samþykktum 3. mars og 3. nóvember 2009

Í samstarfssáttmála þeirra flokka sem mynduðu meirihluta í borgarstjórn eftir borgarstjórnarkosningar 2014 er kveðið á um stofnun stjórnkerfis- og lýðræðisráðs sem hafi það hlutverk að *“finna og þróa leiðir til að opna stjórnkerfi og bókhald borgarinnar, bæta skilvirkni og viðmót þjónustunnar og auka þátttöku íbúa í ákvarðanatöku.”* Jafnframt kemur fram í sáttmálanum að gagnsæi og aukið íbúalýðræði verði eitt af meginverkefnum kjörtímabilsins, með það að markmiði að auka traust, bæta upplýsingamiðlun og hvetja til lýðræðislegrar þátttöku og að í því skyni verði unnar tillögur um eflingu nærþjónustu og hlutverk hverfisráða.

Afmörkun úttektar

Markmið úttektar

1. Greina hvernig til hefur tekist miðað við markmiðin sem lagt var upp með við stofnun þjónustumiðstöðva.
2. Greina núverandi stjórnsýslulega stöðu hverfisráða (hlutverk, staða í skipuriti, umboð til ákvarðanatöku) í samanburði við áformaða stöðu og hlutverk ráðanna.

Afmörkun

1. Sögulegt yfirlit um aðdraganda að stofnun þjónustumiðstöðva.
2. Þróun umfangs á tímabili skoðunar – stöðugildi og fjárhagsrammi.
3. Leggja mat á hver sé núverandi staða þjónustumiðstöðva miðað við þau markmið sem lagt var upp með.
Við mat á hvort markmiðum hafi verið náð þarf m.a. að huga að eftirfarandi:
 - Skýra hver var hugsunin á bak við upphafleg markmið.
 - Áhrif breytinga sem gerðar voru árið 2007 (þM færðar til VEL) á upphafleg markmið.
4. Greining á stjórnsýslulegri stöðu hverfisráða sem nýtist sem grundvöllur fyrir stefnumörkun um hlutverk hverfisráða þegar litið er til framtíðar.
Við greiningu á stjórnsýslulegri stöðu þarf m.a. að huga að eftirfarandi:
 - Núverandi hlutverk hverfisráða, staða þeirra í skipuriti og umboð til ákvarðanatöku, m.a. með hliðsjón af væntingum í upphafi.
 - Greina hvernig til hefur tekist miðað við þau markmið sem lagt var upp með við stofnun þjónustumiðstöðva. Greina núverandi stjórnsýslulega stöðu hverfisráða (hlutverk, stöðu í skipuriti, umboð til ákvarðanatöku) í samanburði við áformaða stöðu og hlutverk ráðanna.

Í úttektinni er mat lagt á núverandi stöðu þjónustumiðstöðva og hverfisráða með tilliti til ofangreindra markmiða, með megináherslu á stjórnkerfið og fyrirkomulag þess. Í því skyni leitaði Innri endurskoðun eftir viðhorfum þeirra sem gerst þekkja störf og innviði þjónustumiðstöðva og hverfisráða með því að gera könnun meðal þeirra sem ýmist veita þjónustu, móta stefnu um þjónustu og/eða hafa eftirlit með framkvæmd hennar. Úttektin byggir einnig á viðtölum, greiningu á fyrirliggjandi gögnum, fjármálaupplýsingum og niðurstöðum viðhorfskönnunar. Þá var farið yfir helstu gögn sem varpa ljósi á forsögu og fjallað um þróun stöðugilda þjónustumiðstöðva og fjárhagslegs umfangs þjónustumiðstöðva og hverfisráða. Gagnaöflun var m.a. unnin í samvinnu við Velferðarsvið og mannauðsdeild Reykjavíkurborgar aðstoðaði við framkvæmd könnunarinnar.

Úttekt Innri endurskoðunar er ætluð til grundvallar stefnumörkun borgarstjórnar um hlutverk og stöðu hverfisráða og þjónustumiðstöðva í ljósi þeirrar áherslu sem lögð hefur verið á nærþjónustu og íbúalýðræði. Í skýrslunni verður fyrst fjallað um þjónustumiðstöðvar, lýst forsögu stofnunar þjónustumiðstöðva og farið yfir þróun á umfangi þeirra frá 2006 til 2015. Gefið er yfirlit yfir umfang núverandi starfsemi þjónustumiðstöðva og greint hvernig til hefur tekist miðað við upphafleg markmið og væntingar til framtíðar. Þá verður fjallað um stofnun hverfisráða og viðfangsefni hverfisráðsfunda greind. Skoðuð er núverandi staða þeirra miðað við það hlutverk sem skilgreint er í samþykktum hverfisráða og fjallað um væntingar til framtíðar. Í lokin eru dregnar saman helstu niðurstöður, ásamt hugmyndum sem fela í sér ábendingar um umbætur og mögulegar breytingar á stjórnkerfi borgarinnar.

Viðhorfskönnun

Til þess að kanna viðhorf til þjónustumiðstöðva og hverfisráða gerði Innri endurskoðun rannsókn í formi könnunar sem send var á fyrirfram skilgreindan markhóp. Leitað var til aðila sem ætla má að þekki til starfsemi þjónustumiðstöðva og hverfisráða starfa sinna vegna, sem ýmist veita þjónustu, móta stefnu um þjónustu og/eða hafa eftirlit með framkvæmd hennar. Undirbúningur könnunarinnar fólst í afmörkun markhóps, upplýsingaöflun og viðtölum.

Leitað var eftir viðhorfi kjörinna fulltrúa og fulltrúa þeirra í hverfisráðum, auk áheyrnarfulltrúa íbúasamtaka í hverfisráðum og ungmennaráðum og skilgreindra hópa borgarstarfsmanna innan Velferðarsviðs og í miðlægrri stjórnsýslu. Einnig var leitað til sérfræðinga á fagsviðum og loks var tekið 40% slembiúrtak stjórnenda grunnskóla og leikskóla. Á Velferðarsviði var leitað eftir viðhorfi stjórnenda og starfsmanna á skrifstofu Velferðarsviðs og lykilstarfsmanna þjónustumiðstöðva, sem og forstöðumanna útstöðva Velferðarsviðs. Viðhorf þessara aðila hafa ekki verið könnuð með þessum hætti áður. Niðurstöður könnunarinnar ættu að endurspeglar ágætlega viðhorf þessara aðila en svarhlutfall í könnuninni var 62%, sjá töflu 1.

Í töflu 1 hér fyrir neðan má sjá skiptingu markhópsins og svörun einstakra hópa.

Markhópur	Fjöldi móttakenda könnunar	Fjöldi svarenda	Svarhlutfall
Kjörnir fulltrúar og fulltrúar þeirra	133	50	38%
Áheyrnarfulltrúar	19	10	53%
Starfsmenn Reykjavíkurborgar	231	176	76%
Á skrifstofu Velferðarsviðs	21	18	86%
Á þjónustumiðstöð og útstöðvum þeirra	91	74	81%
Annarra fagsviða og miðlægrar stjórnsýslu	119	84	71%
Samtals	383	236	62%

Tafla 1: Úrtak könnunar og svarhlutfall

Takmarkanir

Ekki var leitað til allra starfsmanna borgarinnar en könnunin er talin gefa vísbendingu um viðhorf starfsmanna, kjörinna fulltrúa, fulltrúa þeirra og áheyrnarfulltrúa í hverfisráðum sem hafa þekkingu og/eða reynslu af störfum þjónustumiðstöðva og hverfisráða. Þá þarf að hafa í huga að svarendur hafa ákveðinna hagsmuna að gæta. Fulltrúar sem sitja í hverfisráðum hafa mögulega hagsmuni af því að ímynd hverfisráða sé jákvæð og að sama skapi hafa starfsmenn borgarinnar sem vinna í þjónustumiðstöðvum eða eru í samstarfi við þær sömu hagsmuna að gæta. Við gerð könnunarinnar var ekki leitað til þeirra sem sækja þjónustu til þjónustumiðstöðva og hverfisráða en á hinn bóginn er bent á að Capacent Gallup hefur gert víðtækar kannanir á þjónustu Reykjavíkurborgar þar sem íbúar hafa m.a. verið spurðir um ánægju með þjónustu þjónustumiðstöðva. Í umfjöllun Innri endurskoðunar er stuðst við þessar kannanir eftir því sem við á. Þess skal þó getið að Reykjavíkurborg hefur ekki verið fyllilega ánægð með fyrirkomulag könnunar Capacent Gallup, talið hana of almenna og ekki nýtast nægilega vel til úrbóta á þjónustu borgarinnar.⁴

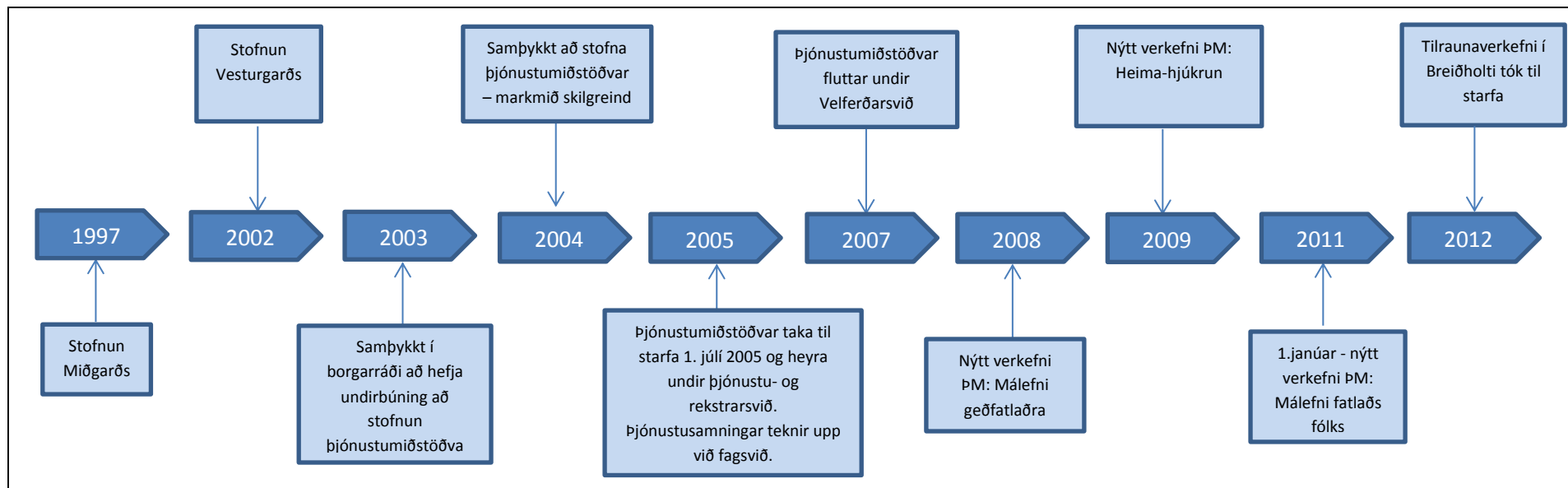
⁴ Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara: *Minnisblað- Kannanir Gallups á þjónustu sveitarfélaga dags. 08.02.2016*

4 ÞJÓNUSTUMIÐSTÖÐVAR REYKJAVÍKURBORGAR

Í þessum kafla verður farið yfir aðdraganda að stofnun þjónustumiðstöðva og helstu markmið með stofnun þeirra, ásamt yfirliti yfir þróun undanfarinna ára. Farið verður yfir þróun stöðugilda og rekstrar frá 2006 til 2015. Farið verður yfir niðurstöður viðhorfskönnunar Innri endurskoðunar og núverandi stöðu þjónustumiðstöðva lýst miðað við upphafleg markmið. Í lokin verður farið yfir framtíðarvæntingar svarenda hvað varðar hlutverk og stöðu þjónustumiðstöðva.

4.1 Aðdragandi að stofnun

Aðdraganda að stofnun þjónustumiðstöðva Reykjavíkurborgar má rekja til þeirra markmiða borgarinnar að bæta þjónustu við borgarbúa og auka nærþjónustu, ásamt því að styrkja samstarf við íbúa. Mynd 1 er ætlað að sýna helstu þætti í aðdraganda að stofnun og þróun þjónustumiðstöðva.



Mynd 1: Tímalína – aðdragandi og þróun þjónustumiðstöðva

➤ 1997 - 2003

Undanfari þjónustumiðstöðvanna var stofnun Miðgarðs árið 1997 en það var sérstakt tilraunaverkefni um samþætta og hverfisbundna þjónustu. Árið 2001 var síðan Vesturgarður stofnaður sem byggði einnig á sömu hugmyndafræði um samþætta og hverfisbundna þjónustu. Í framhaldi af undirbúningsvinnu þáverandi stjórnkerfisnefndar varðandi með hvaða hætti væri best að ná markmiðum um bættu þjónustu við íbúa, var lögð fram tillaga í borgarráði þann 28. janúar 2003 þess efnis. Borgarráð samþykkti að hefja undirbúning að stofnun þjónustumiðstöðva⁵ og skipaði þáverandi borgarstjóri stýrihóp til að undirbúa tillögu fyrir stjórnkerfisnefnd um stofnun þjónustumiðstöðva.⁶ Stýrihópnum var ætlað að fá fram faglegt og gagnrýnið mat við undirbúning og stofnun þjónustumiðstöðva Reykjavíkurborgar. Stofnaðir voru starfshópar stjórnenda og starfsmanna sem fjölluðu um afmarkaða þætti varðandi undirbúning og stofnun þjónustumiðstöðvanna.⁷ Stýrihópur skilaði tillögum til stjórnkerfisnefndar 11. desember 2003 þar sem tveimur valkostum var stillt upp varðandi umfang verkefna þjónustumiðstöðva. Annar valkosturinn gerði ráð fyrir sambærilegum verkefnum og unnin voru í Miðgarði, auk frístundaþjónustu og reksturs félags- og þjónustumiðstöðva. Hinn valkosturinn tók til sömu verkefna, auk reksturs leik- og grunnskóla.⁸

Valkostur 1 gerir ráð fyrir því að auk þess að annast undirbúning að stofnun þjónustumiðstöðva verði stjórnkerfisnefnd jafnframt stjórnarnefnd þjónustumiðstöðvanna fyrsta starfsár þeirra eða til loka kjörtímabilsins. Í því felist meðal annars gerð þjónustusamninga um verkefni þjónustumiðstöðva við fagnefndir, eftirfylgni með færslu verkefna á þjónustumiðstöðvar, undirbúningur fyrstu starfs- og fjárhagsáætlana, samhæfing verkefna og eftirlit með rekstri. Þessi tilhögun væri tímabundin, til loka kjörtímabilsins. Að því loknu legðu þjónustumiðstöðvar starfs- og fjárhagsáætlanir, á grundvelli þjónustusamninga við fagnefndir, beint fyrir borgarráð, sbr. tillögur um leikreglur um fjármál. Þessi valkostur gerir ráð fyrir óbreyttu hlutverki hverfisráða þótt þeim mætti hugsanlega fækka til samræmis við þjónustusvæði miðstöðvanna.

Valkostur 2 gerir ráð fyrir því að hverfisráð fari með eftirlit með framkvæmd þjónustumiðstöðvanna á grundvelli þjónustusamninga við fagnefndir. Hverfisráðunum verði fækkað úr níu í fimm og hafi hvert þeirra sama starfssvæði og þjónustumiðstöðvarnar. Eitt hverfisráð verði þar með stjórnarnefnd hvernar þjónustumiðstöðvar. Í því felist meðal annars eftirfylgni með færslu verkefna á þjónustumiðstöðvar, undirbúningur starfs- og fjárhagsáætlana þjónustumiðstöðvanna, samhæfing verkefna og eftirlit með rekstri.

⁵ Borgarstjórinn í Reykjavík, *Tillaga um útfærðar hugmyndir um þjónustumiðstöðvar*, 28. janúar 2003

⁶ Borgarstjórinn í Reykjavík, *Erindisbréf stýrihóps um undirbúning að stofnun þjónustumiðstöðva*, 19. maí 2003

⁷ Starfshópar um starfsmannamál, fjármál, upplýsingatækni og þjónustu, auk lögfræðihóps

⁸ Stýrihópur um stofnun þjónustumiðstöðva í Reykjavík, *Tillögur stýrihóps til Stjórnkerfisnefndar*, 11. desember 2003, bls. 10 - 11

Hverfisráð verði sem fyrr skipað kjörnum fulltrúum. Ný skipan hverfisráða verði í tæka tíð fyrir undirbúning fyrstu starfs- og fjárhagsáætlana þjónustumiðstöðva.⁹

➤ 2004 - 2005

Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðstöðva var lögð fyrir borgarráð þann 22. júní 2004 þar sem fram kom að „*Starfræktar verði fjórar nýjar þjónustumiðstöðvar í hverfum borgarinnar auk þeirra tveggja sem fyrir eru. Þær annist almenna upplýsingamiðlun, afgreiðslu umsókna, félagslega ráðgjöf, frístundir, skóla- og sérfræðiþjónustu, stuðningsþjónustu við heimili og hverfastarf. Þjónustumiðstöðvar hafi skilgreind hlutverk sem móðurstöðvar á ákveðnum sviðum.*¹⁰

Markmið samkvæmt skýrslu stjórnkerfisnefndar um þjónustumiðstöðvar voru:

1. *Aðgengilegri þjónusta þannig að íbúar geti snúið sér á einn stað með erindi sín.*
2. *Markvissari þjónusta með samþættingu verkefna.*
3. *Undirbúa borgina undir framtíðina, m.a. að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu.*
4. *Borgin verði betri samstarfsaðili við íbúa í hverfum, frjáls félagasamtök og aðra grasrótarstarfsemi.*¹¹

Stjórnkerfisnefnd byggði tillögu sína á valkosti 1, er nefndur var hér að framan, sem þótti eðlilegt framhald á þeirri tilraun sem gerð hafði verið með tilkomu Miðgarðs í Grafarvogi árið 1997 og Vesturgarðs í Vesturbænum árið 2002.¹² Fram kom að sá valkostur fæli í sér lágmarksbreytingar á skipulagi og fyrirkomulagi en væri að sama skapi líklegur til að ná þeim mikilvægu markmiðum sem stefnt var að með stofnun þjónustumiðstöðva. Þann 24. júní 2004 var tillagan lögð fram í borgarstjórn og samþykkt með átta atkvæðum gegn sjö.

