



Háskólinn á Akureyri
Viðskipta- og raunvísindadeild

LOK 2106



Stjórnskipulagsbreytingar
hjá Akureyrarbæ
1996-2006

Akureyri, vor 2007
Aðalheiður Magnúsdóttir

Háskólinn á Akureyri
Viðskipta- og raunvísindadeild

<i>Námskeið</i>	<i>LOK 2106</i>
<i>Heiti verkefnis</i>	<i>Skipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996 - 2006</i>
<i>Verktími</i>	<i>Nóvember 2006 – apríl 2007</i>
<i>Sveitarfélag</i>	<i>Akureyrarbær</i>
<i>Tengiliðir</i>	<i>Gunnar Frímannsson og Karl Guðmundsson</i>
<i>Nemandi</i>	<i>Aðalheiður Magnúsdóttir</i>
<i>Leiðbeinandi</i>	<i>Ingi Rúnar Eðvarðsson</i>
<i>Upplag</i>	<i>7 eintök</i>
<i>Blaðsíðufjöldi</i>	<i>71</i>
<i>Viðaukar</i>	<i>1</i>

Yfirlýsingar

Ég undirrituð lýsi því yfir að ég ein er höfundur að þessu verkefni. Það er eingöngu afrakstur eigin rannsókna og kannana.

Aðalheiður Magnúsdóttir

Það vottast hér með að verkefni þetta fullnægir að mínu mati kröfum til prófs í LOK2106.

Ingi Rúnar Eðvarðsson

Abstract

This project was written in cooperation with City Hall in the town of Akureyri. It's purpose is to find how organizational change with the town of Akureyri, in the years 1996-2006, has delivered in distribution of authority and responsibility to hired managers and if efficiency and service has increased accordingly.

To find out what the development has been, and how successful it has been we take a look at old documents and work papers available with the town of Akureyri. In addition to interviewing hired- and elected administrators and a survey put before divisional managers and intermanagers. The surveys were sent to 67 individuals and the reply ratio was 66%. The survey's purpose was to find out how this group experienced the changes made in the past years and if they had delivered as aimed for.

Results indicate uneven perception of change. The majority is dissatisfied with the fashion in which the most recent changes were made. Even so, the general opinion is that these changes will result in assumed results. The number of individuals who thought that service had not increased and no new services were offered woke attention.

Lastly, the research's results are clarified in regard to the studies and suggestions made how to improve when undertaking organizational changes.

Keywords are: *Organizational structure, organizational change, decentralization, municipality, succeed.*

Þakkarorð

Ef þakka á einum þá skal öllum þakkað. Það eru margir sem eiga þakkir skilið. Fyrst af öllum þakka ég manninum mínum Sigurgeiri Sigurðssyni og syni okkar Heimi fyrir þolinmæði og skilning, ekki bara á meðan þetta verkefni var unnið, heldur líka í gegnum þessi fjögur ár sem viðskiptafræðinámið hefur tekið. Án þeirra stuðnings og hvatningar hefði ég aldrei komist alla leið.

Leiðbeinandi minn Ingi Rúnar Eðvarðsson fær sérstakar þakkir fyrir hans framlag hvatningu, skilning og góðar ábendingar.

Dóttir mín Halldóra Friðný Sigurgeirsdóttir og systir mín Guðrún Jóna Magnúsdóttir fá bestu þakkir fyrir allan yfirlestur og hvatningu.

Yfirmaður minn Halla Margrét Tryggvadóttir fær bestu þakkir fyrir að hliðra til fyrir mér þannig að ég gæti yfir höfuð farið í nám með vinnu. Samstarfsfélagar mínir fá líka þakkir fyrir alla tillitssemina.

Gunnar Frímansson fær þakkir fyrir góð ráð og aðstoð við gagnaöflun hjá Akureyrarbæ. Viðmælendur mínir og viskubrunnar hvort heldur eru bæjarstjóri, kjörnir eða ráðnir stjórnendur hjá Akureyrarbæ sem tóku þátt í rannsóknarviðtölunum fá bestu þakkir fyrir þann tíma sem þeir gáfu mér. Birgir Guðmundsson fær bestu þakkir fyrir aðstoðina við gagnaöflun um sveitarstjórnarmál.

Að lokum vil ég þakka foreldrum, systkinum, tengdforeldrum, mágum, mágkonum og vinum fyrir að vera ekki búin að afskrifa mig fyrir alla vanræksluna undanfarin fjögur ár.

Akureyri, apríl 2007

Aðalheiður Magnúsdóttir

Útdráttur

Verkefni þetta er unnið í samvinnu við Akureyrarbæ. Tilgangurinn með því er að finna út hvort stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ á árunum 1996 – 2006 hafi skilað sér í dreifingu valds og ábyrgðar til ráðinna stjórnenda og hvort skilvirkni og þjónusta hafi aukist í kjölfarið.

Til að kanna hver þróunin hefur verið og hvernig til hefur tekist er rýnt í gömul skjöl og vinnugögn sem til eru hjá Akureyrarbæ. Auk þess sem tekin eru viðtöl við ráðna og kjörna stjórnendur er spurningakönnun lögð fyrir deildarstjóra og millistjórnendur. Spurningalistarnir voru sendir á 67 einstaklinga og var svarhlutfall 66%. Með spurningunum átti að komast að því hvernig þessi hópur upplifði breytingarnar á undanförunum árum og hvort þær hefðu skilað því sem stefnt var að.