Borgarráð samþykkti hinn 14. október 2004 nýtt skipurit fyrir Reykjavíkurborg þar sem stofnað var sérstakt svið, Þjónustu- og rekstrarsvið, sem hafði meðal annars með höndum það verkefni að bera ábyrgð á rekstri þjónustumiðstöðva¹³. Þjónustu- og rekstrarsvið réði framkvæmdastjóra þjónustumiðstöðva og gerði þjónustusamninga við fagsviðin um rekstur verkefna sem falla áttu undir þjónustumiðstöðvarnar.

⁹ Stýrihópur um stofnun þjónustumiðstöðva í Reykjavík, *Tillögur stýrihóps til Stjórnkerfisnefndar*, 11. desember 2003, bls. 10 - 11

¹⁰ Stjórnkerfisnefnd, *Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðstöðva*, maí 2004, bls. ómerkt

¹¹ Stjórnkerfisnefnd, *Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðstöðva*, maí 2004, bls. 4

¹² Stjórnkerfisnefnd, *Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðstöðva*, maí 2004, bls. 5

¹³ Borgarstjórnin í Reykjavík, *Tillaga til borgarráðs um skipurit fyrir Reykjavíkurborg*, 14. október 2004, bls. 1 og bls 4

2005 – 2007

Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar tóku formlega til starfa 1. júlí 2005 og voru fyrst um sinn fimm talsins þar sem þjónustumiðstöðin í Árbæ var rekin sem útibú frá þjónustumiðstöð Breiðholts til 1. apríl 2006, en þá sem sjálfstæð þjónustumiðstöð.

Þjónustumiðstöðvarnar voru fluttar undir nýtt stoðsvið í Ráðhúsinu, Þjónustu- og rekstrarsvið, og með þeim breytingum færðist stór hluti starfsfólks Félagsþjónustunnar í Reykjavík, sem fékk heitið Velferðarsvið, til Þjónustu- og rekstrarsviðs. Þjónustu- og rekstrarsvið gerði þjónustusamninga um þau verkefni sem færðust frá Velferðarsviði, Menntasviði, Leikskólasviði og Íþróttá- og tómsfundasviði. Samkvæmt þeim skyldu fagsviðin annast stefnumótun og eftirlit með framkvæmd á umsömdum verkþáttum hjá þjónustumiðstöðvunum. Samhliða þessu var settur á laggirnar starfshópur um fjárhagslíkan þjónustumiðstöðva og rafræna skráningu sem átti að gera tillögu að uppbyggingu fjárhagslíkans fyrir þjónustumiðstöðvar.¹⁴

Strax við stofnun þjónustumiðstöðva og tilflutning verkefna frá fagsviðum voru talsverðar umræður um kosti og galla þessa fyrirkomulags og gætti nokkurrar viðspyrnu hjá fagsviðum við tilfærslu nýrra verkefna til þjónustumiðstöðva. Þegar nokkuð var um liðið frá stofnun þeirra töldu fagsviðin farsælla að færa einhver verkefni til baka og að samlegð væri meiri með gamla fyrirkomulaginu. Sem dæmi má nefna að Leikskólasvið óskaði eftir því að stöðugildi kennsluráðgjafa sem færð höfðu verið inn á þjónustumiðstöðvar færu aftur til baka yfir á Leikskólasvið.

Eftir sveitarstjórnarkosningar vorið 2006 samþykkti borgarráð eftirfarandi tillögu borgarstjóra: „*Borgarráð felur stjórnkerfisnefnd að kanna stöðu, tilgang og hlutverk hverfisráða og stöðu þjónustumiðstöðva í stjórnkerfi borgarinnar. Stjórnkerfisnefnd vinni tillögur til borgarráðs, sem hafi það að markmiði að ná fram aukinni skilvirkni við stjórn borgarinnar í þágu íbúanna.*“ Stjórnkerfisnefnd lét gera úttekt á starfsemi þjónustumiðstöðva borgarinnar sem var birt 1. október það sama ár. Helstu niðurstöður voru þær að hlutverk Þjónustu- og rekstrarsviðs yrði endurskoðað og að þjónustumiðstöðvarnar yrðu fluttar undir velferðarráð.¹⁵ Í kjölfarið var farið að vinna að nýju skipuriti fyrir borgina.

Þann 22. mars 2007 var svohljóðandi tillaga stjórnkerfisnefndar lögð fyrir borgarráð og samþykkt: *Stjórnkerfisnefnd leggur til við borgarráð að starfsemi þjónustumiðstöðva flytjist undir stjórn velferðarsviðs og með þeim þeir starfsmenn sem heyra undir starfsemi þeirra. Velferðarsvið taki þar með yfir gildandi þjónustusamninga við menntasvið og íþróttá- og tómsfundasvið. Yfirfærsla þjónustumiðstöðva komi til framkvæmda 2. maí nk. Starfsemi þjónustu- og rekstrarsviðs í Ráðhúsinu verði endurskoðuð í samræmi við skoðun á stjórnskipulagi Ráðhúss Reykjavíkur sem fram fer af hálfu borgarstjóra.*

¹⁴ Starfshópur um fjárhagslíkan þjónustumiðstöðva og rafræna skráningu. Erindisbréf, 17. apríl 2005

¹⁵ INVIS ehf. (Jón Garðar Hreiðarsson), *Mat á mögulegum leiðum til að haga stjórnskipun velferðarmála*, október 2006

Nýtt skipurit Velferðarsviðs var lagt fyrir velferðarráð 27. júní 2007 og tók gildi 1. september. Sviðsstjóri Velferðarsviðs rekur í minnispunktum sínum til borgarstjóra 28. mars 2007 að við stofnun þjónustumiðstöðva hafi það fyrst og fremst verið verkefni velferðarþjónustu sem fóru undir þjónustumiðstöðvar og að með nýju skipuriti væri verið að skýra betur ábyrgð, vald og umboð velferðarþjónustunnar. Framkvæmd og ábyrgð velferðarþjónustunnar væru því beint undir fagsviði velferðarþjónustu og því meiri líkur á að bæta skilvirkni í rekstri þjónustumiðstöðvanna.¹⁶

➤ 2008 – 2011

Á tímabilinu 2008 til 2011 áttu sér stað umfangsmiklar breytingar í starfsumhverfi Velferðarsviðs sem höfðu mikil áhrif á umfang þjónustumiðstöðva og skrifstofu Velferðarsviðs.

Þann 28. ágúst 2008 gerði Reykjavíkurborg þjónustusamning við ríkið um þjónustu við geðfatlaða innan verkefnisins Straumhvarfa. Um var að ræða stofnun búsetukjarna fyrir geðfatlaða þar sem markmið sértækrar búsetu og þjónustu væri að veita geðfötludum tækifæri á stuðningi til virkrar samfélagsþátttöku og sjálfstæðis á eigin heimili.

Þann 1. janúar 2009 tók svo Velferðarsvið við starfsemi heimahjúkrunar í Reykjavík á grundvelli þjónustusamnings við ríkið til þriggja ára. „Markmiðið með yfirfærslunni var að samþætta og efla þjónustu í heimahúsum þannig að íbúar geti, þrátt fyrir veikindi eða færniskerðingu, búið heima við öryggi. Stofnuð var ný skipulagseining, Heimþjónusta Reykjavíkur, sem veitir heimahjúkrun allan sólarhringinn í Reykjavík og á Seltjarnarnesi, kvöld-, helgar- og næturheimahjúkrun í Mosfellsbæ og næturheimahjúkrun í Kópavogi, Garðabæ og Hafnarfirði“.¹⁷

Ein stærsta breytingin átti sér stað í kjölfar viljayfirlýsingar ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu á þjónustu fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga þann 13. mars 2009. Í greinargerð með viljayfirlýsingunni er gert ráð fyrir að málaflokkurinn færist í heild sinni til sveitarfélaga þann 1. janúar 2011. Árið 2010 lagði Velferðarsvið fram þá tillögu í velferðarráði að ráðgjöf og þjónusta við einstaklinga yrði vistað á þjónustumiðstöðvunum og búsetuúrræði, þar sem um langvarandi búsetu væri að ræða, yrði einnig vistað hjá þjónustumiðstöðvum í viðkomandi hverfi.¹⁸ Með breytingu á lögum um málefni fatlaðs fólks þann 1. janúar 2011 færðust þessi nýju verkefni til Velferðarsviðs sem fól meðal annars í sér að taka á móti 1035 notendum, með 40 starfseiningar og 546 starfsmenn í 329 stöðugildum.¹⁹

¹⁶ Minnispunktar til borgarstjóra frá sviðsstjóra Velferðarsviðs, dags. 28. mars 2007

¹⁷ Ársskýrsla Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar 2009, bls. 10

¹⁸ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, *Tillaga að fyrirkomulagi þjónustu við yfirfærslu málaflokks fatlaðra*, 10. mars 2010

¹⁹ Ársskýrsla Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar 2009, bls. 9

➤ **2011 – 2016**

Breiðholtsverkefni: Árið 2011 samþykkti borgarráð að setja á laggirnar tilraunaverkefni í Breiðholti til þriggja ára með það að markmiði að þjónusta Reykjavíkurborgar í hverfinu yrði heildstæðari, markvissari og samhæðari, íbúum hverfisins til hagsbóta. Þá var ráðinn hverfisstjóri sem jafnframt skyldi gegna stöðu framkvæmdastjóra þjónustumiðstöðvar Breiðholts. Hlutverk hverfisstjórans skyldi vera að hafa yfirumsjón með starfi borgarstofnana í Breiðholti og samþættingu einstakra verkefna sem heyra undir Skóla- og frístundasvið, Íþrótt- og tómstundasvið og Menningar- og ferðamálasvið, auk velferðarráðs. Þá skyldi hverfisstjórinn hafa forystu um nýjar leiðir og lausnir við framkvæmd þeirrar þjónustu sem veitt er á þjónustumiðstöðinni.²⁰ Áætlað var að verkefnið stæði yfir í þrjú ár en því virðist ekki vera formlega lokið. Stýrihópur fyrir verkefnið var skipaður þvert á fagsvið undir forystu þáverandi borgarstjóra. Fulltrúar hverfisráðs Breiðholts eiga sæti í stýrihópnum og jafnframt vinnur hverfisstjórinn með hópnum og nýtur þar aðstoðar sérstaks verkefnastjóra sem ráðinn var í verkefnið. Í starfsáætlun verkefnisins koma fram margvísleg markmið sem tengd eru tólf stefnuþáttum og tilgreindar leiðir að markmiðum. Markmiðin eru flest á ábyrgð hverfisstjóra eða deildarstjóra þjónustumiðstöðvar Breiðholts. Framkvæmdastjórn er síðan ætlað að setja í farveg þau verkefni sem liggja fyrir í aðgerðaráætlun stýrihóps, sem og ýta úr vör nýjum samstarfsverkefnum.

Árið 2014 tók nýtt skipurit Velferðarsviðs gildi en þá var stofnuð ný *skrifstofa framkvæmdar og þjónustu* til að bera ábyrgð á daglegum samskiptum og samstarfi við þjónustumiðstöðvar og Barnavernd í umboði sviðsstjóra. Talið var nauðsynlegt að hafa einn miðlægan stjórnanda sem gæti einbeitt sér að framkvæmd þjónustunnar til að tryggja að þjónusta væri samhæfð og jafnræðis gætt þannig að íbúar upplifðu sömu gæði í þjónustu hvar sem þeir byggju í borginni.²¹ Enginn hefur gegnt þessari stöðu frá árslokum 2014.

Með samþykkt borgarráðs 19. maí 2016 um sameiningu þjónustumiðstöðva Vesturbæjar og Miðborgar/Hlíða eru þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar fimm talsins og sinna þær þjónustu við einstaklinga og fjölskyldur, sérfræðiþjónustu við leik- og grunnskóla, frístundaráðgjöf og almennri upplýsingagjöf um starfsemi og þjónustu Reykjavíkurborgar, auk þess að sinna félagsstarfi, rekstri þjónustuíbúða og heima- og stuðningsþjónustu.²² Þar er hægt að sækja um ýmis konar þjónustu, svo sem fjárhagsaðstoð, húsaleigubætur, ráðgjöf, stuðningsþjónustu og félagslega heimaþjónustu. Einnig vegur þungt þjónusta við fatlað fólk.

²⁰ Borgarstjórinn í Reykjavík, Tillaga á borgarráðsfundi um tilraunaverkefni í Breiðholti, 11. nóvember 2011. GoPro-númer: R10060053

²¹ Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, Greinargerð: Tillaga að nýju skipuriti fyrir Velferðarsvið, 20. nóvember 2013

²² Sótt á heimasíðu Reykjavíkurborgar: <http://reykjavik.is/thjonustumidstodvar>, 8. desember 2015

4.2 Stöðugildi og umfang rekstrar

Þegar skoðuð er þróun stöðugilda þjónustumiðstöðva og Velferðarsviðs er miðað við árið 2006 þar sem þjónustumiðstöðvar tóku ekki til starfa fyrr en um mitt ár 2005 og verður þannig betri og heildstæðari samanburður milli ára.

Velferðarsvið	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		Aukning á tímabilinu
Þjónustumiðstöðvar	597,80	1%	606,34	3%	622,55	0%	625,54	10%	685,83	50%	1027,85	2%	1045,90	9%	1138,76	2%	1167,02	3%	1202,19	101%	
Barnavernd, heimþj. og hjúkrunarheimili	181,79	0%	181,14	-3%	175,88	63%	286,97	5%	300,17	6%	317,23	5%	333,22	-16%	279,38	-7%	259,66	-6%	243,13	34%	
Skrifstofa Velferðarsviðs	56,70	9%	61,96	2%	62,95	-10%	56,82	0%	56,84	92%	108,97	3%	111,80	3%	115,41	11%	128,20	9%	139,39	146%	
Heildarstöðugildi VEL	836,28	2%	849,45	1%	861,38	13%	969,33	8%	1.042,83	39%	1.454,05	3%	1.490,91	3%	1.533,55	1%	1.554,88	2%	1.584,70	89%	

Tafla 2: Þróun stöðugilda á Velferðarsviði 2006 – 2015²³

Stöðugildum Velferðarsviðs²⁴ fjölgaði úr 836 í 1585, eða um 89%, á tímabilinu 2006-2015.²⁵ Langmesta fjölgunin á sér stað á tímabilinu 2009–2011 í tengslum við ný verkefni Velferðarsviðs er snúa að málefnum geðfatlaðra og heimahjúkrunar, svo og málefnum fatlaðs fólks sem vegur þyngst í þessari þróun. Með breytingu á lögum um málefni fatlaðs fólks færðust hinn 1. janúar 2011 frá ríki til Reykjavíkurborgar samtals 40 starfseiningar og 546 starfsmenn í 329 stöðugildum og þar með þjónusta við 1.035 notendur.²⁶

²³ Unnið úr gögnum frá fjármálaskrifstofu VEL

²⁴ Árið 2006 falla þjónustumiðstöðvar undir Þjónustu- og rekstrarsvið en eru hafðar í ofangreindri töflu til samanburðar. Þjónustumiðstöðvar færðust árið 2007 yfir til Velferðarsviðs.

²⁵ Innri endurskoðun vann ekki frekari greiningu á þróun stöðugilda þar sem það var utan afmörkunar þessarar úttektar. Að mati Innri endurskoðunar er þó tilefni til þess að greina breytingar í þróun stöðugilda á milli ára í tengslum við þróun í umfangi þjónustunnar.

²⁶ Ársskýrsla Velferðarsviðs 2011, bls. 9

Þjónustumiðstöðvar

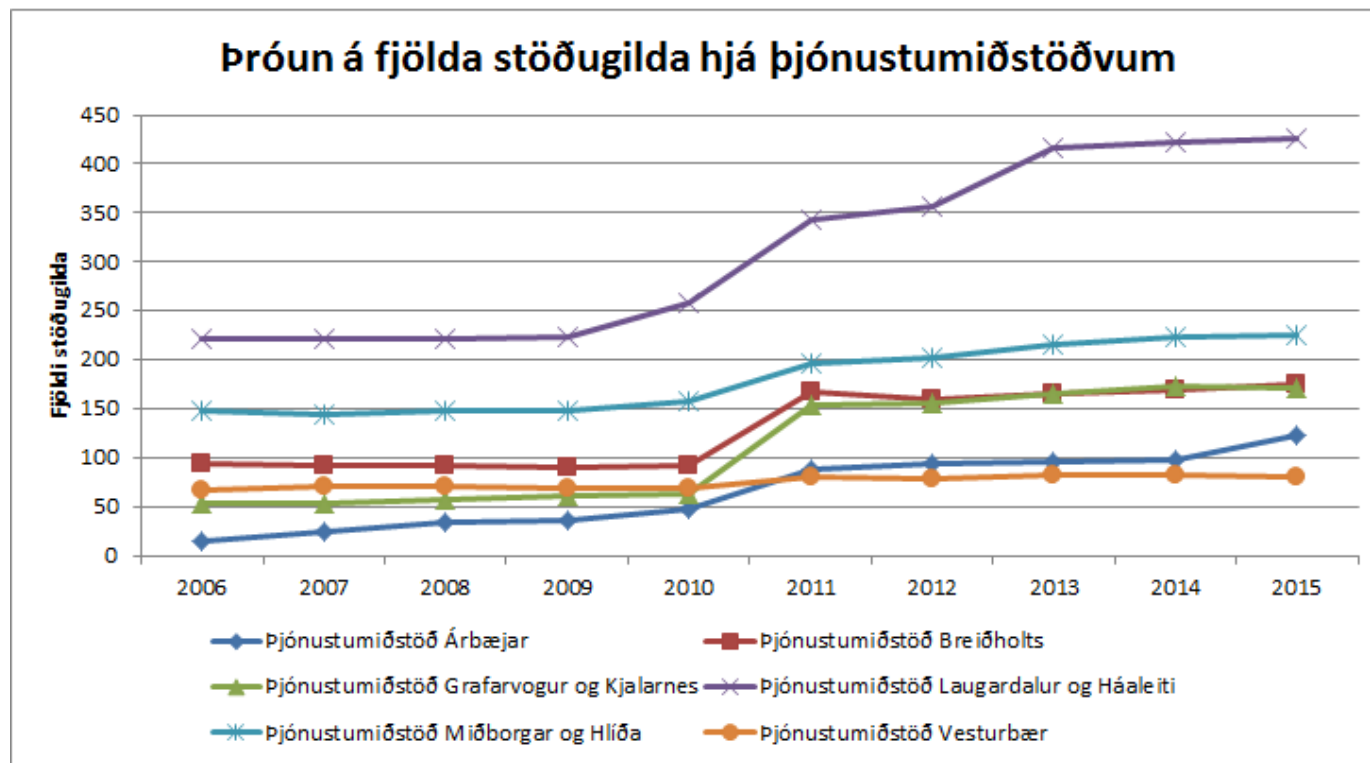
Við skoðun á þróun stöðugilda þjónustumiðstöðva er hverri og einni skipt upp í skrifstofur og útstöðvar.

þjónustumiðstöðvar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Aukning á tímabilinu									
þjónustumiðstöð Árbæjar	13,95	70%	23,75	45%	34,46	6%	36,46	30%	47,45	87%	88,82	5%	93,14	3%	96,04	2%	97,67	26%	122,75	780%
<i>Skrifstofa þjónustumiðstöðvar</i>	0,00		8,82	80%	15,91	-3%	15,36	13%	17,30	24%	21,51	5%	22,63	8%	24,46	0%	24,34	9%	26,55	201%
<i>Útstöðvar</i>	13,95	7%	14,93	24%	18,55	14%	21,10	43%	30,15	123%	67,30	5%	70,51	2%	71,58	2%	73,33	31%	96,21	590%
þjónustumiðstöð Breiðholts	93,87	-1%	92,63	-2%	91,21	-2%	89,76	2%	91,68	82%	166,59	-4%	160,23	3%	164,68	3%	169,04	4%	175,48	87%
<i>Skrifstofa þjónustumiðstöðvar</i>	34,24	4%	35,76	-1%	35,41	1%	35,61	5%	37,27	9%	40,65	3%	41,88	9%	45,72	4%	47,74	3%	49,23	44%
<i>Útstöðvar</i>	59,63	-5%	56,86	-2%	55,80	-3%	54,15	0%	54,41	131%	125,95	-6%	118,35	1%	118,96	2%	121,30	4%	126,24	112%
þjónustumiðstöð Grafarvogur og Kjalarnes	53,81	1%	54,15	6%	57,27	7%	61,13	3%	63,04	143%	152,97	1%	155,08	6%	164,44	5%	173,05	-1%	171,71	219%
<i>Skrifstofa þjónustumiðstöðvar</i>	21,77	7%	23,21	2%	23,57	-3%	22,80	1%	23,06	5%	24,16	13%	27,31	5%	28,67	7%	30,74	-6%	28,83	32%
<i>Útstöðvar</i>	32,04	-3%	30,94	9%	33,70	14%	38,33	4%	39,98	222%	128,81	-1%	127,77	6%	135,77	5%	142,31	0%	142,88	346%
þjónustumiðstöð Laugardalur og Háaleiti	221,05	0%	220,64	0%	220,83	1%	223,09	15%	257,45	33%	342,25	4%	356,88	17%	417,06	1%	422,70	1%	425,92	93%
<i>Skrifstofa þjónustumiðstöðvar</i>	41,05	5%	43,27	-8%	39,77	-5%	37,98	4%	39,32	11%	43,82	6%	46,35	4%	47,98	1%	48,33	7%	51,70	26%
<i>Útstöðvar</i>	180,00	-1%	177,37	2%	181,06	2%	185,12	18%	218,13	37%	298,43	4%	310,53	19%	369,07	1%	374,36	0%	374,22	108%
þjónustumiðstöð Miðborgar og Hlíða	147,98	-2%	144,90	2%	147,93	-1%	146,93	8%	158,46	24%	196,60	3%	201,69	7%	214,91	4%	222,89	1%	225,63	52%
<i>Skrifstofa þjónustumiðstöðvar</i>	29,05	8%	31,51	0%	31,40	-9%	28,54	2%	29,04	11%	32,20	6%	33,98	1%	34,28	4%	35,82	5%	37,69	30%
<i>Útstöðvar</i>	118,93	-5%	113,39	3%	116,53	2%	118,39	9%	129,42	27%	164,40	2%	167,72	8%	180,63	4%	187,07	0%	187,94	58%
þjónustumiðstöð Vesturbær	67,13	5%	70,28	1%	70,85	-4%	68,16	-1%	67,74	19%	80,62	-2%	78,87	4%	81,64	0%	81,68	-1%	80,71	20%
<i>Skrifstofa þjónustumiðstöðvar</i>	17,68	7%	18,92	6%	19,96	-6%	18,69	7%	19,94	6%	21,06	2%	21,38	14%	24,29	-1%	24,06	3%	24,76	40%
<i>Útstöðvar</i>	49,45	4%	51,36	-1%	50,89	-3%	49,47	-3%	47,80	25%	59,56	-3%	57,49	0%	57,34	0%	57,62	-3%	55,94	13%
Samtals	597,80	1%	606,34	3%	622,55	0%	625,54	10%	685,83	50%	1027,85	2%	1045,90	9%	1138,76	2%	1167,02	3%	1202,19	101%

Tafla 3: Þróun stöðugilda þjónustumiðstöðva 2006 – 2015

Á tímabilinu 2006–2015 var aukning stöðugilda hjá þjónustumiðstöðvunum um 100%. Þyngst vegur breytingin frá 2010-2011 þegar málefni fatlaðs fólks færðust frá ríki til borgar. Sú aukning var um 50% milli ára þar sem stöðugildum fjölgaði úr 686 í 1027. Aukning stöðugilda á sér almennt mest stað hjá útstöðvunum en ekki inni á þjónustumiðstöðvunum sjálfum.

Breytingar á stöðugildum þjónustumiðstöðva eru mismunandi milli þjónustumiðstöðva. Mynd 2 sýnir samanburð á þróun stöðugilda milli þjónustumiðstöðva.



Mynd 2: Samanburður á þróun stöðugilda hjá þjónustumiðstöðvum 2006–2015

Fjöldi starfsmanna á þjónustumiðstöðvum er mjög mismunandi milli stöðva. Þjónustumiðstöð Laugardals og Háaleitis er langfölmennust og þar er fjölgun stöðugilda einnig mest sem skýrist af aukningu í heimahjúkrun. Vesturgarður hefur sérstöðu með hvað minnsta breytingu á stöðugildum. Yfirfærsla málefna fatlaðs fólks virðist hafa haft mest áhrif á umfang þriggja þjónustumiðstöðva; Þjónustumiðstöð Grafarvogs og Kjalarness, Þjónustumiðstöð Breiðholts og Þjónustumiðstöð Grafarholts og Árbæjar. Umsjón með þjónustunni skammtí mavistun fyrir fatlað fólk fer fram á Þjónustumiðstöð Grafarvogs og Kjalarness, óháð staðsetningu í borginni.

Þróun á umfangi rekstrar þjónustumiðstöðva

Hér að neðan sjáum við yfirlit yfir þróun á rekstrarkostnaði þjónustumiðstöðva. Upphaf greiningar hefst árið 2008 þar sem útgjaldatölur vegna Velferðarsviðs eru ekki samanburðarhæfar fyrir árin á undan, 2006 og 2007. Á þeim tíma var stór hluti verkefna á ábyrgð Þjónustu- og rekstrarsviðs.

Þjónustumiðstöðvar

Hér að neðan er yfirlitsmynd yfir þróun rekstrarkostnaðar þjónustumiðstöðva, tafla 4. Fjárhæðir eru í þúsundum króna á verðlagi janúar 2015.

Rekstur þjónustumiðstöðva	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Breyting á tímabilinu
Þjónustumiðstöð Árbæjar	378.545	286.568	310.602	775.174	825.209	822.627	888.363	1.190.091	214%
Þjónustumiðstöð Breiðholts	864.633	685.579	676.500	1.259.609	1.262.902	1.229.074	1.339.851	1.450.862	68%
Þjónustumiðstöð Grafarvogs og Kjalarness	466.282	338.696	386.109	1.298.770	1.368.900	1.452.291	1.582.148	1.701.072	265%
Þjónustumiðstöð Laugardals og Háaleitis	1.668.513	1.339.168	1.411.513	2.384.309	2.505.461	3.174.039	3.294.581	3.552.354	113%
Þjónustumiðstöð Miðborgar og Hlíða	1.164.059	983.599	1.152.167	1.577.880	1.559.620	1.598.224	1.792.040	1.922.580	65%
Þjónustumiðstöð Vesturbæjar	614.164	452.909	403.933	547.807	576.444	588.158	671.479	675.846	10%
Sameiginlegt vegna þjónustumiðstöðva ²⁷	-458.787	-297.082	-420.961	-308.452	-219.225	127.009	17.966	166.124	
Samtals	4.697.409	3.789.437	3.919.864	7.535.097	7.879.311	8.991.422	9.586.427	10.658.929	127%

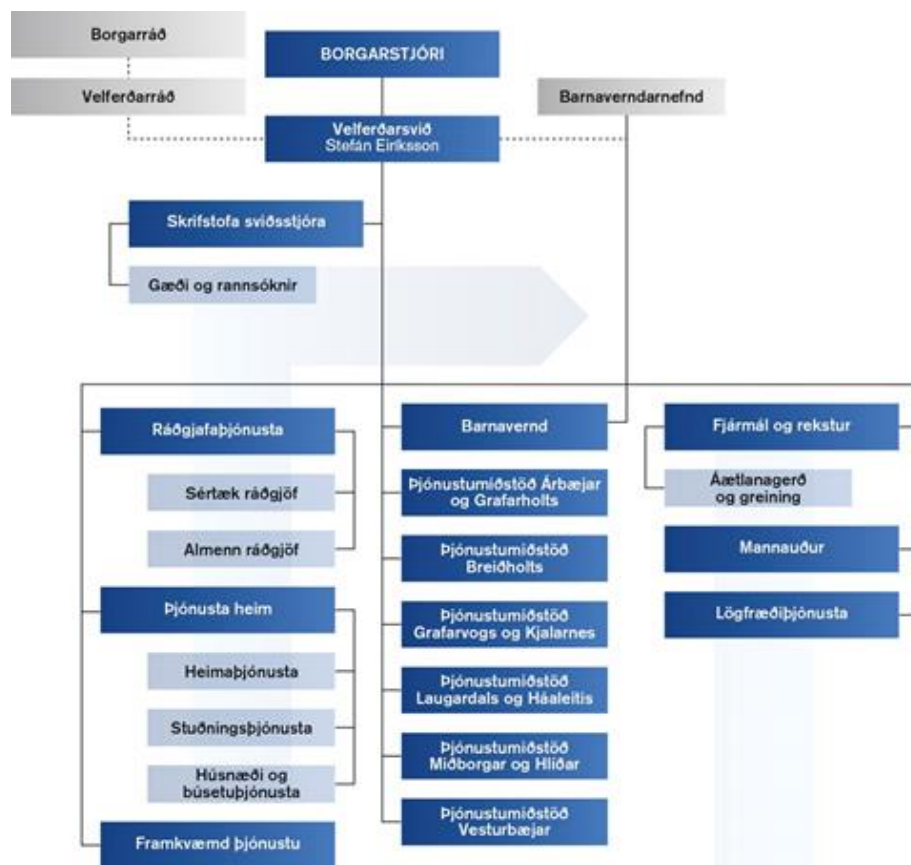
Tafla 4: Þróun rekstrarkostnaðar þjónustumiðstöðva 2008–2015 á verðlagi jan. 2015

Mestur vöxtur í umfangi þjónustumiðstöðva hefur verið hjá Þjónustumiðstöð Grafarvogs og Kjalarness en þar ríflega þrefaldaðist umfangið milli 2010 og 2011, að mestu vegna áhrifa yfirtöku málefna fatlaðs fólks. Jafnframt hefur orðið umtalsverður vöxtur hjá Þjónustumiðstöð Árbæjar og Grafarholts þar sem yfirtaka málefna fatlaðs fólks hafði einnig mikil áhrif. Þjónustumiðstöð Breiðholts og Þjónustumiðstöð Miðborgar og Hlíða hafa vaxið svipað á tímabilinu. Þjónustumiðstöð Laugardals og Háaleitis er svo langstærst að umfangi en rekstur hennar var um 3.5 milljarðar á árinu 2015. Athygli vekur að hjá Þjónustumiðstöð Vesturbæjar hefur vöxtur verið mun hægari á tímabilinu. Sjá má svipað mynstur við skoðun á þróun stöðugilda hjá þjónustumiðstöðvunum hér að framan.

²⁷ Sundurliðun niður á einstaka þjónustumiðstöðvar lá ekki fyrir í liðnum "Sameiginlegt vegna þjónustumiðstöðva"

4.3 Núverandi staða

Þjónustumiðstöðvar heyra undir Velferðarsvið og velferðarráð sem fer með heildarstefnumótun fyrir sviðið og eftirlit gagnvart því. Velferðarsvið ber ábyrgð á að aðstoða við stefnumótun og innleiðingu hennar, ásamt áætlanagerð, samhæfingu og samþættingu verkefna á sviði velferðarþjónustu í samræmi við lög, reglur, samþykktir og pólitíska stefnu. Sjá mynd 3.



Mynd 3: Skipurit Velferðarsviðs 2015

Eins og fram hefur komið eru þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar sex talsins á tímabili skoðunar²⁸ í tíu hverfum og sinna þær þjónustu við einstaklinga og fjölskyldur, sérfræðiþjónustu við leik- og grunnskóla, frístundaráðgjöf og almennri upplýsingagjöf um starfsemi og þjónustu Reykjavíkurborgar, auk þess að sinna félagsstarfi, rekstri þjónustuíbúða og heima- og stuðningsþjónustu.²⁹ Þar er hægt að sækja um ýmis konar þjónustu, svo sem fjárhagsaðstoð, húsaleigubætur, ráðgjöf og félagslega heimþjónustu.

Í þessum kafla verður stillt upp yfirliti yfir umfang þjónustumiðstöðva, metið hvernig til hefur tekist með núverandi starfsemi þjónustumiðstöðva miðað við upphafleg markmið og væntingar varðandi stöðu og verkefni til framtíðar.

Umfang þjónustumiðstöðva 2015

Í töflu 5 á næstu síðu má sjá lýst umfangi þjónustumiðstöðva út frá þeim kennitölum sem liggja fyrir, þ.e. fjölda stöðugilda og útstöðva, rekstrarkostnaðar, fjölda notenda, mála fjölda og fjölda íbúa á svæðinu. Notandi er skilgreindur sem sá er skráður er með þjónustu eða sá sem sótt er um þjónustu fyrir. Notandi getur þegið fleiri en einn þjónustubátt og því birtist í töflunni að samanlagður notendafjöldi þjónustubátta er mun fleiri en notendur. Einnig er gerður greinarmunur á heildarfjölda mála og virkum málum. Virk mál eru skilgreind þannig að unnið hafi verið í málinu eða skjal stofnað á síðustu sex mánuðum. Einnig má segja að mál teljist ekki virkt í þessum skilningi ef engin vinnsla eða hreyfing hefur verið síðustu sex mánuði. Bent er á að þessar kennitölur gefi ákveðna yfirsýn yfir umfang en á Velferðarsviði er unnið að þróun betri leiða í þessu efni sem ætlað er að gefa enn betri og nákvæmari yfirsýn yfir starfsemi þjónustumiðstöðva.

²⁸ Á vormisseri 2016 var þeim fækkað í 5, sjá fyrri umfjöllun

²⁹ Sótt á heimasíðu Reykjavíkurborgar: <http://reykjavik.is/thjonustumidstodvar>, 8. desember 2015

Þjónustumiðstöð		Meðalt. fjöldi stg.	Fjöldi útstöðva	Rekstrarkostnaður 2015	Fjöldi notenda 2015	Samanlagður notendafjöldi þjónustupátta 2015	Fjöldi virkra mála í árslok 2015	Íbúafjöldi í árslok 2015	Fjöldi notenda / íbúafj.
Vesturbær	Útstöðvar	56	6	435.166.302					17%
	Skrifstofur	25	1	240.680.130					
	Samtals	81	7	675.846.432	2.700	3.841	1.290	16.116	
Miðborg og Hlíðar	Útstöðvar	187	30	1.566.409.368					18%
	Skrifstofur	38	1	356.170.548					
	Samtals	226	31	1.922.579.916	3.315	5.230	2.702	18.185	
Laugardalur og Háaleiti	Útstöðvar	373	35	3.067.585.681					17%
	Skrifstofur	53	1	484.768.408					
	Samtals	426	36	3.552.354.089	5.141	9.097	2.888	30.246	
Breiðholt	Útstöðvar	129	13	1.016.118.911					19%
	Skrifstofur	47	1	434.743.104					
	Samtals	175	14	1.450.862.015	3.924	6.446	2.597	20.974	
Árbær og Grafarholt	Útstöðvar	95	12	933.474.192					14%
	Skrifstofur	28	1	256.616.859					
	Samtals	123	13	1.190.091.051	2.417	3.954	1.547	17.112	
Grafarvogur og Kjalarnes	Útstöðvar	142	15	1.430.407.947					13%
	Skrifstofur	30	1	270.663.821					
	Samtals	172	16	1.701.071.768	2.360	3.908	1.578	18.776	
	Samtals útstöðvar	982	111	8.449.162.401					
	Samtals skrifstofur	220	6	2.043.642.870					
	Samtals	1.202	117	10.492.805.271	19.857	32.476	12.602	122.460	16%

Tafla 5: Yfirlit yfir umfang þjónustumiðstöðva 2015³⁰

Tafla 5 varpar ljósi á umfang þjónustumiðstöðva en eins og áður hefur komið fram er rekstrarumfang þjónustumiðstöðva mismunandi og einnig fjöldi stöðugilda. Rekstrarkostnaður þjónustumiðstöðvanna árið 2015 var ríflega 10,5 milljarðar vegna 1202 stöðugilda og annars kostnaðar á

³⁰ Unnið upp úr fjárhagsbókhaldi Reykjavíkurborgar og drögum að ársskýrslu Velferðarsviðs fyrir 2015

samtals 117 starfsstöðum. Fjöldi notenda er einnig mismunandi milli hverfa; í sumum hverfum eru 13% íbúa skráðir notendur en í öðrum eru skráðir notendur allt að 19% íbúa.

Vert er að taka fram að einungis hluti þeirra sem haft hefur samskipti við þjónustumiðstöðvar eru skráðir notendur en í þjónustukönnun Capacent sem gerð var undir lok árs 2014 kom fram að 32% aðspurðra hefur haft samskipti við þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar á síðustu tveimur árum.³¹

Tafla 5 sýnir enn fremur hve þjónustumiðstöðvarnar eru mismunandi að umfangi. Fjöldi virkra mála og rekstrarkostnaður er nokkuð mismunandi milli stöðvanna og rekstrarkostnaður og fjöldi virkra mála fer ekki alltaf saman. Þessi tafla sýnir í raun hve ólíkar þjónustumiðstöðvarnar eru þar sem ætla má að þyngd þjónustustigs sé mjög mismunandi eftir því hverjir þiggja þjónustu frá þjónustumiðstöðvum.