Niðurstöður benda til þess að misjafnt sé hvort menn skynji breytingar eða ekki. Meirihluti er óánægður með hvernig staðið var að nýjustu breytingunum. Þó er það almennt álit manna að þessar breytingar eigi eftir að skila tilætluðum árangri. Það vakti sérstaka athygli hjá höfundum hversu margir töldu að þjónusta hefði ekki aukist og að ekki hefði verið boðið upp á nýja þjónustu.

Að lokum er gerð grein fyrir niðurstöðum úr rannsókninni með tilliti til fræðanna og komið með tillögum að hvernig má gera betur þegar farið er í stjórnskipulagsbreytingar.

Lykilorð eru: *Skipulagsgerð, skipulagsbreyting, dreifing valds, sveitarfélag og árangur.*

Efnisyfirlit

Inngangur	1
1. Fræðileg umfjöllun.....	3
1.1. Skipulag fyrirtækja	3
1.2. Skipulagsgerðir	3
1.3. Lárétt stjórnskipulag og dreifstýring.....	11
1.4. Skipulagsbreytingar	12
1.5. Vald og valddreifing	13
1.6. Árangur	15
2. Rannsóknin.....	18
2.1. Rannsóknaraðferðir.....	18
2.2. Viðtöl við ráðna stjórnendur Akureyrarbæjar	19
2.3. Viðtöl við kjörna stjórnendur Akureyrarbæjar.....	21
3. Sveitarfélög	22
3.1. Saga Akureyrar	23
4. Skipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ.....	24
4.1. Stjórnskipulag Akureyrarbæjar	24
4.2. Stjórnkerfi Akureyrarbæjar.....	25
4.3. Stjórnskipulag fyrir daga reynslusveitarfélags.....	26
4.4. Stjórnskipulag árin 1996 - 1999.....	29
4.5. Stjórnskipulag eftir kosningar 1998.....	32
4.6. Stjórnskipulag eftir kosningar 2002.....	35
4.7. Breytingarnar 7. nóvember 2006	42
4.8. Niðurstöður spurningakönnunar.	46
5. Umræður og tillögur	53
6. Niðurstaða.....	57
Heimildaskrá	58
Viðaukar	62

Myndaskrá

<i>Mynd 1. Starfaskipulag</i>	6
<i>Mynd 2. Skipurit Blandað skipulag</i>	8
<i>Mynd 3. Skipurit fléttuskipulag</i>	10
<i>Mynd 4. Stigvaxandi breytingar á móti róttækum breytingum</i>	13
<i>Mynd 5. Framtíðarsýn og kjörorð árangursmiðaðrar stefnumótunar</i>	16
<i>Mynd 7. Skipurit frá 1996</i>	30
<i>Mynd 8 Skipurit 1999</i>	32
<i>Mynd 9. Skipurit nefndir 1999</i>	34
<i>Mynd 10. Skipurit nefndir 2003</i>	36
<i>Mynd 11 Skipurit nefndir 2003</i>	37
<i>Mynd 12. Lífskjararannsókn mars 2005</i>	40
<i>Mynd 13. Lífskjararannsókn mars 2005</i>	40
<i>Mynd 14 Skipurit 2005</i>	41
<i>Mynd 15. Skipurit nefnda nóvember 2006</i>	43
<i>Mynd 16. Skipurit nóvember 2006</i>	44
<i>Mynd 17. Hversu vel þekkir þú breytingarnar eftir 1996</i>	46
<i>Mynd 18. Hversu vel þekkir þú breytingarnar 2006</i>	47
<i>Mynd 19. Kynning breytinga</i>	48
<i>Mynd 20. Hvernig tókst til</i>	48
<i>Mynd 21. Áhrif á vald og ábyrgð</i>	49
<i>Mynd 22. Telur þú að skipulagsbreytingarnar hafi aukið valddreifingu</i>	50
<i>Mynd 23. Áhrif stjórnskipulagsbreytinganna á skilvirkni</i>	50
<i>Mynd 24. Hefur verið boðið upp á nýja þjónustu</i>	51
<i>Mynd 25. Áhrif stjórnskipulagsbreytinganna á skilvirkni til viðskiptavina</i>	52

Töfluskrá

<i>Tafla 1. Vélrænt- og lífrænt skipulag</i>	5
--	---

Skilgreiningar

Skipulagsgerð: Öll fyrirtæki og stofnanir hafa einhverskonar skipulag. Fyrirtæki og stofnanir eru kerfi sem mynda skipulagsheildir til að ná fram markmiðum og stefnu þeirra. Skipulag sem tekur á fyrirkomulagi aðgerða og vinnuferla er formfest. Helstu boðleiðir milli manna og deilda eru skilgreindar í skipulaginu.

Skipulagsbreyting: Er sú breyting sem gerð er á skipulagi í fyrirtæki/stofnun. Þetta geta verið breytingar sem eiga sér stað hægt og rólega eða breytingar sem gerðar eru með því að umbylta öllu og hræra vel upp í stjórnun og stjórnunarháttum fyrirtækis eða stofnunar.