4.4 Árangur miðað við upphafleg markmið

Eitt af markmiðunum með úttekt Innri endurskoðunar er að leita svara við spurningunni um hvort núverandi starfsemi þjónustumiðstöðva hafi náð þeim markmiðum er sett voru fram við stofnun þeirra. Eins og fram hefur komið gerði Innri endurskoðun viðhorfskönnun meðal kjörinna fulltrúa og fulltrúa þeirra, fulltrúa hverfisráða og starfsmanna Reykjavíkurborgar. Könnunin skiptist í tvo hluta; annars vegar til mats á hvort upphafleg markmið með stofnun þjónustumiðstöðva hafi náð fram að ganga og hins vegar til greiningar núverandi stjórnslulegrar stöðu hverfisráða.

Upphafleg markmið – hvernig til hefur tekist?

Við stofnun þjónustumiðstöðva var lagt upp með fjögur meginmarkmið. Þessi markmið lutu að víðtæku hlutverki þjónustumiðstöðva.

1. *Aðgengilegri þjónusta þannig að íbúar geti snúið sér á einn stað með erindi sín*
2. *Markvissari þjónusta með samþættingu verkefna*
3. *Undirbúa borgina undir framtíðina, m.a. að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu*
4. *Borgin verði betri samstarfsaðili við íbúa í hverfum, frjáls félagasamtök og aðra grasrótarstarfsemi.*³²

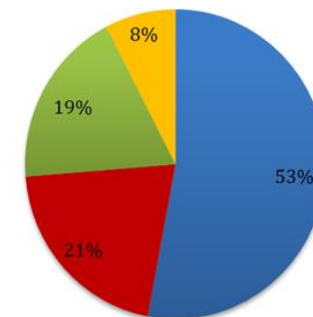
³¹ Capacent Gallup könnun, Þjónusta sveitarfélaga 2014 Reykjavík, blaðsíða 42, dagsett 21.01.2015. Könnunin var framkvæmd 15.-28. desember 2014 – ekki liggur fyrir útgefin könnun vegna ársins 2015.

³² Stjórnkerfisnefnd, *Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðstöðva*, maí 2004, bls. 4

Markmið 1 – Aðgengilegri þjónusta

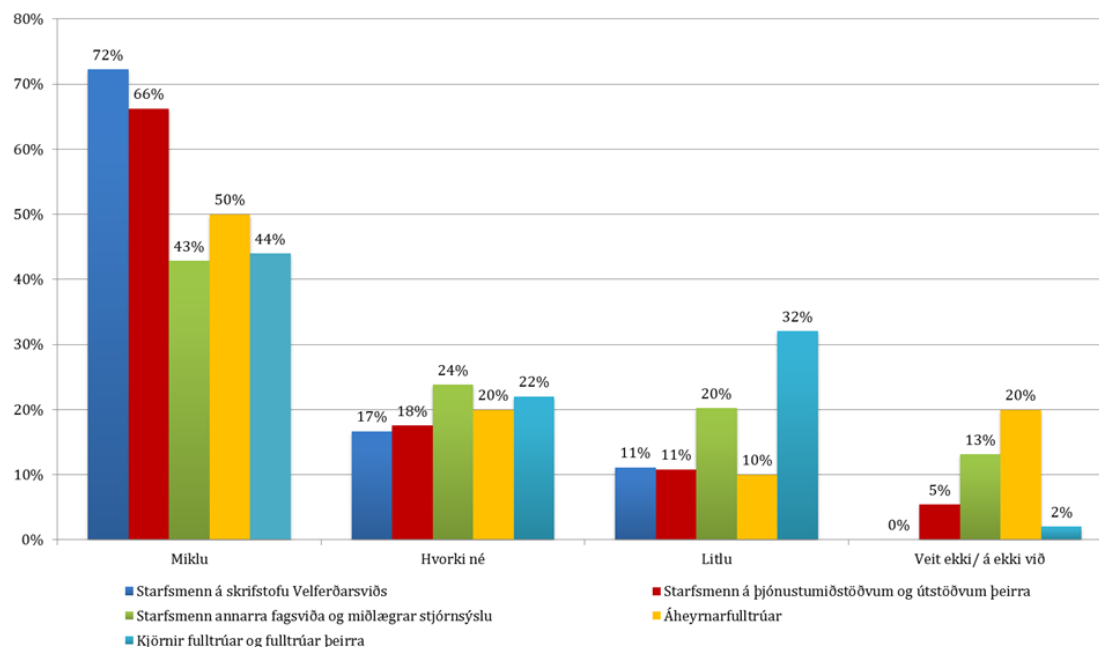
Niðurstaða viðhorfskönnunar Innri endurskoðunar leiddi í ljós að flestir svarenda töldu að markmið 1) varðandi aðgengilegri þjónustu við íbúa hafi náð fram að ganga að hluta til.

Afstaða markhópa skiptist þannig að þeir sem standa nær þjónustumiðstöðvunum, þ.e. starfsmenn skrifstofu Velferðarsviðs og starfsmenn þjónustumiðstöðva og starfsstöðva þeirra, voru almennt jákvæðari en þeir sem stóðu fjær, þ.e. starfsmenn annarra fagsviða, kjörnir fulltrúar og fulltrúar þeirra. Í svörum kom fram að þjónustumiðstöðvar veittu íbúum þjónustu á einum stað með aðgengilegum hætti hvað varðaði viðfangsefni velferðarmála en gagnrýni laut einna helst að því að þjónustumiðstöðvar veittu ekki viðtækari þjónustu. Á súluriti hér fyrir neðan sést skipting svara eftir markhópum.



■ Miklu ■ Hvorki né ■ Litlu ■ Veit ekki / á ekki við

Mynd 4: Aðgengi þjónustu við íbúa



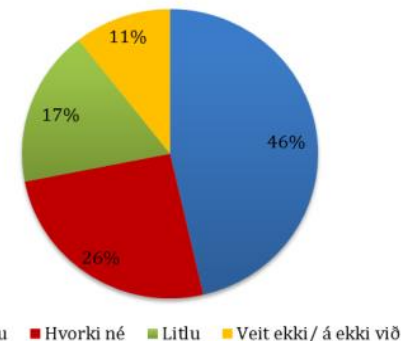
Mynd 5: Aðgengi þjónustu við íbúa, afstaða eftir markhópum

Markmið 2 – Markvissari þjónusta með samþættingu verkefna

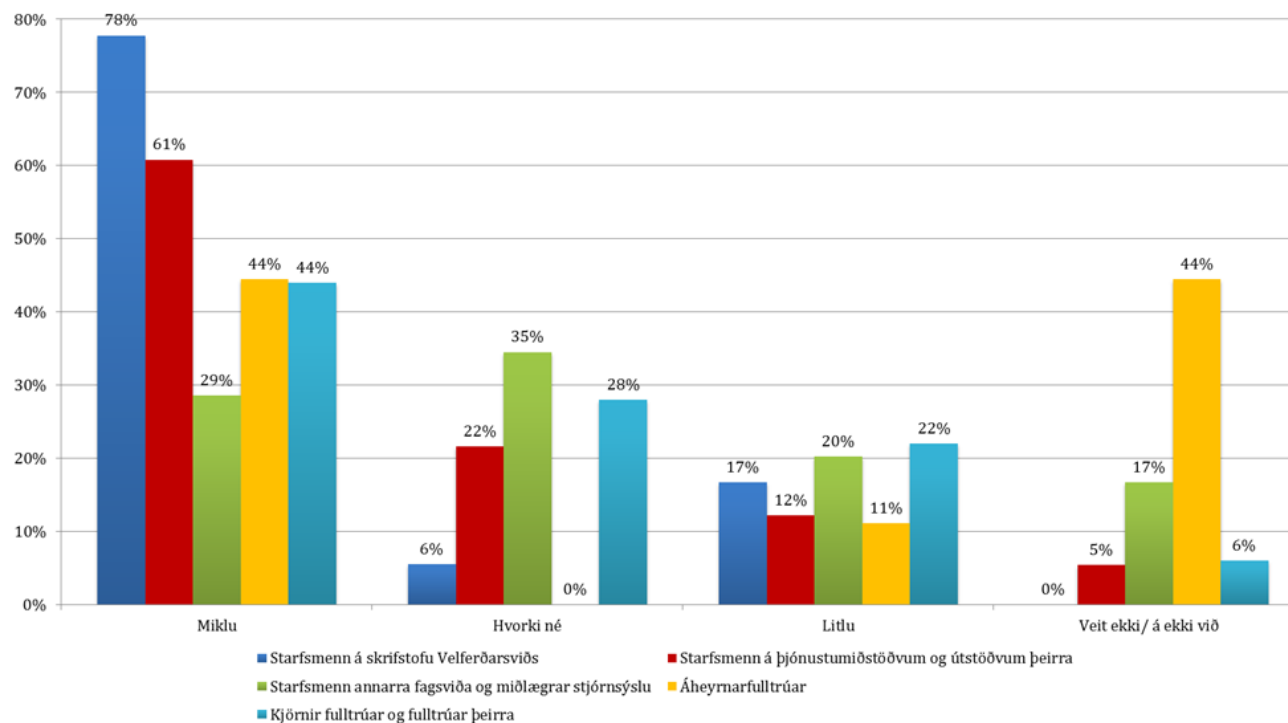
Varðandi markmið 2) um að með tilkomu þjónustumiðstöðva yrði þjónusta markvissari með samþættingu verkefna kom fram að því markmiði hafi aðeins verið náð að hluta til. Þetta markmið var greint á tvo vegu; annars vegar hversu markviss þjónustan væri gagnvart notandanum og hins vegar hvað varðar samþættingu fagaðila, en í báðum tilvikum var metið að því hefði verið náð að hluta til.

Fram kom að þjónustan væri samþættari og markvissari hvað varðar velferðarþjónustu en bent á að huga þyrfti betur að jafnræði í þjónustu milli þjónustumiðstöðva þar sem ýmsir svarendur töldu að þjónusta við íbúa réðist að of miklu leyti af því hvar í borginni viðkomandi byggdi.

Í súluriti hér til hliðar kemur fram afstaða markhópa er varðar hve markviss þjónustan er.



Mynd 6: Markviss þjónusta



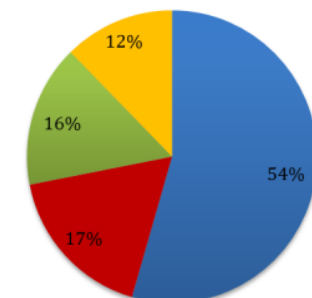
Mynd 7: Markviss þjónusta, skipt eftir markhópum

Í svörum við opnum spurningum mátti greina talsverðan mun á viðhorfum starfsmanna annars vegar og kjörinna fulltrúa og fulltrúa þeirra hins vegar sem lýsti sér í því að starfsmenn voru almennt talsvert jákvæðari í svörum sínum en kjörnu fulltrúarnir og fulltrúar þeirra.

Skiptar skoðanir eru varðandi mat á markmiði um markvissari þjónustu með samþættingu verkefna hvað varðar að hve miklu leyti þjónusta þjónustumiðstöðva við íbúa sé *markviss*. Þeir sem nær eru þjónustumiðstöðvunum telja að svo sé en aðrir eru ekki jafnsannfærðir. Svör við opnu spurningunum benda til þess að þjónustan sé markviss hvað varðar verkefni á sviði velferðarþjónustu en síður hvað varðar aðra þjónustu.

Athygli vekur að í opnum spurningum koma fram áhyggjur, sérstaklega meðal starfsmanna, að huga þurfi betur að jafnræði í þjónustu milli þjónustumiðstöðva, þar sem svarendur töldu að þjónusta við íbúa réðist í einhverjum tilvikum af því hvar í borginni viðkomandi býr. Í framhaldi af þessari skýrslu væri áhugavert að greina frekar framgang þeirrar stefnu sem sett var fram hjá Velferðarsviði³³ að byggja upp mismunandi sérþekkingu og sérhæfingu á þjónustumiðstöðvum og deila henni út til hinna þjónustumiðstöðvanna.

Ákveðinn samhljómur var hjá svarendum á þann veg að á ýmsum sviðum hafi samþætting þverfaglegar vinnu gengið vel en bent var á nokkur atriði sem mættu betur fara. Skipulag sérfræðiþjónustu skóla þarfnast t.d. endurbóta að mati margra svarenda og fram kom að samstarf milli Velferðarsviðs og Skóla- og frístundasviðs væri ekki nægilega gott. Sumir töldu að sérfræðiþjónustan ætti best heima undir Skóla- og frístundasviði en aðrir töldu að styrkja þyrfti þessa þjónustu inni á þjónustumiðstöðvum.



■ Miklu ■ Hvorki né ■ Litlu ■ Veit ekki/á ekki við

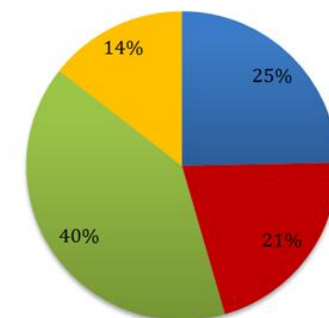
Mynd 8: Samþætting fagaðila

³³ Þekkingarstöðvar á þjónustumiðstöðvum, *undirbúningur að stofnun þjónustumiðstöðva í Reykjavík*, 16.5.2016

Markmið 3 – Undirbúningur fyrir flutning verkefna frá ríki

Markmið 3) laut að því að borgin yrði betur búin undir framtíðina og til þess að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu. Flestir svarendur töldu svo ekki vera.

Samkvæmt meðfylgjandi mynd 9 má þó greina ákveðna óvissu með frekar háu svarhlutfalli í hvorki né og veit ekki. Athygli vekur að aðeins 25% svarenda telja borgina vel undirbúna í þessu efni.



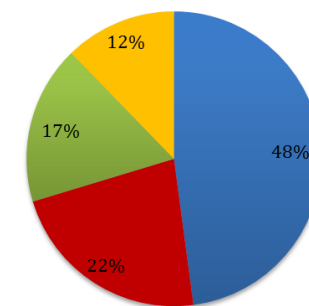
■ Miklu ■ Hvorki né ■ Litlu ■ Veit ekki/ á ekki við

Mynd 9: Borgin er undirbúin fyrir aukið samstarf og til þess að taka á móti verkefnum frá ríkinu

Markmið 4 – Betra samstarf við grasrótastarfsemi

Markmið 4) var að með tilkomu þjónustumiðstöðva yrði borgin betri samstarfsaðili við íbúa í hverfum, frjáls félagasamtök og aðra grasrótastarfsemi. Niðurstöður viðhorfskönnunarinnar gáfu til kynna að það hafi einungis náðst að hluta til. Talsverður munur er á afstöðu eftir markhópum þar sem starfsmenn á skrifstofu Velferðarsviðs eru hvað jákvæðastir varðandi samstarfið og starfsmenn þjónustumiðstöðva fylgja þar á eftir. Meiri óvissa og efasemdir komu fram í svörum kjörinna fulltrúa, fulltrúa þeirra og áheyrnarfulltrúa varðandi framgang ofangreinds markmiðs.

Fram kom í opnum spurningum að þjónusta þjónustumiðstöðva miðist við mjög þröngan hóp íbúa á sviði velferðarþjónustu. Slíkt kunni að leiða til takmörkunar á samstarfi við aðra sem hafa lítið til þjónustumiðstöðva að sækja.



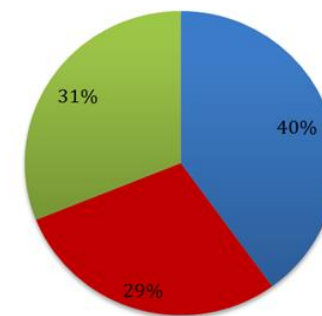
■ Miklu ■ Hvorki né ■ Litlu ■ Veit ekki/ á ekki við

Mynd 10: Samstarf við íbúa, félagasamtök og grasrótarsamtök

Stjórnskipuleg staða þjónustumiðstöðva og væntingar til framtíðar

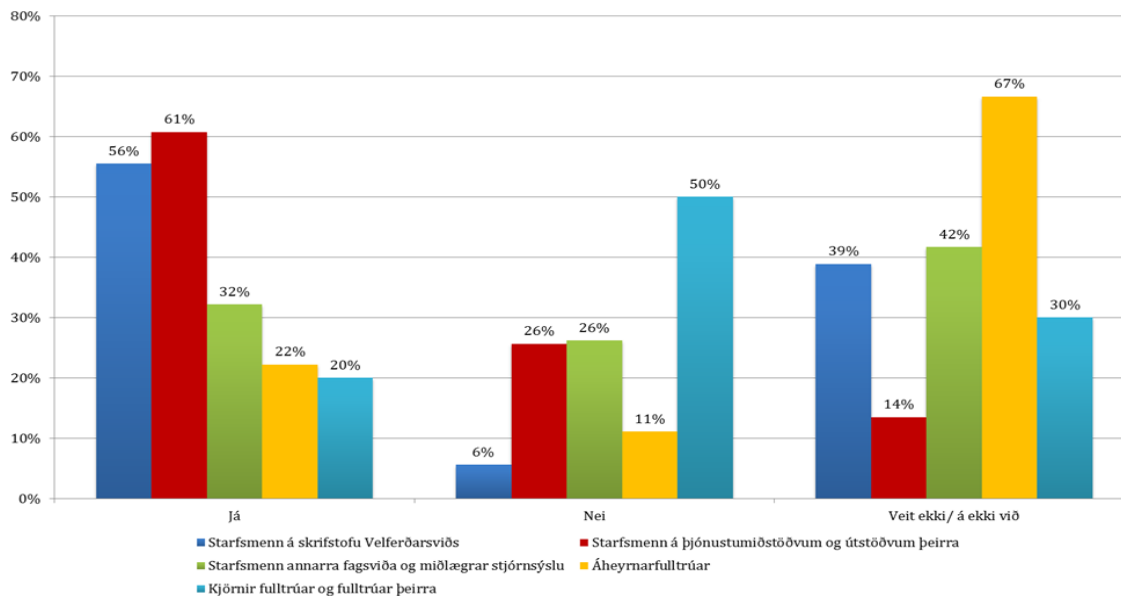
Í niðurstöðum könnunarinnar kom fram að 40% aðspurðra töldu að þjónustumiðstöðvarnar ættu að heyra undir Velferðarsviði, 29% töldu að svo ætti ekki vera og 31% svöruðu veit ekki/á ekki við. Nokkur meirihluti starfsmanna Velferðarsviðs telur að þær eigi að heyra undir Velferðarsviði.

Um helmingur kjörinna fulltrúa, fulltrúa þeirra og áheyrnarfulltrúa og um fjórðungur starfsmanna annarra fagsviða og miðlægrar stjórnsýslu telur hins vegar að þjónustumiðstöðvar eigi ekki heima undir Velferðarsviði en þó nokkuð hátt hlutfall svaraði veit ekki/á ekki við. Sjá mynd 12.



■ Já ■ Nei ■ Veit ekki / á ekki við

Mynd 11: Eiga þjónustumiðstöðvar að heyra undir Velferðarsviði?

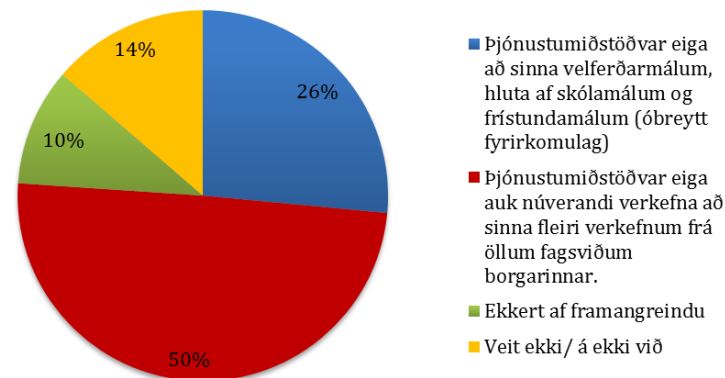


Mynd 12: Eiga þjónustumiðstöðvar að heyra undir Velferðarsviði, afstaða eftir markhópum

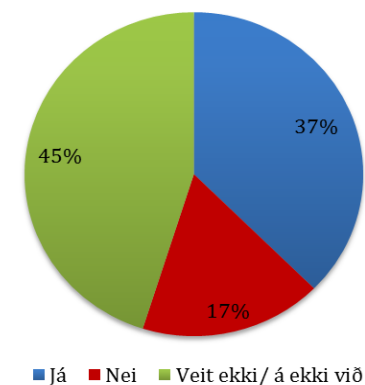
Könnuð var afstaða til þess hvort þjónustumiðstöðvar ættu auk núverandi verkefna að sinna fleiri verkefnum frá öllum fagsviðum borgarinnar eða hvort vera ætti óbreytt fyrirkomulag. Um 50% svarenda voru á þeirri skoðun að þjónustumiðstöðvar ættu að bæta við sig fleiri verkefnum frá öðrum fagsviðum, 26% svarenda voru þeirrar skoðunar að fyrirkomulagið ætti að vera óbreytt en 24% voru annarrar skoðunar eða tóku ekki afstöðu. Margvíslegar athugasemdir sem fram komu í svörum við öpunum spurningum benda jafnframt til þess að áhugi sé fyrir því að þjónustumiðstöðvar þjóni fjölþættari hópi en nú er. Einnig nefndu ýmsir að þjónustan gæti í meira mæli en nú er farið í gegnum rafræn kerfi.

Einnig var spurt hvort sömu verkefnum væri í einhverjum tilvikum sinnt bæði á fagsviðum og þjónustumiðstöðvum (tvíverknaður). Þó nokkur hluti taldi svo vera, eða um 37%. Starfsmenn þjónustumiðstöðva eru í meirihluta þeirra sem nefna dæmi um tvíverknað en jafnframt komu ýmis dæmi um slíkt frá öðrum fagsviðum og einnig kjörnum fulltrúum. Í svörum kom fram að þjónustumiðstöðvar séu að sinna verkefnum sem ættu að vera hjá fagsviðum og öfugt, þ.e. að fagsvið séu að sinna verkefnum sem ættu að vera hjá þjónustumiðstöðvunum. Margir nefndu sérfræðiþjónustu skóla sem dæmi um tvíverknað eða óljósa verkaskiptingu. Þá sé einnig tvíverknaður milli frístundamiðstöðva og starfsemi hjá þjónustumiðstöðvum. Önnur atriði sem voru nefnd voru m.a. menningarmál, mannréttindamál, upplýsingagjöf til borgarbúa og samstarf við þriðja aðila.

Einnig var nefnt að margs konar tvíverknaður væri falinn í samskiptum milli þjónustumiðstöðva og aðalskrifstofu Velferðarsviðs, t.d. mál er sneru að málefnum fatlaðs fólks og heimaþjónustu. Einnig var bent á ýmis konar tvíverknað í gagnaöflun og úrvinnslu frá útstöðvum, áætlanagerð og greiningarvinnu.



Mynd 13: Fyrirkomulag þjónustu borgarinnar



Mynd 14: Tvíverknaður verkefna

Af þessum svörum virðist mega ráða að tvíverknaður sé til staðar í ýmsum verkefnum og tækifæri fyrir hendi til að bæta skilvirkni í þjónustu til borgarbúa. Starfsmenn þjónustumiðstöðva eru í meirihluta þeirra sem nefna dæmi um tvíverknað og ættu þeir að vera í einna bestri stöðu til að leggja mat á það en jafnframt komu ýmis dæmi um slíkt frá öðrum fagsviðum og einnig kjörnum fulltrúum. Viðhorf starfsmanna skrifstofu Velferðarsviðs skera sig nokkuð úr en skrifstofan telur minnstar líkur á tvíverknaði, þó að ríflega fjórðungur þeirra telji dæmi vera um slíkt.

Aðrar niðurstöður könnunar

Í svörum við opnum spurningum var þátttakendum viðhorfskönnunarinnar gefinn kostur á að koma á framfæri því sem þeir töldu hafa áunnist, því sem betur mætti fara og sínum sjónarmiðum almennt varðandi starfsemi þjónustumiðstöðva. Fjöldi svarenda tjáði sig um þessi mál og má m.a. ráða af svörum þeirra að óháð markhópi eru menn sammála um að þörf sé á að taka af skarið varðandi það hvernig þjónustumiðstöðvar eigi að þróast til framtíðar.

Fram kom greinilegt ákall um skýra stefnu varðandi framtíð þjónustumiðstöðva. Einnig var velt upp spurningum um hvort halda eigi áfram á þeirri braut að hverfavæða þjónustuna, hvort þjónustumiðstöðvar eigi að þjóna breiðari hópi en þær gera í dag og með hvaða hætti skipulag þjónustunnar eigi að vera.

Samandregin afstaða svarenda er eftirfarandi:

- *Mikilvægt að ákveða hvert borgin vill stefna í málefnum þjónustumiðstöðva, hvort miðstýring eða dreifstýring sé málið og hversu borgarhlutarnir/hverfin eiga að verða mörg.*
- *Grunnhugmyndafræði við stofnun þjónustumiðstöðva hefur ekki náð fram að ganga. Sátt hefur ekki ríkt. Svo mikilvæg þjónustueining verður að byggja á pólitískri og skipulagslegri sátt. Ef það næst ekki verður að byggja upp annað (eldra) fyrirkomulag sem skapar frið um starfsemina.*
- *Það er alltof mikill munur á milli þjónustu þjónustumiðstöðvanna. Ákveðin sérþekking sem átti að deila á milli þjónustumiðstöðva hefur ekki gengið eftir og því er þekking til í ákveðnum hverfum sem ekki nýtist í öðrum hverfum og þá ekki fáanleg.*
- *Þjónustumiðstöðvar eiga að vera þannig að borgarbúi geti farið inn í hverja sem er, ekki bara þá sem er í viðkomandi hverfi. Borgarbúi vill geta farið í næstu þjónustumiðstöð og helst bara geta klárað öll mál á vefnum. Hvar er rafræna þjónustumiðstöðin?*

5 HVERFISRÁÐ REYKJAVÍKURBORGAR

Hér verður farið yfir stofnun og hlutverk hverfisráða og viðfangsefnum þeirra lýst. Þá verður farið yfir viðfangsefni hverfisráða með greiningu á efni fundargerða þeirra á árunum 2014 og 2015 og skoðuð starfsemi ráðanna samanborið við það hlutverk sem fram kemur í samþykktum þeirra. Einnig verða birtar niðurstöður viðhorfskönnunar er gerð var meðal kjörinna fulltrúa og fulltrúa þeirra, áheyrnarfulltrúa og starfsmanna borgarinnar (sjá nánar í inngangi) og farið yfir væntingar svarenda til framtíðar hvað varðar hlutverk og stjórnskipulega stöðu hverfisráðanna.

5.1 *Aðdragandi að stofnun og viðfangsefni*

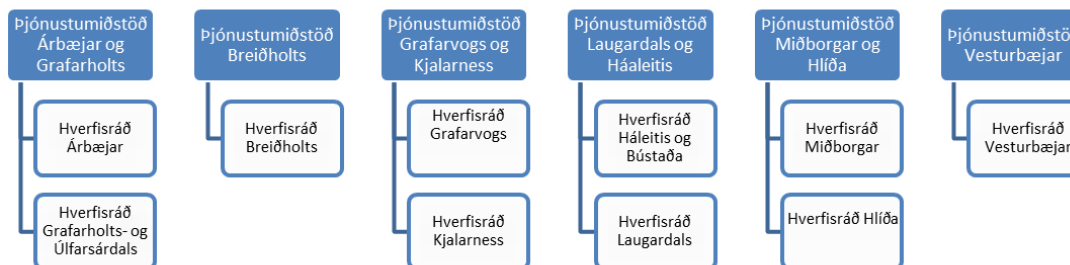
Upphaf hverfisráða borgarinnar má rekja til 1. nóvember 2001 en þá ákvað borgarstjórn Reykjavíkur svohljóðandi samþykkt um stofnun hverfisráða: *”Borgarstjórn Reykjavíkur samþykkir að koma á fót hverfaráðum í Reykjavík sem starfi í samræmi við þá hverfaskiptingu sem borgarstjórn samþykkti í fyrra mánuði. Þannig verði mynduð átta hverfisráð þ.e. á Kjalarnesi, í Grafarvogi, Árbæ, Breiðholti, Kringlusvæði (Hlíðar og Bústaðahverfi), Laugardalsvæði (Vogar, Heimar, Sund), Vesturbæ og miðborg. Í hverju hverfisráði skulu sitja þrír fulltrúar kjörnir af borgarstjórn og gegnir einn þeirra formennsku í ráðinu, en auk þeirra eiga öll hverfisbundin félög og stofnanir fulltrúa í hverfisráði. Stjórnkerfisnefnd verði falið að vinna samþykktir fyrir hverfisráðin sem verði lagðar fyrir borgarstjórn til samþykktar”.*³⁴

Hverfisráð voru átta í upphafi en hefur síðan verið fjölgað í tíu í samræmi við núverandi hverfaskiptingu í Reykjavík.³⁵ Hverfisráðin hafa aðsetur hjá þjónustumiðstöðvum Reykjavíkurborgar sem eru staðsettar í sex hverfum borgarinnar. Hverfisráð eru skipuð fimm fulltrúum kosnum af borgarstjórn og jafnmörgum til vara. Framkvæmdastjórar þjónustumiðstöðva sjá um umsýslu hverfisráðanna og situr framkvæmdastjóri þjónustumiðstöðvar eða staðgengill hans fundi hverfisráðs með málfrelsi og tillögurétt³⁶.

³⁴ Fundargerð borgarstjórnar Reykjavíkur, 01.11.2001

³⁵ Fundargerð borgarstjórnar Reykjavíkur, 19.06. 2003

³⁶ Samþykkt fyrir Hverfisráð Reykjavíkurborgar, samþykkt í borgarstjórn 15. janúar 2008, með breytingum samþykktum 3. mars og 3. nóvember 2009



Mynd 15: Hverfisráð og staðsetning í tengslum við þjónustumiðstöðvar - 2015

Hlutverk hverfisráða

Gildandi samþykkt sem hverfisráðin starfa eftir í umboði borgarráðs var samþykkt í borgarstjórn 15. janúar 2008 með breytingum samþykktum 3. mars og 3. nóvember 2009³⁷.

Í 2. gr. samþykktar fyrir hverfisráð Reykjavíkur kemur fram um hlutverk þeirra. Þar segir að hverfisráðin skuli stuðla að hvers konar samstarfi innan hverfis, móta stefnu og gera tillögur til borgarráðs þess efnis. Þau séu vettvangur samráðs íbúa, félagasamtaka, atvinnulífs og borgaryfirvalda og virkir þátttakendur í allri stefnumörkun hverfanna.

Hverfisráð fá til kynningar auglýstar breytingar á skipulagi og stærri framkvæmdum og meginbreytingar á þjónustu. Hverfisráð geta gert tillögur til borgarstjórnar um forgangsröðun framkvæmda í hverfinu. Fjárhagslegt umfang hverfisráða birtist í töflu 6 á næstu síðu.

³⁷ Samþykkt fyrir hverfisráð Reykjavíkurborgar, samþykkt í borgarstjórn 15. janúar 2008, með breytingum samþykktum 3. mars og 3. nóvember 2009

Skipting rekstrarkostnaðar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Samtals	Hlf. af heildarkostnaði
Laun og launatengd gjöld	32.247.206	28.999.034	28.842.383	33.633.432	34.325.682	37.308.753	42.302.935	237.659.425	65%
Styrkjagreiðslur	2.262.232	2.607.419	3.990.255	3.422.328	2.427.000	3.003.340	2.625.641	58.056.296	16%
Önnur rekstrargjöld	1.038.312	810.872	1.505.333	791.052	2.661.006	1.589.845	1.712.072	72.113.646	20%
Samtals á ári	35.547.750	32.417.325	34.337.971	37.846.812	39.413.688	41.901.938	46.640.648	367.829.367	100%

Tafla 6: Umfang rekstrarkostnaðar hverfisráða 2009³⁸ – 2015

Í töflu 6 kemur fram að langstærsti liður rekstrarkostnaðar hverfisráða eru laun og síðan styrkjagreiðslur og önnur rekstrargjöld.

Eins og fram hefur komið eru hverfisráð skipuð fimm fulltrúum kosnum af borgarstjórn og jafnmörgum til vara. Borgarstjórn kýs formann úr hópi kjörinna nefndarmanna en hverfisráðin skipta að öðru leyti með sér verkum. Framboðslistar, sem eiga fulltrúa í borgarstjórn en ekki í hverfisráðum, geta tilnefnt áheyrnarfulltrúa í hvert hverfisráð með málfrelsi og tillögurétt. Þá geta hverfisráð tekið ákvörðun um áheyrnarfulltrúa félagasamtaka í hverfunum með málfrelsi og tillögurétt, sbr. 4. gr. samþykktar hverfisráða, og almennt sitja áheyrnarfulltrúar frá íbúasamtökum og ungmennaráði viðkomandi hverfis á fundum hverfisráða en aðrir aðilar eiga ekki fasta viðveru á fundunum.

Fundir og viðfangsefni hverfisráða

Innri endurskoðun fór yfir fundargerðir hverfisráða á árunum 2014 og 2015 og greindi helstu viðfangsefni þeirra. Samkvæmt 6. gr. samþykktar fyrir hverfisráð skulu hverfisráð að jafnaði halda fundi mánaðarlega.³⁹ Við yfirferð fundargerða 2014 og 2015 voru haldnir að jafnaði tíu fundir á ári hjá hverfisráðum. Þó er aðeins mismunandi milli hverfisráða og milli ára hve tíðir fundirnir eru.

Algengustu málefni hverfisráða eru á sviði *samgöngu- og skipulagsmála*, sem er í samræmi við hlutverk hverfisráða. Má þar nefna kynningar frá Umhverfis- og skipulagssviði (USK) vegna breytinga á aðal-, deili- og hverfaskipulagi. Í mörgum tilvikum ákváðu hverfisráðin í samráði við íbúasamtök hverfanna að boða til íbúafundar um fyrirhugaðar framkvæmdir í viðkomandi hverfi og gefa þannig íbúum tækifæri til þess að afla sér upplýsinga um málefnið og koma sjónarmiðum sínum á framfæri við starfsmenn og kjörna fulltrúa borgarinnar. Einnig voru almenningsamgöngur ræddar hjá nokkrum hverfisráðum, þ.e. leiðakerfi Strætó bs.

³⁸ Miðað er við árið 2009 en þá tók gildi samþykkt hverfisráða sem þau starfa samkvæmt í dag

³⁹ Í 6. gr. samþykktar fyrir hverfisráð Reykjavíkurborgar segir: „Fella má niður fundi í júlí og ágúst eða í alls tvo mánuði að sumarlagi.“

Verkefnið *Betri hverfi (hverfapottar)* er eitt af þeim verkefnum sem komið hafa inn á borð hverfisráðanna á hverju ári. *Betri hverfi* er samráðsverkefni íbúa og hverfisráða um forgangsröðun og úthlutun fjármagns til smærri nýframkvæmda og viðhaldsverkefna í hverfum Reykjavíkurborgar.

Um fjöllum um *styrki* hefur einnig tekið nokkuð af tíma hverfisráða en þau veita styrki samkvæmt reglum um styrki hverfisráða og einnig veita þau styrki í gegnum Forvarnarsjóð Reykjavíkurborgar. Styrkir eru m.a. veittir til íbúasamtaka í viðkomandi hverfi og annarra samtaka eins og foreldrasamtaka og félagsmiðstöðva. Þá er einnig algengt að styrkt séu einstaka verkefni í hverfum borgarinnar, eins og t.d. vegna árlegrar hátíðar, hjóladags eða útimarkaðar. Úthlutun úr Forvarnarsjóði er ætlað að styrkja verkefni sem stuðla að forvörnum og efla félagsauð í hverfum Reykjavíkur, s.s. fræðslu fyrir skólustarfsmenn eða fræðsluáttak um geðheilbrigðismál.

Umræður voru einnig um *skólamál* á árunum 2014 og 2015 þar sem fjallað var um sameiningar skóla, leikskóla og frístundaheimila í hverfum borgarinnar. Skólalóðir voru einnig til umfjöllunar og nauðsynlegar endurbætur á þeim, sem og viðbyggingar við núverandi skólabyggingar.

Á árunum 2014-2015 fór jafnframt fram í hverfisráðunum talsverð umræða um *íþróttamál*. Á þessu tímabili komu forsvarsmenn fjögurra íþróttafélaga, Fylkis, KR, ÍR og Víkings, á fund hverfisráða hver í sínu hverfi þar sem þeir kynntu starfsemi sína og komu á framfæri tillögum til hverfisráðanna um það sem betur mætti fara. Starfsemi Íþrótt- og tómstundasviðs í hverfum Reykjavíkurborgar var kynnt og farið yfir stöðu íþrótt- og tómstunda í viðkomandi hverfi og einnig fyrirhugaðar framkvæmdir á mannvirkjum ÍTR.