Dreifing valds: Á sér stað þegar einn aðili sem hefur vald framselur valdið til fleiri aðila til dæmis þegar bæjarstjórn framselur vald til nefnda og þær framselja hluta af sínu valdi til ráðinna stjórnenda.

Sveitarfélag: Öll stærri lýðræðisríki skiptast í sveitarfélög. Sveitarfélög eru sjálfstjórnareiningar innan þess ramma sem ákveðinn er af landsstjórn. Þau hafa sjálfsforræði að vissu marki. Á Íslandi lúta þau þeim lagaramma sem handhafar fullveldisins setja þeim.

Árangur: Er það hvað hefur náðst af þeim markmiðum sem stefnt er að. Tilgangur með markmiðum hlýtur alltaf að vera tilraun til að gera betur. Hægt er að mæla árangur á ýmsa vegu til dæmis þekkja flestir þá aðferð að gera skoðanakannanir. En það verður þó að vera hægt að merkja mun á því sem var og því sem er þegar mæla á árangur af breytingum svo dæmi sé nefnt.

Inngangur

Til að fyrirtæki geti rækt hlutverk sitt, aðlagast og haft áhrif á þær miklu breytingar sem eru á viðskiptasviði og í ytra umhverfi er mikilvægt fyrir það að hafa gott skipulag. Skipulag segir í raun til um það fyrirkomulag og þær fjölbreyttu aðferðir sem notaðar eru til að gera ætlunarverk þess að veruleika (Runólfur Smári Steinþórsson, Marteinn Þór Arnar og Sigurður Arnar Jónsson, 1995, bls. 31).

Ástæður þess að farið er í skipulagsbreytingar geta verið margvíslegar. Stundum geta þær verið nauðsynlegar til að brjóta upp óhentugt vinnufyrirkomulag. Skipulag getur verið orðið til trafala þannig að hægt sé að veita þá þjónustu sem til er ætlast, til dæmis vegna tæknibreytinga, vöru- og þjónustubreytinga eða breytinga í umhverfi. Hnattvæðing hefur aukist þannig að samskipti á milli landa þurfa að ganga vel fyrir sig. Því skiptir það miklu fyrir fyrirtæki og stofnanir að hafa gott skipulag að vinna eftir. Oft á tíðum reynist erfitt fyrir stjórnendur að fá starfsfólk með í skipulagsbreytingar, þannig að þær verði árangursríkar.

Stjórnskipulagi Akureyrarbæjar hefur verið breytt nokkrum sinnum frá árinu 1996. Ástæða þess að miðað er við þetta ár er að á þessum tíma tók Akureyrarbær að sér að vera reynslusveitarfélag. Bæjarfélagið tók við rekstri heilsugæslustöðvar og þjónustu við fatlaða. Með þessum breytingum jókst starfsmannafjöldi mikið og öll umsýsla vegna aukinnar þjónustu. Þessar stjórnskipulagsbreytingar hafa vakið athygli og því forvitnilegt að skoða hvaða ástæður liggja að baki þeim. Hér verður leitast við að svara rannsóknarspurningu verkefnisins sem er:

Hvaða áhrif hafa breytingar á stjórnskipulagi hjá Akureyrarbæ á dreifingu valds til starfsfólks, haft á skilvirkni og þjónustu við bæjarbúa?

Til að fá frekari svör við rannsóknarspurningunni eru settar fram eftirfarandi undirspurningar:

1. *Hvernig hefur skipulag Akureyrarbæjar þróast á árunum 1996 – 2006?*

2. *Hvernig hefur verkaskipting og ábyrgð embættismanna breyst?*
3. *Hefur skilvirkni aukist? (Með skilvirkni er átt við hraðari, meiri og betri þjónustu)*
4. *Hefur þjónusta við bæjarbúa aukist á tímabilinu?*

Rannsaka skal hvort skipulagsbreytingarnar skili sér í dreifingu valds hjá stjórnendum Akureyrarbæjar eins og til er ætlast. Til að svara spurningunni þarf að rannsaka hvernig skipulag og valddreifing stjórnenda Akureyrarbæjar hefur verið allt frá árinu 1996 og til dagsins í dag. Getur verið að það togist á ákvarðanatöku og vald? Hver má þá gera hvað? Lengist eða styttest ákvarðanatökufærlið? Ætlunin er að komast að því í þessu verkefni.

Margt hefur verið ritað um skipulag í hinum ýmsu fyrirtækjum og mikil fræði til um þetta efni. Í fyrsta kafla verkefnisins mun verða leitast við að fjalla á fræðilegan hátt um skipulag, skipulagsgerðir, vald og dreifingu þess. Í öðrum kafla er getið um hvernig rannsóknarferlið er og hvaða rannsóknaraðferðum er beitt. Þriðji kafli fjallar um hvaða skipulagsgerðir hafa verið notaðar hér á Akureyri á undanförunum tíu árum og hvað kosti og galla þau skipulög hafa haft, hver ástæðan bak við breytingarnar er og hvað fræðin segja okkur um þá þætti, einnig er skýrt frá niðurstöðum rannsókna. Sá fjórði inniheldur umræður og tillögur höfundar. Að endingu eru svo niðurstöður rannsóknarinnar dregnar saman.

1. Fræðileg umfjöllun

1.1. Skipulag fyrirtækja

Skipulagsheildir styðjast við stjórnskipulag til að ná fram markmiðum og stefnu. Í stjórnskipulagi er fyrirkomulag aðgerða og vinnuferla formfest, t.d. eru boðleiðir skilgreindar sem og tengsl milli manna og deilda. Þá er tekin ákvörðun um hvers konar samræmingarkerfi skipulagið skuli byggjast á (Ingi Rúnar Eðvarðsson, 2006, bls. 7)

Skipulög eru allt í kringum okkur og móta líf okkar á marga vegu. En hvað gefa skipulög af sér? Af hverju eru þau svona mikilvæg? Sjö ástæður þessa eru eftirfarandi:

1. Þau sameina auðlindir til að ná ásættanlegum markmiðum
2. Skilvirk framleiðsla vöru og þjónustu
3. Innleiða nýjungar
4. Notast við nútíma framleiðsluaðferðir og upplýsingatækni
5. Aðlaga sig að breyttum aðstæðum
6. Skapa virði fyrir eigendur, viðskiptavini og launþega
7. Nýta tækifæri sem felast í fjölbreytni og siðferði til hvatningar og samhæfingar starfsfólks

(Daft, 2004, bls. 12-13).

Eitt af því sem hefur verið að breytast í stjórnun hjá fyrirtækjum og stofnunum er hvernig stigveldið hefur þróast. Nú er ekki lengur hugsunin sú að einn hafi vald yfir öðrum af því að hann sé yfirmaður hins, heldur er meira um það að valdi og ábyrgð sé dreift niður stigveldið (Briand og Bellemare, 2006). Til eru margvísleg stjórnskipulög sem henta misvel fyrir fyrirtæki og stofnanir. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim helstu og hvaða skipulagsgerð er talin henta hvernig fyrirtæki eða stofnun best.

1.2. Skipulagsgerðir

Helstu gerðir skipulaga eru: starfaskipulag, afurðaskipulag, svæðaskipulag, blandað skipulag og fléttuskipulag. Helstu einkenni

Þessara skipulaga eru eftirfarandi (Daft, 2004; Runólfur Smári Steinþórsson, o.fl., 1995, Ingi Rúnar Eðvarðsson, 2006):

- Starfaskipulag er eins og nafnið gefur til kynna skipulag þar sem störf sem eru sambærileg innan fyrirtækis raðast saman í deildir. Þetta skipulag hentar best litlum eða meðalstórum fyrirtækjum sem framleiða fáar afurðir. Helstu kostir starfaskipulags eru stærðarhagkvæmni: Það krefst stöðugleika í starfsumhverfi sem einkennist af lítilli óvissu.
- Í afurðaskipulagi er helsta einkennið að skipulagið myndar rekstrareiningu um hverja afurð sem inniheldur alla nauðsynlega aðgerðarþætti sem þarf til að framleiða afurðina. Þannig skipulag er algengt í stórum fyrirtækjum sem framleiða margar vörutegundir. Helstu kostir afurðaskipulags eru mikil aðlögunarhæfni og hvernig það getur vel tekist á við breytilegt umhverfi.
- Svæðaskipulag er algengast hjá stórum fyrirtækjum. Því svipar mjög til afurðaskipulagsins. Kostir svæða- og afurðarskipulags eru mjög svipaðir. Þetta skipulag á einkar vel við þegar fyrirtæki vilja samræma starfsemi sjálfstæðra rekstrareininga og dótturfyrirtækja sem eru rekin á tilteknum stað
- Í fléttuskipulag felst að nýta kosti starfa- og afurðaskipulags samtímis. Það sem einkennir það helst er að valdabrautirnar fléttast saman þar sem starfa- og afurðaskipulagið er notað jöfnum höndum. Þetta skipulag hentar best í flóknu og síbreytilegu umhverfi
- Blandað skipulag einkennist af starfa- og afurðaskipulagi. Þetta skipulag sést einkum í þeim fyrirtækjum sem hafa stækkað mikið. Kostir við blandað skipulag eru að fyrirtækinu er gert kleift að ná markmiðum um sveigjanleika og ytri aðstæður auk þess að leggja áherslu á innri hagkvæmni innan starfsdeilda.

Skipulag getur ýmist verið vélrænt eða lífrænt og má segja að það skipti máli hvort boðleiðir skipulagsins eru lóðréttar eða láréttar hvort

skipulag telst vera vélrænt eða lífrænt. Í bók Daft, Organization Theory and Design er sett upp lýsandi tafla á vélrænu og lífrænu skipulagi:

Vélrænt	Lífrænt
Verkefni eru brotin niður í sérhæfða afmarkaða hluta	Starfsmenn leggja sitt af mörkum til almennra verkefna deildarinnar
Verkefni eru skilgreind nákvæmlega	Verkefni eru lagfærð og endurskilgreind í samvinnu við starfsmenn.
Það er fastmótað stigveldi valda og stjórnunar og mikið af skráðum reglum	Reglur eru fáar og það er minna stigveldi valds og stjórnar.
Þekkingu og stjórnun verkefna er miðstýrt af æðsta stjórnanda	Þekking og verkefnastjórnun fara fram hvar sem er í skipulaginu..
Samskiptin eru lóðrétt	Samskiptin eru lárétt.