Kynningar á starfsemi stofnana Reykjavíkurborgar voru margvíslegar. Þannig var í öllum hverfisráðunum árið 2015 lögð fram og kynnt skýrsla starfshóps um þjónustuveitingu Reykjavíkurborgar og sá skrifstofustjóri Þjónustu- og rekstrarsviðs um kynninguna. Eins og áður hefur komið fram komu fulltrúar frá Umhverfis- og skipulagssviði inn á nokkra fundi hverfisráða. Fulltrúar frá Velferðarsviði mættu til funda hjá ráðunum og komu á framfæri upplýsingum varðandi ýmis konar þjónustu við einstaklinga. Þjónustumiðstöðvarnar héldu allar kynningar um starfsemi sína í viðkomandi hverfisráði, auk ýmissa annarra aðila sem komu inn á fund hverfisráða. Þá fóru einnig fram ýmsar kynningar, s.s. menningarstefna borgarinnar, siðareglur kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg og verndaráætlun fyrir náttúruvættin.

Einnig fóru fram umræður um *eigin málefni hverfisráða* borgarinnar. Þau fjölluðu öll á einn eða annan hátt um eigin málefni, m.a. eigin fundargerðir, boðun á fundi og gildandi samþykktir um ráðin. Hverfisráðin fjölluðu öll um sína fjárhagsramma fyrir hvert tímabil og um eftirfylgni mála frá fyrra kjörtímabili. Á árinu 2015 fjölluðu hverfisráðin jafnframt um hlutverk sitt í tengslum við spurningar stjórnkerfis- og lýðræðisnefndar þess efnis.

5.2 Núverandi staða – hvernig til hefur tekist

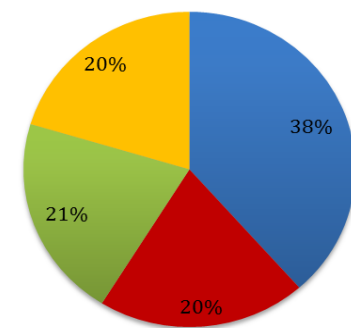
Hér verður fjallað um núverandi stöðu hverfisráða miðað við hlutverk þeirra sem fram koma í samþykktum hverfisráðanna. Eins og fram hefur komið var gerð viðhorfskönnun meðal kjörinna fulltrúa, fulltrúa þeirra og fleiri aðila. Í könnuninni eru svarendur beðnir um að leggja mat á hvort og að hve miklu leyti þeir telji að hverfisráðin séu að sinna tilgreindum viðfangsefnum. Þá var spurt um stjórnskipulega stöðu hverfisráða, hvað hafi einna helst áunnist með tilkomu og starfsemi þeirra, sem og hvað megi betur fara.

Vakin er athygli á því að hátt hlutfall svarenda, 41-58%, velur *á ekki við/veit ekki*. Nánast allir þeir sem svara með þeim hætti eru starfsmenn borgarinnar sem mætti túlka sem svo að starfsmenn hafi almennt lítinn snertiflöt við hverfisráðin eða þekki lítið sem ekkert til starfsemi þeirra.

Núverandi hlutverk samkvæmt samþykktum

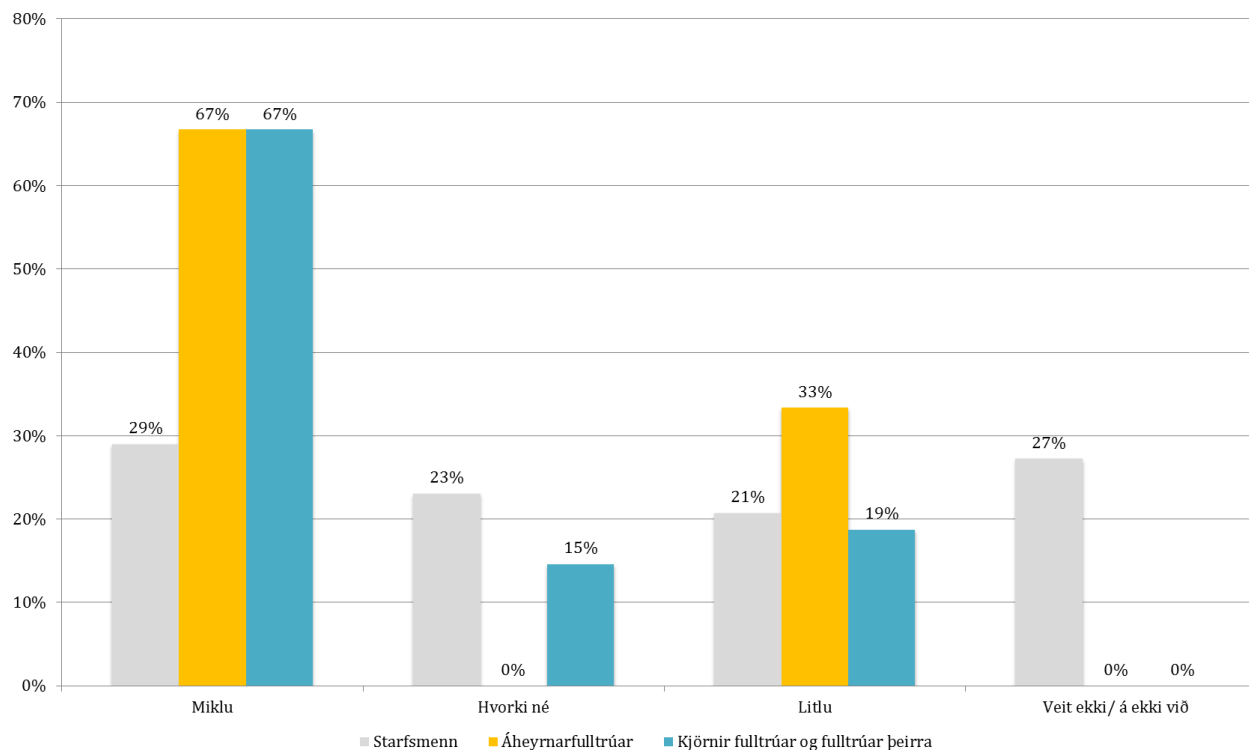
Hverfisráðin eru tíu í samræmi við núverandi hverfaskiptingu í Reykjavík og starfa á grundvelli samþykktar um hverfisráð frá 2. nóvember 2009. Við mat á stöðu hverfisráða var m.a. spurt um helstu atriði varðandi hlutverk þeirra m.t.t. samþykktarinnar. Þegar skoðuð eru upphafleg markmið með stofnun hverfisráða, þ.e. aukið íbúalýðræði og þátttaka borgarbúa í stefnumörkun síns hverfis og borgarinnar í heild, virðist það aðeins hafa náð fram að ganga að takmörkuðu leyti.

Töluverður munur reyndist vera á afstöðu markhópa varðandi hlutverk hverfisráða. Annars vegar eru þeir sem standa hverfisráðunum nær, þ.e. kjörnir fulltrúar, fulltrúar þeirra og áheyrnarfulltrúar. Sá hópur þekkir vel til starfsemi ráðanna þar sem margir þeirra sitja eða hafa setið í hverfisráðunum. Hins vegar eru þeir sem standa fjær hverfisráðum, þ.e. starfsmenn borgarinnar. Athyglisvert er að hátt hlutfall svarenda tekur ekki afstöðu og velur svarmöguleikana *veit ekki* eða *hvorki né* og í þeim hópi eru starfsmenn borgarinnar fjölmennastir. Þetta má túlka sem svo að starfsmenn hafi almennt lítinn snertiflöt við hverfisráðin eða þekki lítið til starfsemi þeirra.



■ Miklu ■ Hvorki né ■ Litlu ■ Veit ekki / á ekki við

Mynd 16: Hverfisráð eru vettvangur samráðs íbúa, félagasamtaka, atvinnulífs og borgaryfirvalda

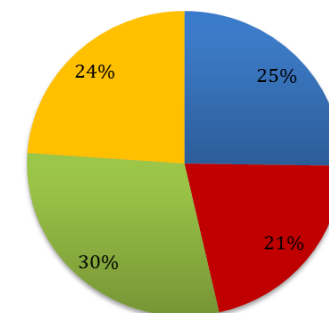


Mynd 17: Hverfisráð eru vettvangur samráðs íbúa, félagsamtaka, atvinnulífs og borgaryfirvalda, afstaða eftir markhópum

Meirihluti kjörinna fulltrúa, fulltrúa þeirra og áheytnarfulltrúa telur að hverfisráð séu vettvangur samráðs íbúa, félagsamtaka, atvinnulífs og borgaryfirvalda. Fram kom í svörum við opnum spurningum að margir telja hverfisráðin vera góðan vettvang samráðs og til eflingar félagsauðs. Starfsmenn voru á allt annarri skoðun og töldu að lítið færi fyrir hverfisráðum og sumir vissu varla af þeim. Við skoðun á fundargerðum hverfisráða má sjá að haldnir eru að jafnaði um 10 fundir á ári hjá hverju hverfisráði.

Almennt virðast svarendur telja hverfisráðin aðeins að litlu leyti ná að sinna því hlutverki sínu að vera virkir þátttakendur í allri stefnumörkun hverfanna, sjá mynd 18. Enn fremur telur um þriðjungur svarenda að hverfisráð séu að litlu leyti ráðgefandi fyrir starfsemi þjónustumiðstöðva.

Einnig komu fram skiptar skoðanir meðal svarenda varðandi aðkomu hverfisráða að skipulagsmálum er snerta hverfið og hvort þau beiti sér fyrir samráði við íbúa. Þeir sem standa hverfisráðunum næst, þ.e. kjörnir fulltrúar, fulltrúar þeirra og áheyrnarfulltrúar, telja að þau sinni vel skipulagsmálum er snúa að hverfinu. Aðrir svarendur virðast hafa efasemdir um þetta en stór hluti þeirra svarar ýmist *veit ekki* eða *á ekki við*. Þess má geta að í fundargerðum hverfisráða fær umfjöllun um skipulagsmál mikið vægi.

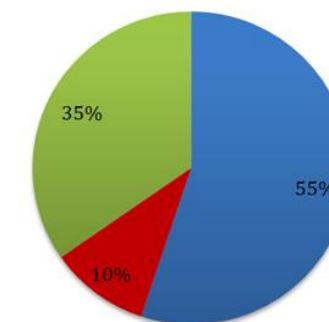


■ Miklu ■ Hvorki né ■ Litlu ■ Veit ekki / á ekki við

Mynd 18: Hverfisráð eru virkir þátttakendur í allri stefnumörkun hverfanna

Tilvist hverfisráða og stjórnskipuleg staða þeirra

Könnuð var afstaða svarenda gagnvart tilvist hverfisráða og spurt hvort hverfisráð ættu að vera starfandi innan borgarinnar. Ríflega helmingur svarenda, 55%, telur að þau ættu að vera starfandi en 10% telja hverfisráð ekki eiga að vera starfrækt í borginni. 35% tóku ekki afstöðu í þessu efni. Þegar litið er til svara kjörinna fulltrúa og þeirra sem sitja í hverfisráðum kemur fram afgerandi vilji þeirra að starfrækt séu hverfisráð í borginni. Svör við opnum spurningum varpa nokkru ljósi á hvað liggur að baki þessari afstöðu en þar kemur mjög skýrt fram að þótt menn séu hlynntir því að hverfisráð verði áfram starfandi vilja fjölmargir að á þeim verði umtalsverðar breytingar. Jafnframt kom fram að mikil þörf væri á því að endurskoða núverandi fyrirkomulag ráðanna hvað varðar stöðu þeirra í stjórnkerfinu, hlutverk og umboð til ákvarðana.



■ Já ■ Nei ■ Veit ekki / á ekki við

Mynd 19: Eiga áfram að vera starfandi hverfisráð innan borgarinnar?

Rúmlega helmingur svarenda var sáttur við núverandi fjölda hverfisráða og nokkrir voru þeirrar skoðunar að fjöldi þeirra ætti að vera sá sami og þjónustumiðstöðva. Svör voru annars nokkuð dreifð.

Annað sem svarendur vildu koma á framfæri

Mikill fjöldi svara við opnum spurningum bendir til mikils áhuga á viðfangsefninu en þátttakendum gafst þar tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum sínum og sjónarmiðum. Meðal þess sem tilgreint var sem ávinningur af tilkomu og starfsemi hverfisráða var að þau leiddu til aukins samráðs við borgarþúa, eflingar félagsauðs hverfa og aukins íbúalýðræðis. Flestar ábendingarnar vörðuðu þó umboð, völd og stjórnskipulega stöðu hverfisráðanna.

Meginskilaboðin virðast vera að núverandi fyrirkomulag hverfisráða gangi ekki upp af margvíslegum ástæðum, t.d. að þau hafi óskýrt hlutverk, séu ósýnileg og valdalaus. Þetta birtist í svörum allra hópa, bæði kjörinna fulltrúa, fulltrúa þeirra og áheyrnarfulltrúa sem og starfsmanna. Flestir þeirra sem afstöðu tóku lýstu vilja til þess að efla hverfisráðin og kölluðu í því skyni eftir róttækum breytingum en í nokkrum tilvikum var bent á að leggja ætti þau niður miðað við núverandi fyrirkomulag. Samandregin afstaða svarenda er eftirfarandi:

- *Núverandi fyrirkomulag hverfisráða gengur ekki upp af margvíslegum ástæðum, þau hafi t.d. óskýrt hlutverk, séu ósýnileg og valdalaus.*
- *Ýmislegt hefur áunnist með tilkomu og starfi hverfisráða, sem fellur þó í skuggann fyrir þeim þáttum sem betur mega fara í starfseminni.*
- *Flestir vilja efla þau og kalla eftir róttækum breytingum en í nokkrum tilvikum var bent á að leggja ætti þau niður í núverandi mynd.*

6 NIÐURSTÖÐUR

6.1 *Nærþjónusta borgarbúa – stefnumótun og stjórnskipulag*

Þróun nærþjónustu og íbúalýðræðis þarf að byggja á sameiginlegri framtíðarsýn borgarstjórnar um fyrirkomulag þjónustuveitingar og þátttöku borgarbúa í stefnumörkun og ákvarðanatöku um málefni borgarinnar. Ein veigamesta ákvörðunin við innleiðingu núverandi stefnu um samþætta þjónustu var tekin með samþykkt borgarráðs hinn 28. janúar 2003 um að hefja undirbúning að stofnun þjónustumiðstöðva sem síðan tóku til starfa árið 2005. Ákvörðun í borgarstjórn um stofnun þjónustumiðstöðva var tekin í ágreiningi og um stöðu þeirra hefur allar götur síðan staðið nokkur styr þar sem þverpólítísk sátt virðist ekki hafa náðst um starfsemi þeirra og þá þjónustu sem þær skuli veita. Ekki virðist hafa verið eins mikill ágreiningur í tengslum við stofnun og breytingar á samþykktum hverfisráða en þeim var komið á fót árið 2001. Minnihlutinn í borgarstjórn bókaði þá að hann væri ekki tilbúinn til að samþykkja tillögu meirihlutans um að stofna hverfisráð og fór svo að tillagan var samþykkt á borgarstjórnarfundi í nóvember 2001 með 8 atkvæðum meirihlutans. Breytingar á samþykktum hverfisráða hafa þó í mörgum tilvikum verið samþykktar samhljóða á borgarstjórnarfundum.

Vinna við stefnumótun borgarinnar er fastur liður í starfi borgarstjórnar. Stjórnkerfis- og lýðræðisráð óskaði eftir úttekt í þeim tilgangi að hún nýttist sem grundvöllur fyrir stefnumörkun hvað varðar þróun þjónustumiðstöðva og hlutverk hverfisráða. Gefur niðurstaða áður nefndrar viðhorfskönnunar Innri endurskoðunar góðan grunn að slíkri vinnu. Einnig var farið yfir tvö stefnumótunarverkefni; skýrslu starfshóps um þjónustuveitingu Reykjavíkurborgar og gögn varðandi Breiðholtsverkefnið.

Á undanförunum árum hefur í raun ekki legið fyrir sameiginleg pólítísk sýn á fyrirkomulag um veitingu þjónustu eða heildarsýn á þjónustu borgarinnar. Heildstæð þjónustustefna Reykjavíkurborgar hefur ekki verið sett þrátt fyrir að gerðar hafi verið nokkrar atlögur að mótun slíkrar stefnu. Borgarstjórn samþykkti m.a. þann 5. maí 2009 að hefja vinnu við mótun stefnu um samþætta þjónustu í hverfum borgarinnar. Stofnaður var vinnuhópur en hann skilaði aldrei formlega af sér. Nú síðast voru tvö stór stefnumótunarverkefni í gangi; starfshópur um þjónustuveitingu og Breiðholtsverkefnið sem fjallað verður um hér á eftir.

Þjónustuveiting Reykjavíkurborgar

Borgarstjóri skipaði starfshóp um þjónustuveitingu Reykjavíkurborgar með erindisbréfi dags. 18. febrúar 2015. Í skýrslu starfshópsins koma fram ýmsar athyglisverðar niðurstöður og tillögur varðandi þjónustu borgarinnar.⁴⁰ Meðal þess sem lesa má út úr skýrslunni er að skipulag borgarinnar ýti á vissan hátt undir aðgreiningu eftir fagsviðum fremur en að stuðla að samræmingu og samþættingu þjónustu út frá heildarhagsmunum borgarbúa. Einnig kom þar fram að íbúar þurfi að hafa umtalsverða innsýn í stjórnskipulag borgarinnar til þess að vita hvert þeir eigi að leita eftir þjónustu. Upplýsingamiðlun um þjónustu sé dreifð og of margar þjónustugáttir séu til staðar.

Bent er á að á sama tíma og uppbygging þjónustumiðstöðva hefur átt sér stað hafi rafræn þjónusta aukist lítið og rafræn þjónustugátt borgarinnar hafi lítið þróast undanfarinn áratug. Efla þurfi þessa þjónustu og gera ráð fyrir að hlutverk starfsfólks þjónustumiðstöðva og annarra skilgreindra afgreiðslustöðva borgarinnar breytist. Með aukinni rafrænni þjónustu sé einsýnt að beinum heimsóknnum á stofnanir og þjónustumiðstöðvar borgarinnar muni fækka. Á móti komi að bjóða þurfi aðstoð þeim sem þess óska við að sækja rafrænt um þjónustu. Mikilvægt sé að búa svo um hnúta að íbúar geti leitað aðstoðar þar sem þeim hentar, óháð lögheimili. Borgin þurfi að auka aðgengi íbúa að upplýsingum um þjónustu og bæta möguleika þeirra til að fylgjast með ákvarðanatöku innan borgarinnar og til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Einnig ætti að vera hægt að fylgjast með stöðu einstakra mála og erinda með aðgangi að *mínum síðum*, sem er persónulegur aðgangur að upplýsingum sem varða feril erindis.