Tafla 1. Vélrænt og lífrænt skipulag

(Heimild: Daft, 2004, bls. 149)

Ef valdabrautin er lóðrétt er talað um vélrænt skipulag eða regluveldi. Vélræna skipulagið segir til um hvað eigi að vinna, hvers vegna eigi að vinna það og hvar eigi að vinna það. Einnig segir í vélræna skipulaginu hvað þarf ekki að gera, hvað er ekki mál starfsmannsins og hvers er ekki vænst af honum (Pugh, 1997, bls. 104). Þessari tegund skipulaga fylgir mikil skrifinnaska og það er lengur að bregðast við breytingum en lífræna skipulagið, enda er ákvarðanatökan einungis á meðal stjórnenda.

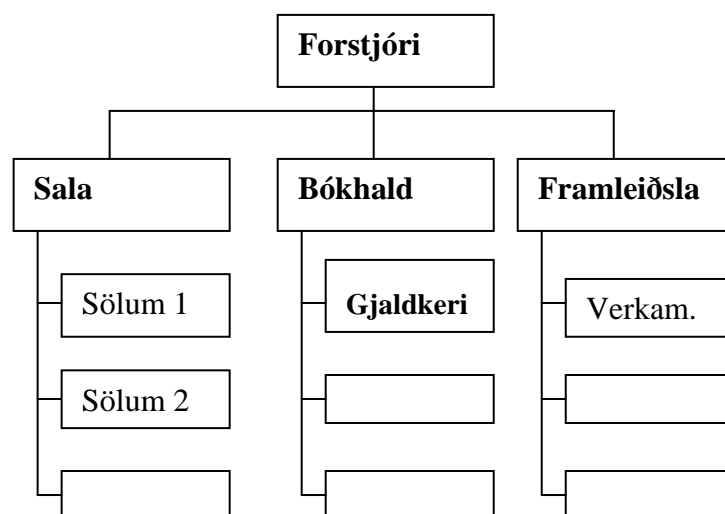
Lífrænt skipulag aftur á móti lagar sig fljótt að breyttum aðstæðum, boðleiðin er lárétt og því stutt í stjórnanda. Hér er líka oft um að ræða óstöðugt umhverfi þannig að það þarf oft að bregðast við ófyrirsjáanlegum vandamálum. Þeim er ekki alltaf hægt að dreifa til sérfræðinganna í stigveldinu. Störfin eru því ekki endilega formlega skilgreind heldur geta starfsmenn tekist á við flest störf. Lífrænt

skipulag býður líka uppá að starfsmenn séu virkari þátttakendur í þróunar- og nýsköpunarstarfi, þar sem þeir hafa frelsi til að koma með tillögur og hugmyndir (Pugh, 1997, bls. 103 - 104).

Fyrirtæki og stofnanir velja sér skipulag sem hentar starfsemi og innra- og ytraumhverfi þess best. Misjafnt getur verið hvort fyrirtæki eða stofnanir eru hagnaðardrifin eða óhagnaðardrifin, skipulag þeirra þarf því einnig að taka mið af því. Oftast eru það stofnanir og góðgerðarfélög sem ekki eru hagnaðardrifin. Þar koma tekjurnar frá stjórnvöldum sem skattar eða sem frjáls fjárframlög eins og oft er í líknar- og góðgerðarfélögum. Í ritgerð þessari mun aðallega vera horft til skipulaga sem geta hentað sveitarfélögum en sveitarfélög eru ekki með hagnaðardriffin rekstur. Sveitarfélögin fá tekjur í gegnum skattkerfið sem er síðan ráðstafað til reksturs þeirra, einnig koma tekjur á móti kostnaði þar sem þjónusta er veitt á lágmarksverði.

1.2.1. Starfaskipulag

Starfaskipulag er það skipulag kallað sem skiptist niður á þau störf sem eru í viðkomandi fyrirtæki. Þar er horft til grunnþátta í starfsemi fyrirtækis, ásamt þeirri sérhæfingu sem starfsfólk þess býr yfir. Starfaskipulag er vel til þess fallið að hvetja til aukinnar sérhæfingar meðal starfsmanna. Aukin notkun nýjustu tækni í framleiðslu gerir hins vegar meiri kröfur um færni og þekkingu meðal starfsmanna (Runólfur Smári Steinþórsson, o. fl. 1995, bls.24; Daft 2004)



Mynd 1. Starfaskipulag

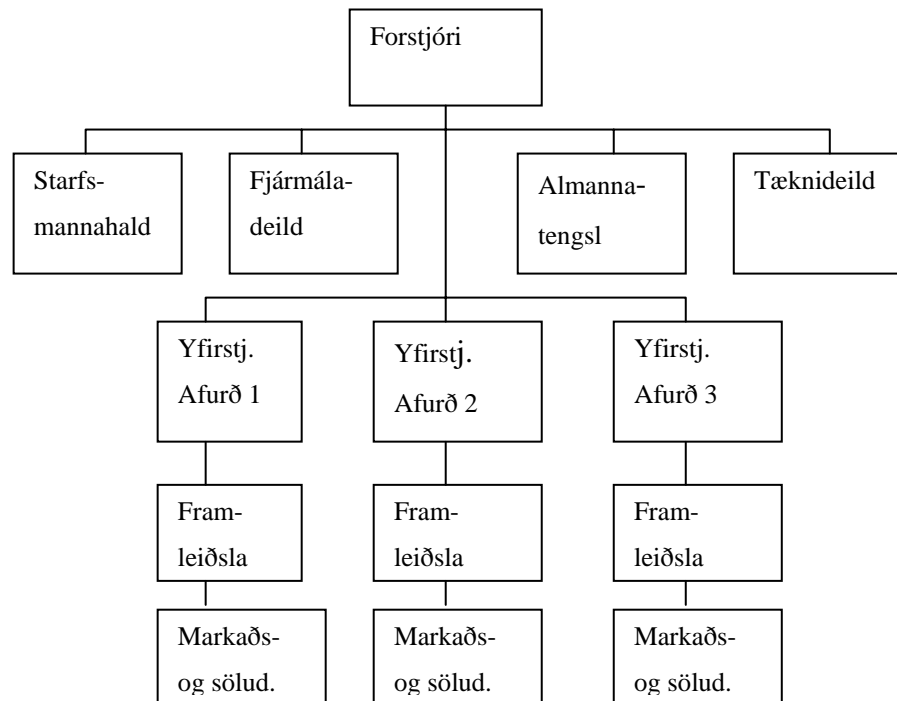
Starfaskipulag á sérstaklega vel við í litlum og meðalstórum fyrirtækjum, sem framleiða tiltölulega fáar afurðir. Æðri stjórnendur innan deilda fara með formlegt vald og ábyrgð auk þess sem þeir fara með alla áætlanagerð. Áætlanagerðin er gerð með kostnaðarlágmörkun að leiðarljósi og endurspeglar hagkvæmni sem er eitt aðaleinkenni fyrirtækja sem hafa slíkt skipulag. Starfsumhverfi fyrirtækis einkennist af stöðugleika og lítilli óvissu. Þegar um slíkt umhverfi er að ræða er minni þörf á samræmingu milli einstakra verkþátta. Kostir starfaskipulags felast meðal annars í því að deildir geta nýtt sér stærðarhagkvæmni en hún þrýstir á betri nýtingu starfskrafta, aðstöðu, hráefnis og tækjakosts. Við þessar aðstæður henta lóðréttar valdabrautir stjórnendum ágætlega. Þó starfaskipulag geti hentað vel geta fylgt því nokkrir ókostir. Þeir helstu eru að það getur tekið langan tíma að bregðast við breytingum í umhverfinu. Öll ákvarðanatöku getur verið seinvirk vegna mikillar samþjöppunar valds og ákvarðanatöku. Samræming milli deilda innan fyrirtækisins er lítil sem gerir það að verkum að lausn vandamála sem krefjast samræmingar þeirra á milli, getur orðið erfið. Hætt er við að deildir horfi meira á hagsmuni sinnar deildar en fyrirtækisins í heild. (Daft, 2004, bls. 99-101). Þetta skipulag er miðstýrt og er mikið notað á Íslandi þó svo að notkun þess hafi minnkað erlendis.

Fá fyrirtæki eða stofnanir nota starfaskipulag óbreytt í dag, en margir eru farnir að fletja skipulagið út til að auka lárétta uppbyggingu þess. Með því er verið að reyna að dreifa völdum þannig að boðleiðir verði styttri og ákvarðanatöku skilvirkari. Þetta er gert með því að ráða verkefnastjóra sem hefur það verkefni að hafa yfirsýn yfir hvað er verið að gera í öllum deildum fyrirtækis eða stofnun (Daft, 2004 bls. 101). Starfaskipulag er vélrænt skipulag með þeim kostum og göllum sem því fylgja.

1.2.2. Blandað skipulag

Blandað skipulag hefur einkenni bæði starfa- og afurðaskipulags. Það er einkum í notkun hjá fyrirtækjum sem hafa stækkað mikið. Vegna aukinna umsvifa gæti verið hagur í því fyrir fyrirtæki að koma á fót

skipulagi með sjálfstæðum rekstrareiningum til viðbótar við starfaskipulagið (Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, bls. 29; Daft, 2004).