Meðal tækifæra til úrbóta eru nefnd stórfelld aukning á rafrænni þjónustu, reglulegar þjónustukannanir, að nýta betur upplýsinga- og samskiptatækni, samræmd stefna, markviss þjálfun starfsfólks og að Reykjavík í heild skilgreini sig í auknum mæli sem þjónustufyrirtæki. Ávallt þurfi að vera ljóst að Reykjavíkurborg sé þjónustuveitandinn en ekki einstök svið eða starfseiningar.⁴¹

Breiðholtsverkefnið

Breiðholtsverkefnið er tilraunaverkefni sem staðið hefur yfir frá ársbyrjun 2012⁴² en markmið verkefnisins er að *þjónusta Reykjavíkurborgar í hverfinu verði heildstæðari, markvissari og samhæfðari, íbúum hverfisins til hagsbóta*. Verkefnið er undir forystu hverfisstjóra sem jafnframt gegnir stöðu framkvæmdastjóra Þjónustumiðstöðvar Breiðholts. Áætlað var að verkefnið stæði yfir í þrjú ár en því virðist ekki formlega lokið. Stýrihópur

⁴⁰ Starfshópur um þjónustuveitingu Reykjavíkurborgar, skýrsla og niðurstöður, 30. júní 2015

⁴¹ Á vinnslutíma úttektar samþykkti borgarráð stofnun rafrænnar þjónustumiðstöðvar, 23.06.2016

⁴² Tilraunaverkefnið var samþykkt í borgarráði 11. nóvember 2011

fyrir verkefnið var skipaður þvert á fagsvið undir forystu þáverandi borgarstjóra. Einnig áttu fulltrúar hverfisráðs Breiðholts sæti í stýrihópnum.⁴³ Hverfisstjórinn vinnur með hópnum og nýtur aðstoðar sérstaks verkefnastjóra sem ráðinn var í verkefnið.

Í aðgerðaáætlun stýrihópsins er gerð grein fyrir stjórnun og skipulagi verkefnisins. Þar kemur fram að koma skuli á þrjúþættu skipulagi; „Breiðholtsráði, framkvæmdastjórn Breiðholts og samráðsteymi innan hverfa I, II og III.“⁴⁴

- Í Breiðholtsráði sitja fulltrúar frá öllum hagsmunaaðilum Breiðholts sem þess óska, s.s. fulltrúar borgarstofnana, ríkisstofnana, félagasamtaka og íbúa. Ráðið fundar tvisvar á ári.
- Í framkvæmdastjórn sitja fulltrúar allra borgarstofnana í hverfinu og hittast mánaðarlega.
- Í samráðsteymum fer fram samráð um sameiginleg verkefni á borð við útikennslu, menningarhátíðir, 111 hverfið o.fl.

Hér er um nokkuð margþætt fyrirkomulag að ræða þar sem auk þess er starfandi hverfisráð Breiðholts.

Ytri aðili⁴⁵ var fenginn til að gera stöðumat á verkefninu. Í matinu voru einstaka þættir verkefnisins metnir miðað við stöðuna í maí 2014 en ekki lagt mat á verkefnið í heild út frá meginmarkmiðum þess. Ástæðan virðist vera að verkefnið er sett upp með þeim hætti að erfitt er að leggja mat á árangur. Í niðurstöðum stöðumatsins segir m.a. að *við úttekt á stöðu allra megin- og stefnuþátta hefði komið í ljós að unnið hefur verið faglega að hverjum og einum þeirra. Þess skal þó getið að mörg verkefni eru í eðli sínu á þann veg að skilgreind verklok eru í raun ekki fyrir hendi.*⁴⁶ Einnig er bent á að boðleiðir séu ekki nægilega skýrar í verkefninu. Burtséð frá þessu er verkefnið samt sem áður talið mikilvægt framlag til þess að þróa og betrubæta opinbera stjórnsýslu og þjónustu sem tekur mið af þörfum íbúanna, ásamt því að styrkja hverfisvitund og félagsauð. Er í því sambandi m.a. nefnt að samstarfsnet ólíkra stofnana, fyrirtækja og félagasamtaka í verkefninu vekur sérstaka athygli og talið líklegt að formgerð samstarfsins muni nýtast Reykjavíkurborg í framtíðinni. Borgarráð samþykkti í apríl 2015 að framlengja verkefnið til loka árs 2015.⁴⁷

Áðurnefndur starfshópur um þjónustuveitingu telur að þegar Breiðholtsverkefnið er skoðað og metið út frá forsendum þjónustu þá sé erfitt að leggja mat á árangur þess en í skýrslu hópsins segir m.a.: *Þegar rýnt er í einstök markmið og stöðu mála í maí árið 2014 út frá stöðumatinu er ekki hægt að*

⁴³ Breiðholt –Stefna og starfsáætlun 2013-2014, ódagsett

⁴⁴ Tilraunaverkefni í Breiðholti, aðgerðaáætlun stýrihóps, dags. 02.03.2012, bls. 8

⁴⁵ Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, *Breiðholt, valdefling, samþætting, framþróun – 2013- 2014, stöðumat*. Háskóli Íslands, 2015

⁴⁶ Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, *Breiðholt, valdefling, samþætting, framþróun – 2013- 2014, stöðumat*, bls. 5. Háskóli Íslands, 2015

⁴⁷ Ekki liggja fyrir formleg lok verkefnisins við útgáfu skýrslu Innri endurskoðunar

*draga víðtækar ályktanir af árangri Breiðholtsverkefnisins út frá þjónustuveitingu.*⁴⁸ Hins vegar er talið að verkefnið hafi stuðlað að þverfaglegu samstarfi á milli aðila, ásamt miklu samráði og samstarfi helstu hagsmunaaðila í hverfinu sem ætti að skila sér í betri þjónustu fyrir íbúana. Niðurstöður viðhorfskönnunar Innri endurskoðunar og umfjöllunar um stefnumótun síðustu tveggja verkefna gefa til kynna að endurskoða þurfi uppbyggingu stjórnkerfisins samhliða stefnumörkunarvinnu við veitingu þjónustu og útteilingu valds og ábyrgðar. Með vísan til alls þess sem hér hefur komið fram er ljóst að mikilvægt er að mótuð verði þjónustustefna Reykjavíkurborgar og skilgreint fyrirkomulag á aðkomu íbúa að stefnumörkun og ákvarðanatöku borgarinnar.

Stefnumótun – hvað þarf að gera?

Uppbygging þjónustustefnu þarf meðal annars að taka mið af eftirfarandi:

- Hvaða þjónustu á að veita í hverfum?
- Hvaða þjónustu á að veita miðlægt?
- Hvaða þjónustu á að bjóða rafrænt og hvernig á að efla þá þjónustu?
- Hvaða þjónustugáttir á að bjóða borgarbúum?
- Hvernig á að auðvelda íbúum að leita eftir þjónustu?

Þjónustustefnan yrði leiðarljós fyrir þá vinnu sem þarf að ráðast í til þess að þjónusta Reykjavíkurborgar verði sýnilegri og aðgengilegri fyrir alla íbúa borgarinnar.

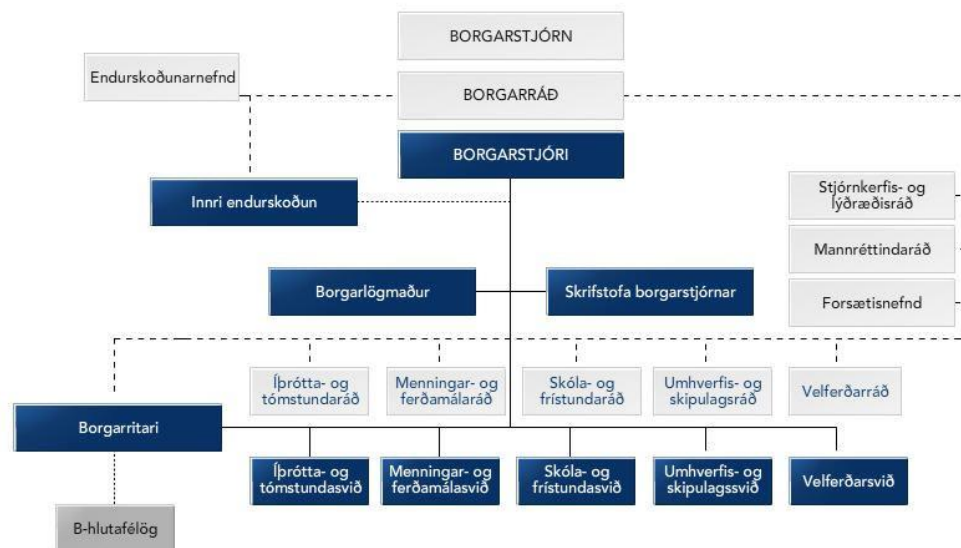
Aðkoma íbúa að stefnumörkun og ákvarðanatöku borgarinnar þarf að taka mið af:

- Hvernig ætlar borgin að huga að því að opna stjórnkerfið og auka möguleika íbúa á aðgengi að þjónustu og því að hafa áhrif á ákvarðanatöku?
- Hvaða áhrif geta íbúar haft á stefnu og þjónustu borgarinnar?
- Hvaða aðkomu og þátttöku eiga íbúar að hafa gagnvart sínu hverfi?
- Hvernig er aðkoma hagsmunasamtaka formgerð?
- Hvernig er framsal valds borgarráðs/borgarstjórnar til hverfa?

⁴⁸ Starfshópur Reykjavíkurborgar um þjónustuveitingu, 2015. Skýrsla og niðurstöður, bls. 16

6.2 Stjórnkerfi borgarinnar og tillögur að umbótum

Árið 2005 tók gildi skipurit sem byggði á því að undir borgarstjórn og borgarráði störfuðu sjö fagråd sem báru ábyrgð á jafnmörgum fagsviðum. Síðan þá hefur Menntasviði verið skipt upp í Leikskólasvið og Menntasvið og sameinað aftur í Skóla- og frístundasvið. Árið 2012 voru Umhverfissvið, Skipulags- og byggingarsvið og Framkvæmdasvið sameinuð í Umhverfis- og skipulagssvið og einnig voru samþykktar breytingar á skipuritinu til einföldunar stjórnkerfis og skipulags miðlægrar stjórnsýslu. Á myndinni hér að neðan má sjá heildarskipurit Reykjavíkurborgar eins og það var samþykkt af borgarstjórn hinn 22. maí 2012.



Mynd 20: Skipurit Reykjavíkurborgar

Við skoðun á heildarskipuriti borgarinnar má sjá bæði einkenni afurðaskipulags og starfaskipulags. Afurðaskipulag er grundvallað á þeim afurðum sem starfseiningin framleiðir eða þeirri þjónustu sem hún veitir. Í starfaskipulagi eru grundvallarþættir starfseminnar hafðir til hliðsjónar, svo og sú sérhæfing sem starfsfólk býr yfir. Störf sem eru sambærileg eru dregin saman og sett undir viðeigandi deildir og þau störf sem flokkuð eru undir sömu deild lúta stjórn sama yfirstjórnanda. Einnig má bera kennsl á fléttuskipulag þar sem leitast er við að nýta samtímis kosti starfa- og afurðaskipulags þannig að valdbrautir fléttast. Starfseining hefur þá bæði lóðréttar og láréttar valdbrautir þannig að stjórnendur afurðatengdra eininga og stjórnendur stoðdeilda hafa einnig formleg völd. Skipulaginu er ætlað að miða að því að auðvelda öll samskipti og samræmingu til að gera starfseiningunni kleift að mæta ólíkum kröfum umhverfisins. Ekki verður farið í frekari greiningu á stjórnkerfi borgarinnar með tilliti til ofangreindra skilgreininga en stjórnkerfi borgarinnar er margþætt; annars vegar er heildarmyndin fyrir borgina og svo eru mismunandi útfærslur á skipuritam innan sviða.⁴⁹

Það vekur athygli að þrátt fyrir þá áherslu sem lögð hefur verið á íbúalýðræði og aukna nærþjónustu er hvorki að finna þjónustumiðstöðvar né hverfisráð Reykjavíkurborgar í skipuritinu þó fjallað sé um þessar stofnanir í greinargerð með samþykktu skipuriti. Í bréfi borgarstjóra til borgarráðs dags. 14. nóvember 2012 um kynningu á skipuriti Reykjavíkurborgar segir um þjónustumiðstöðvar: *Þjónustumiðstöðvar bera ábyrgð á framkvæmd þjónustu í hverfum borgarinnar, þ.m.t. á rekstri og þjónustu starfseininga sem þar eru staðsettar svo sem félagsmiðstöðvum, búsetuúrræðum, skammtímaheimilum og dagsþjónustuúrræðum. Þjónustumiðstöðvar sinna ráðgjöf við einstaklinga og fjölskyldur, sérfræðiþjónustu við leik- og grunnskóla, frístundaráðgjöf og almennri upplýsingagjöf um starfsemi og þjónustu Reykjavíkurborgar. Þjónustumiðstöðvar bera einnig ábyrgð á framkvæmd forvarnarstefnu borgarinnar, þar fer fram þverfaglegt samstarf og hverfastarf þar sem lögð er áhersla á samþætta nærþjónustu. Þá vinna þjónustumiðstövar með hverfaráðum í hverfum borgarinnar.*

Eins og fram hefur komið óskaði stjórnkerfis- og lýðræðisráð eftir því að Innri endurskoðun gerði úttekt á þjónustumiðstöðvum og hverfisráðum vegna þess verkefnis sem ráðið stendur frammi fyrir að endurskoða stöðu hverfisráða innan stjórnkerfisins og þjónustumiðstöðva. Innri endurskoðunar setur hér fram valkosti sem nýtast við stefnumótunarvinnu stjórnkerfis- og lýðræðisráðs. Annars vegar er stillt upp helstu umbótum sem huga þarf að varðandi stöðu og hlutverk hverfisráða og þjónustumiðstöðva. Hins vegar er stillt upp hugmynd um endurskoðun á stjórnkerfinu með hliðsjón af nánari útfærslu á nærþjónustu og íbúalýðræði.

⁴⁹ Nánari umfjöllun má finna í eftirfarandi grein: *Skipurit ráðuneyta og stofnana, úttekt*. Stjórnmal og stjórnsýsla, veftímarit, 5-50. (Ásgerður Kjartansdóttir, Guðný Gerður Gunnarsdóttir, Guðrún Dager Garðarsdóttir, Margrét E. Arnórsdóttir, Sandra Franks, & Sjöfn Hjörvar, 2009). Einnig má sjá gagnlega umfjöllun í bókinni *Organization Theory and Design* eftir Richard L. Daft, 1992.

Valkostur I – umbætur á stöðu og hlutverki hverfisráða og þjónustumiðstöðva

Þjónustumiðstöðvar

Eins og fjallað er um hér að framan virðast upphafleg markmið þjónustumiðstöðva aðeins hafa náð fram að ganga að hluta til. Strax við stofnun þeirra árið 2005 voru þrengri kostir valdir varðandi þjónustu og umsvif en upphaflega var áætlað. Sú ákvörðun sem tekin var árið 2007 að færa þjónustumiðstöðvarnar undir Velferðarsvið festi það fyrirkomulag í sessi að stærsti hluti verkefna þeirra væri á sviði velferðarþjónustu. Þróun á þjónustuframboði þjónustumiðstöðva hefur verið sú að dregið hefur úr verkefnum annarra fagsviða en Velferðarsviðs, sem sést m.a. á því að nokkur verkefni og stöðugildi frá Skóla- og frístundasviði sem flutt voru til þjónustumiðstöðva voru færð aftur á skrifstofu sviðsins. Á þessu tímabili hefur jafnframt verið umtalsverður vöxtur í þjónustuframboði með yfirfærslu verkefna frá ríkinu til sveitarfélaga, s.s. heimahjúkrun, búsetuúrræði fyrir geðfatlaða og málefni fatlaðs fólks sem vega þyngst.

Umfang þjónustumiðstöðva hefur um það bil tvöfaldast frá upphafi, bæði hvað varðar stöðugildi og fjárhag. Eins og áður hefur komið fram virðist einungis afmarkaður hópur Reykvíkinga sækja þjónustu á þjónustumiðstöðvarnar en hlutfall skráðra notenda árið 2015 var á bilinu 13-19% íbúa eftir hverfum, eins og fjallað var um hér framar. Í skýrslu Capacent kemur fram að hlutfall þeirra sem hafa haft einhver samskipti við þjónustumiðstöð í sínu hverfi á sl. tveimur árum er 32%.⁵⁰

Í umfjöllun framar í skýrslunni kemur fram greinilegt ákall um skýra stefnu um framtíð þjónustumiðstöðva og með hvaða hætti skipulag þjónustunnar eigi að vera. Einnig kemur þar fram það sjónarmið að jafnræðis sé ekki nægilega gætt við veitingu þjónustu á milli hverfa borgarinnar. Einnig nefndu ýmsir að þjónustan gæti í meira mæli en nú er farið í gegnum rafræn kerfi.

Hér að neðan eru dregin saman atriði sem huga þarf að við endurskoðun og umbætur hjá starfsemi þjónustumiðstöðva.

⁵⁰ Þjónusta sveitarfélaga 2014 Reykjavík, Capacent Callup, dagsett 21.01.2015, bls. 42. Könnunin er framkvæmd 15-28. desember 2014 – ekki liggur fyrir útgefin könnun vegna ársins 2015.

Huga þyrfti að eftirfarandi umbótum:

- Yfirfara og tryggja að samræmi sé milli stefnumörkunar og framkvæmdar varðandi starfsemi þjónustumiðstöðva. Yfirfara og endurskoða samstarf Velferðarsviðs við önnur fagsvið borgarinnar. Taka þarf til sérstakrar skoðunar verkefni sem ágreiningur hefur verið um. Sé tekið mið af viðhorfskönnun Innri endurskoðunar eru eftirfarandi dæmi um slík verkefni:
 - Skipulag sérfræðiþjónustu.
 - Hlutverk og staðsetningu ráðgjafa, t.d. kennslu- og leikskólaráðgjafa.
 - Átaksverkefni hjá Skóla- og frístundasviði sem hafa snertiflöt við þjónustumiðstöðvar.
 - Yfirfara stöðu frístundaráðgjafa hjá þjónustumiðstöðvum með tilliti til hlutverks Íþróttá- og tómstundasviðs.
- Fyrirbyggja tvíverknað eins og unnt er milli þjónustumiðstöðvar og miðlægrar skrifstofu Velferðarsviðs.
 - Yfirfara skörun/grá svæði og taka ákvörðun um staðsetningu verkefna, hvort þau eigi heima á þjónustumiðstöðvum eða á miðlægrri skrifstofu Velferðarsviðs.
 - a. Verkefni er snúa að einstaklingsþjónustu
 - b. Verkefni er snúa að stoðhlutverkum (fjármál, gæðamál, skjalamál, etc.)
- Leita leiða til að tryggja enn betur jafnræði íbúa til þjónustu.
 - Endurskoða fyrirkomulag þekkingarmiðstöðva og styrkja samræmingu við veitingu þjónustu við borgarbúa.
 - Íbúum verði gert kleift að sækja þjónustu til hvaða þjónustumiðstöðvar sem er, óháð búsetu.
 - Auka vægi rafrænnar þjónustu.