Mynd 2. Skipurit Blandað skipulag

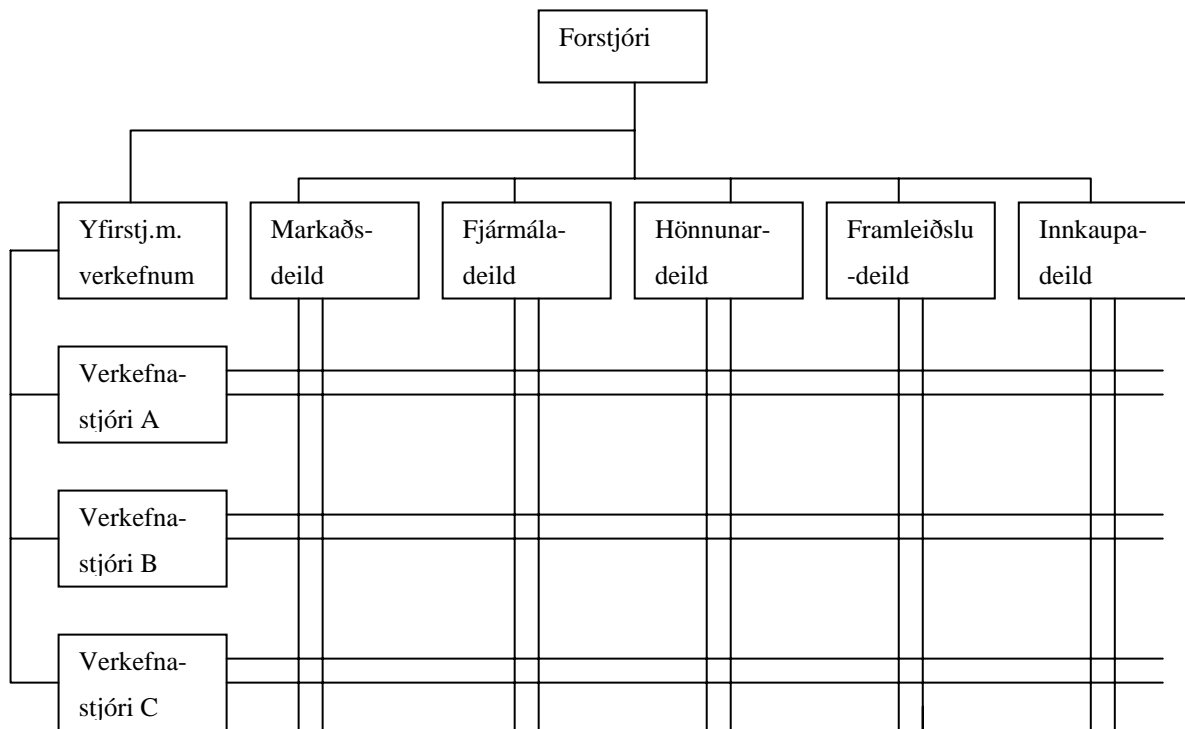
Til rekstrareininganna er úthlutað þeim þáttum í starfsemi sem mikilvægir eru fyrir framleiðslu afurðanna eða þjónustu markaðssvæðis fyrirtækisins. Hagkvæmt getur verið fyrir fyrirtæki að halda í ákveðinn hluta starfaskipulagsins, einkum þá hluta sem allajafna eru stöðugir og krefjast sérhæfingar og mikillar færni starfsfólks. Sumar afurðir bera ekki fullan starfskraft eins og til dæmis við vöruþróun. Blandað skipulag er mest notað þegar umhverfi fyrirtækis einkennist af þó nokkurri óvissu. Markmið fyrirtækisins endurspeglast þá í báðum skipulagsformunum. Áherslur á nýsköpun og þjónustu við viðskiptavinum endurspeglast í afurðaskiptingunni en hagkvæmni er ráðandi í starfaskiptingunni. Kostir þessa skipulags eru þó nokkrir og má þar nefna að það gerir fyrirtækinu kleift að ná markmiðum um ytri aðlögun og sveigjanleika innan rekstrareininga, samhliða því að leggja áherslu á innri hagkvæmni innan starfsdeilda. Blandað skipulag er vel til þess fallið að samhæfa störf rekstrareininganna markmiðum

fyrirtækjanna. Þá tryggir afurðaskiptingin samræmingu innan rekstrareininganna og starfaskipulagið á milli þeirra (Runólfur Smári Steinþórsson, o.fl., 1995, bls. 31; Daft, 2004).

Tveir höfuðókostir blandaðs skipulags eru að það getur leitt til mikils stjórnunarkostnaðar. Stjórnunarkostnaðurinn er bein afleiðing af auknum umsvifum fyrirtækisins. Þunglamaleg stjórnun og sein viðbrögð við umhverfisbreytingum þar sem hætt er við að ákvarðanataka verði miðstýrðari en æskilegt þykir. Hins vegar er hætta á að skipulagið leiði til árekstra á milli deilda og rekstrareininga. Oftast er orsök þess öndverðar skoðanir stjórnenda deilda og yfirmanna rekstrareininga á stöðu og sjálfstæði hinna ólíku fyrirtækjahluta. Auk þessa má skrifa hluta af árekstrunum á of lítinn skilning ofangreindra á því samspili sem er á milli deilda og rekstrareininga sem á að ná fram með blönduðu skipulagi. Blandað skipulag gefur oft ekki möguleika á fullnægjandi samræmingu vegna þess hversu flókið og breytilegt umhverfi fyrirtækisins er. Þetta á við þegar meðal annars eru gerðar miklar kröfur til fyrirtækisins um bæði nýbreytni og innri hagkvæmni við nýtingu og ráðstöfun takmarkaðra auðlinda sem fyrirtækið ræður yfir. Hætt er við að þetta skipulag fullnægi ekki þeirri upplýsingapörf sem skapast við þessar aðstæður (Runólfur Smári Steinþórsson, o.fl., 1995, bls. 31 – 32; Daft, 2004). Stjórnendur þurfa alltaf að vera á varðbergi gagnvart afleiðingum aukinnar skriffinnsku.