Hverfisráð

Í umfjöllun framfar í skýrslunni um stöðu hverfisráða kemur fram að núverandi fyrirkomulag hverfisráða gangi ekki upp af margvíslegum ástæðum, þau hefðu óskýrt hlutverk, væru ósýnileg og valdalaus. Þetta birtist í svörum allra hópa, bæði kjörinna fulltrúa, fulltrúa þeirra, áheyrnarfulltrúa og starfsmanna borgarinnar. Almenn virðast svarendur telja hverfisráðin aðeins að litlu leyti ná að sinna því hlutverki sínu að vera virkir þátttakendur í stefnumörkun hverfanna. Flestir þeirra sem afstöðu tóku lýstu vilja til að efla hverfisráðin og töldu þau mikilvægan samráðsvettvang. Var í því skyni kallað eftir róttækum breytingum á stöðu þeirra.

Þegar skoðuð er starfsemi hverfisráða og viðfangsefni greind kemur fram að algengustu málefni hverfisráða eru á sviði samgöngu- og skipulagsmála. Lítil tenging virðist vera milli starfsemi hverfisráða og þjónustumiðstöðva. Einna helsta tengingin er að framkvæmdastjórar þjónustumiðstöðva halda utan um starfsemi hverfisráða og sitja fundi þeirra. Viðfangsefni hverfisráða snerta að litlu leyti starfsemi þjónustumiðstöðva og almennt kom fram í viðhorfskönnun Innri endurskoðunar að hverfisráð hefðu lítið hlutverk gagnvart þjónustumiðstöðvunum. Staða þeirra væri ekki formgerð í skipuriti borgarinnar auk þess sem umboð og hlutverk þeirra væri óskýrt.

Huga þyrfti að eftirfarandi umbótum:

- Meginþorri verkefna hverfisráðanna tengjast verkefnum Umhverfis- og skipulagssviðs. Endurskoða ætti staðsetningu og hlutverk hverfisráða innan borgarkerfisins. Miðað við niðurstöður greiningar á viðfangsefnum hverfisráða væri hægt að hugsa forsendur hverfisráða út frá samstarfi við Umhverfis- og skipulagssvið og mögulega skrifstofu eigna og atvinnuþróunar þar sem aðaláherslur þeirra og viðfangsefni er uppbygging í viðkomandi hverfi og atriði sem snúa að umhverfis- og skipulagsmálum og mannvirkjum, s.s. grunnskólum og íþróttasvæðum. Umhverfis- og skipulagssvið og skrifstofa eigna og atvinnuþróunar hafa verið að boða til borgarafunda og er því um að ræða skörun við hlutverk hverfisráða.
- Yfirfara þarf samþykktir með tilliti til raunverulegs hlutverks og skilgreina betur hvernig hlutverk þeirra eiga að vera framkvæmd, m.a. með tilliti til umboðs og boðleiða.
- Samhliða endurskoðun samþykktar þarf að setja fram leiðbeiningar fyrir hverfisráð með lýsingum m.a. á málsmeðferð erinda, hlutverki þeirra sem eiga sæti og/eða eru áheyrnarfulltrúar í ráðum og stöðu.
- Draga upp stöðu hverfisráða í skipuriti borgarinnar í samræmi við hlutverk þeirra og umboð.

Valkostur II – Breytt uppbygging stjórnkerfis

Niðurstöður viðhorfskönnunar Innri endurskoðunar leiða m.a. í ljós áhuga margra á því að þjónustumiðstöðvar sinni fleiri verkefnum heldur en einungis þeim sem snúa að Velferðarsviði. Einnig var velt upp spurningum um hvort halda eigi áfram á þeirri braut að hverfavæða þjónustuna, hvort þjónustumiðstöðvar eigi að þjóna breiðari hópi en þær gera í dag og með hvaða hætti skipulag þjónustunnar eigi að vera. Margvíslegar athugasemdir sem komu fram í svörum við opnum spurningum benda jafnframt til áhuga á að þjónustumiðstöðvar þjóni fjölþættari hópi en nú er. Einnig kemur fram það sjónarmið, sérstaklega hjá kjörnum fulltrúum, að þjónustumiðstöðvar yrðu færðar frá Velferðarsviði.

Nauðsynlegur útgangspunktur fyrir tilfærslur verkefna er skýr stefna borgaryfirvalda um veitingu þjónustunnar. Því eru hér settar fram hugmyndir um að breyta framsetningu á þjónustu borgarinnar, þ.e. út frá þjónustuþörf og/eða þjónustugáttum en ekki á grundvelli framboðs fagsviða, þ.e. að hverfa frá fagsviðshugsun yfir í þverfaglega hugsun á grunni þjónustuþátta. Jafnframt þarf að huga að rafrænum lausnum til þess að auðvelda aðgengi íbúa að þjónustu borgarinnar. Í þessu samhengi er nauðsynlegt að endurskoða stöðu hverfisráða í ljósi þess að núverandi fyrirkomulag þeirra gangi ekki upp; þau sinni hlutverki sínu að takmörkuðu leyti, þátttaka borgarbúa sé lítil og þau séu valdalaus og ósýnileg í skipuriti borgarinnar.

Mikilvægt er að huga að sameiginlegri pólitískri sýn á þróun, starfsemi, hlutverk og stefnu hverfatengdrar þjónustu í þágu borgarbúa til framtíðar. Breytingar eða tilfærslur á verkefnum þessara málaflokka geta aðeins heppnast ef víðtæk pólitísk samstaða er um breytingarnar.

Hugmynd að nýju skipulagi

Hugmyndin felur í sér útvíkkun á starfsemi þjónustumiðstöðvanna þannig að auk fjölskyldumálanna nái starfsemi þeirra einnig yfir nærþjónustuverkefni umhverfis- og gatnamála og tengja þjónustumiðstöðvarnar þannig við starfsemi hverfamíðstöðva gatnamála sem starfa úti í hverfunum. Áhugavert væri einnig að tengja hlutverk bókasafna við þjónustumiðstöðvar sem afdrep og samverustað fyrir borgarbúa. Mikilvægt er að móta þjónustustefnu sem yrði leiðarvísir þeirra sem fengju það vandasama verkefni að undirbúa og gera tillögur að nauðsynlegum breytingum á skipulagi borgarinnar. Hér er því verið að leggja til stærri einingu með víðtækara hlutverk, þ.e. borgarhlutamiðstöð.

Gengið er út frá því að stefna og vilji borgaryfirvalda sé að auka aðgengi íbúa til að hafa áhrif á ákvarðanatöku um málefni síns hverfis. Ein leið að því markmiði er að tengja störf kjörinna fulltrúa í meira mæli inn í starfsemi hvers borgarhluta fyrir sig þannig að þeir komist í nánari snertingu við þarfir og sérkenni hvers borgarhluta. Hér er bæði átt við þjónustu við fjölskyldur, einstaklinga og fyrirtæki. Lagt er til að hlutverki hverfisráða verði breytt verulega, þeim fækkað og nafni þeirra breytt í borgarhlutaráð. Tryggja þarf tengingu milli borgarhlutaráðs og borgarstjórnar, t.d. með því að a.m.k. einn fulltrúi borgarhlutaráðs jafnframt að eiga sæti í borgarráði. Þannig færðist þekking á starfsemi borgarhlutans nær vettvangi

ákvarðanatöku í málefnum allrar borgarinnar. Draga má lærdóm af Breiðholtsverkefninu með því að leggja áherslu á að skýra og einfalda stjórnskipulag eins og kostur er. Mikilvægt er að taka mið af aðferðafræði breytingarstjórnunar við framkvæmd breytinga á stjórnkerfi borgarinnar sem hugmyndir þessar kalla á.

Einnig er lagt til að skoðuð verði sameining fagsviða, í þessu tilfalli sameining þeirra sviða sem koma að málefnum fjölskyldunnar. Þegar horft er til hörðu sviðanna⁵¹ þá voru þau sameinuð fyrir um tveimur árum síðan í eitt stórt svið, Umhverfis- og skipulagssvið, en fjölskyldu- og velferðarmálin eru á a.m.k. þremur fagsviðum. Með einu sameiginlegu fagsviði skapast auknir möguleikar til þverfaglegs samstarfs. Á fagsviði fjölskyldumála myndu fulltrúar málaflökkanna vinna saman í stjórnendateymi að bestu heildstæðu lausnum og með sameiginlegum fjárhagsramma málaflökka gæfist tækifæri til að ná samlegð á milli þeirra og draga úr tvíverknaði í útdeilingu fjármagns. Samhliða þessu er bent á að vegna umfangs og stærðar verkefna hjá fagsviði fjölskyldumála væri unnt að horfa til tvískiptingar sviðsins; annars vegar viðfangsefni er snúa beint að velferð fjölskyldunnar og skólamála og hins vegar það sem snýr að málefnum aldra og fatlaðra. Ekki er farið í frekari útfærslu þeirrar hugmyndar á þessu stigi enda er um að ræða innlegg í hugmyndavinnu fyrir framtíðarstefnumótunarvinnu borgarinnar.

Ljóst er að þegar um mjög viðamiklar stjórnkerfisbreytingar er að ræða þarf að liggja fyrir skýr vilji um sameiginlega stefnumótun borgarstjórnar. Hafa má til hliðsjónar og læra af því ferli og þeim skrefum sem farið var í gegnum við undirbúning þjónustumiðstöðva þó að niðurstaðan sem stefnt er að sé að mörgu leyti frábrugðin því sem þá var stefnt að. Mikilvægt er að draga lærdóm af fortíðinni og sérstaklega er mikilvægt að tryggja samstöðu borgarstjórnar í heild um breytingar í stjórnkerfinu. Skýrt umboð borgarstjórnar er nauðsynlegt vegarnesti fyrir breytingar af því tagi sem hér um ræðir.



⁵¹ Hörðu sviðin = umhverfismál, skipulagsmál og framkvæmdir

7 VIÐAUKI I – VIÐMÆLENDUR

- ❖ Agnes Sif Andrésdóttir, deildarstjóri, skrifstofu fjármála og og reksturs, Velferðarsviði
- ❖ Björgvin Jóhann Jóhannsson, sérfræðingur, skrifstofu fjármála og reksturs, Velferðarsviði
- ❖ Ellý Alda Þorsteinsdóttir, skrifstofustjóri, skrifstofu sviðsstjóra, Velferðarsviði
- ❖ Halldór Auðar Svansson, formaður stjórnkerfis- og lýðræðisráðs
- ❖ Hörður Hilmarsson, skrifstofustjóri, skrifstofu fjármála og reksturs, Velferðarsviði
- ❖ Óskar Dýrmundur Ólafsson, hverfisstjóri Breiðholts & framkvæmdastjóri Þjónustumiðstöðvar Breiðholts
- ❖ Sigþrúður Erla Arnardóttir, framkvæmdastjóri Þjónustumiðstöðvar Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða
- ❖ Soffía Pálsdóttir, skrifstofustjóri, skrifstofu frístundamála, Skóla- og frístundasviði
- ❖ Stefán Eiríksson, sviðsstjóri Velferðarsviðs

Pilot hópur í undirbúningi spurningakönnunar :

- ❖ Ámundi Brynjólfsson, skrifstofustjóri, Umhverfis- og skipulagssviði
- ❖ Elín Valgerður Margrétardóttir, mannauðsráðgjafi, skrifstofu borgarstjóra og borgarritara
- ❖ Ellý Alda Þorsteinsdóttir, skrifstofustjóri, skrifstofu sviðsstjóra, Velferðarsviði
- ❖ Eyrún Ellý Valsdóttir, sérfræðingur, Velferðarsviði
- ❖ Harpa Hrund Berndsen, mannauðsráðgjafi, skrifstofu borgarstjóra og borgarritara
- ❖ Hildur Björk Svavarsdóttir, deildarstjóri, Skóla- og frístundasviði
- ❖ Lilja Sigurbjörg Harðardóttir, sérfræðingur, Umhverfis- og skipulagssvið
- ❖ Ómar Einarsson, sviðstjóri Íþróttá og tómsundasviðs
- ❖ Soffía Pálsdóttir, skrifstofustjóri, Skóla- og frístundasviði
- ❖ Stefán Eiríksson, sviðsstjóri Velferðarsviðs
- ❖ Tinna Björg Sigurðardóttir, verkefnastjóri, Velferðarsviði
- ❖ Þórdís Linda Guðmundsdóttir, deildarstjóri og ráðgjafi, Þjónustumiðstöð Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða
- ❖ Starfsfólk Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar

8 VIÐAUKI II – HEIMILDASKRÁ

- *Aðgerðaráætlun stýrihóps um tilraunaverkefni í Breiðholti*, 2. mars 2012, bls. 8.
- Ásgerður Kjartansdóttir, Guðný Gerður Gunnarsdóttir, Guðrún Dager Garðarsdóttir, Margrét E. Arnórsdóttir, Sandra Franks & Sjöfn Hjörvar (2009). *Skipurit ráðuneyta og stofnana*, úttekt. *Stjórnmal og stjórnsýsla, veftímarit*, 5-50.
- Daft, R.L. (1992). *Organization Theory and Design, fjórða útgáfa*. St. Paul: West Publishing Company.
- Dagur B. Eggertsson, Ágúst Jónsson, Bjarni Freyr Bjarnason, Ingibjörg R. Guðlaugsdóttir, Kristbjörg Stephensen, Kristín A. Árnadóttir o.fl. (2003). *Tillaga stýrihóps til stjórnkerfisnefndar – þjónustumiðstöðvar*. Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- Betri Reykjavík. Sótt af vef: <https://www.betrireykjavik.is/pages/6>
- Borgarstjórnin í Reykjavík (2003). *Tillaga um útfærðar hugmyndir um þjónustumiðstöðvar*, 28. janúar 2003.
- Borgarstjórnin í Reykjavík (2003). *Erindisbréf stýrihóps um undirbúning að stofnun þjónustumiðstöðva*, 19. maí 2003.
- Borgarstjórnin í Reykjavík (2004). *Tillaga til borgarráðs um skipurit fyrir Reykjavíkurborg*, 14. október 2004.
- Borgarstjórnin í Reykjavík (2009). Samþykkt borgarráðs 28. maí 2009; Skipan vinnuhóps um mótun stefnu um samþætta þjónustu í hverfum borgarinnar.
- Borgarstjórnin í Reykjavík (2011). *Tillaga á borgarráðsfundi um tilraunaverkefni í Breiðholti*, 11. nóvember 2011. GoPro nr. R10060053.
- Borgarstjórnin í Reykjavík (2016). *Tillaga á borgarráðsfundi varðandi þjónustukönnun meðal borgarbúa*, 8. febrúar 2016.
- Borgarstjórnarfundur (2001). Fundargerð borgarstjórnar Reykjavíkur, 01.11.2001. Sótt af vef: http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-725/4398_view-750/
- Borgarstjórnarfundur (2003). Fundargerð borgarstjórnar Reykjavíkur 19.06.2003. Sótt af vef: http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-725/4398_view-750/
- *Breiðholt: Stefna og starfsáætlun 2013-2014*. Þjónustumiðstöð Breiðholts, Reykjavík.
- Breiðholt 2013-2014: *Stöðumat á árangri Breiðholtsverkefnisins* (2015). Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Háskóli Íslands, janúar 2015.
- Fjármálaskrifstofa Reykjavíkurborgar (2011). *Greinargerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar árið 2012*.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2001). Staðbundin stjórnmál. Markmið og árangur sveitarfélaga. Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2014). Hin mörgu andlit lýðræðis. Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

- Heimasíða Reykjavíkurborgar (2015). <http://reykjavik.is/thjonustumidstodvar>, 8. desember 2015.
- INVIS ehf., Jón Garðar Hreiðarsson (2006). *Mat á mögulegum leiðum til að haga stjórnskipan velferðarmála*, október 2006.
- Samþykkt fyrir Hverfisráð Reykjavíkurborgar. Samþykkt í borgarstjórn 15. janúar 2008, með breytingum samþykktum 3. mars og 3. nóvember 2009.
- Skrifstofustjóri borgarstjóra (2009). Minnisblað til borgarstjóra; Valddreifing og aukin lýðræðisleg ábyrgð, 5. nóvember 2009.
- Starfshópur Reykjavíkurborgar um þjónustuveitingu (2015). Skýrsla og niðurstöður, 30. júní 2015.
- Starfshópur um fjárhagslíkan þjónustumiðstöðva og rafræna skráningu (2005). Erindisbréf, 17. apríl 2005.
- Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara (2016). *Minnisblað; Kannanir Gallup á þjónustu sveitarfélaga*. 8. febrúar 2016.
- Stýrihópur um stofnun þjónustumiðstöðva í Reykjavík, *Tillögur stýrihóps til Stjórnkerfisnefndar*, 11. desember 2003.
- Stjórnkerfisnefnd (2004). Tillaga stjórnkerfisnefndar um stofnun þjónustumiðstöðva, maí 2004
- Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, *Breiðholt, valdefling, samþætting, framþróun – 2013- 2014, stöðumat*. Háskóli Íslands, 2015.
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.
- Sviðsstjóri Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar (2007). Minnispunktar til borgarstjóra vegna flutnings þjónustumiðstöðva undir stjórn Velferðarsviðs, 28. mars 2007.
- Umsögn fulltrúa minnihlutans í velferðarráði Reykjavíkurborgar um skýrslu INVIS ehf. um stjórnskipan velferðarmála, lagt fram í velferðarráði 24. janúar 2007.
- Velferðarsvið Reykjavíkurborgar (2013). Greinargerð; Tillaga að nýju skipuriti fyrir Velferðarsvið, 20. nóvember 2013.
- Velferðarsvið Reykjavíkurborgar (2010). *Tillaga að fyrirkomulagi þjónustu við yfirfærslu málaflokks fatlaðra*, 10. mars 2010.
- Velferðarsvið Reykjavíkurborgar. Ársskýrsla 2009, bls. 9 & bls. 10
- Velferðarsvið Reykjavíkurborgar. Ársskýrsla 2011, bls. 9.
- Velferðarsvið Reykjavíkurborgar. Drög að ársskýrslu fyrir 2015.
- Velferðarsvið Reykjavíkurborgar (2016). Þekkingarstöðvar á þjónustumiðstöðvum, *undirbúningur að stofnun þjónustumiðstöðva í Reykjavík*, 16.5.2016.
- *Þjónustukannanir Capacent Gallup fyrir Reykjavíkurborg 2008-2014*.