1.2.3. Fléttuskipulag

Fléttuskipulag felst í því að nýta samtímis kosti starfa- og afurðaskipulags. Það sem auðkennir fléttuskipulag er að starfa- og afurðaskipulagið er notað jöfnum höndum og valdabrautirnar þannig fléttaðar saman. Með slíku skipulagi er verið að nota bæði lóðréttar og láréttar valdabrautir og með því hafa bæði stjórnendur afurðatengdra rekstrareininga og stjórnendur stoðdeilda formleg völd innan fyrirtækisins. Þetta fyrirkomulag getur ruglað starfsfólk þar sem það upplifir aðstæðurnar þannig að það hafi tvo yfirmenn. Fléttuskipulag hentar best í flóknu og sfbreytilegu umhverfi.



Mynd 3. Skipurit fléttuskipulag

Skipulagið miðar að því að gera öll samskipti og samræmingu innan fyrirtækisins auðveldari og til að gera því kleift að mæta ólíkum kröfum umhverfisins. Þetta tryggir líka valdajafnvægi milli skipulagsformanna. Með fléttuskipulaginu hafa verkefnastjórar upplýsingar um verkefnastöðu sem áður var ekki alltaf svo auðvelt að fylgjast með (Klimstra og Potts, 1988). Ókostir fylgja öllum skipulögum og er því eins farið með fléttuskipulagið. Einn þeirra er að uppbygging þess getur aukið hættu á að togstreita myndist milli stjórnenda innan fyrirtækisins. Hér geta togast á ólík markmið, innri hagkvæmni og ytri aðlögun. Frumskilyrði snurðulausrar virkni skipulagsins eru góðir samstarfshæfileikar, þolinmæði og sáttfýsi stjórnenda (Runólfur Smári Steinþórsson, o.fl., 1995, bls. 33; Daft, 2004). Skipulagið þykir iðulega flókið í augum starfsfólks sem oft á í erfiðleikum með að uppfylla ólík markmið yfirmanna sinna samtímis. Þessu skipulagi fylgir jafnan mikið álag á starfsfólk.

1.3. Lárétt stjórnskipulag og dreifstýring

Á undanförunum árum hafa mörg sveitarfélög á Norðurlöndum verið að leita leiða til að koma á skilvirkari og betri stjórnun hjá sér. Sú leið sem fjallað er um hér er að fletja út stjórnskipulagið og fækka stjórnunarstigunum sem hér á landi eru oft sviðsstjórar. Breytingarnar eru gerðar með því að koma á láréttri stjórnun. Lárétt stjórnun felst í því að umbylta valdapýramídanum þannig að þeir stjórnendur sem standa næst notendunum öðlist meiri völd og ábyrgð. Kjörnir stjórnendur framselja þá vald til ráðinna stjórnenda en þeir þurfa á móti að vinna eftir þeim ramma sem ákveðinn er af stjórnámálamönnum. Ráðnir stjórnendur eiga ekki að þurfa að leita leyfis til að taka ákvarðanir innan þess ramma sem settur er. Markmiðið með breytingunum er meðal annars:

- Að ná fram betri nýtingu mannauðs og fjármagns. Fækkun stjórnunarþrepa þýðir að hægt er að færa fjármagn frá stjórnun til þjónustunnar sjálfrar.
- Verkaskipting, hlutverk og ábyrgð stjórnenda sveitarfélagsins er betur skilgreint um leið og stjórnendurnir sem standa næst viðskiptavininum fá aukin völd og ábyrgð.
- Að stytta leiðina frá sveitarstjórnarmönnum og notendum þjónustunnar og laga þjónustuna betur að þörfum þeirra sem nota hana.
- Með því að auka völd og ábyrgð ráðinna stjórnenda er sveitarfélagið áhugaverðari vinnustaður fyrir vel menntað og samkeppnishæft starfsfólk (Opedal, Stigen, Laudal og Tovsen., 2003, bls. 7-13).

Þegar skipulagið er flatt út og völdum og ábyrgð dreift til ráðinna stjórnenda eykst þörfin á að kjörnir stjórnendur geri langtímaáætlanir um starfsemi innan sveitarfélagsins. Stjórnámálamenn eiga ekki að þurfa að skipta sér af daglegum rekstri heldur er þeirra hlutverk að setja upp ramma sem hinir ráðnu stjórnendur eiga að vinna eftir. Það er svo hlutverk ráðnu stjórnendanna að finna bestu leiðina til að ná settum

markmiðum. Við þessar aðstæður er líka sett sú krafa á ráðna stjórnendur að þeir séu ábyrgir fyrir því að starfsemi árangurseininga þeirra sé innan fyrirfram ákveðins ramma. Þetta flata form er hægt að þrjóna við það skipulag sem fyrir er. Það er ekki hægt að segja að það henti einni skipulagsgerð betur en annarri og það er ekki til nein ein rétt útfærsla á flata forminu. Í norsku bókinni *Flat struktur – er det veien å gå?* er sagt frá því að sveitarfélagið Lier hefur notað fléttuskipulag með flötu formi og telja ráðamenn þar að það fyrirkomulag komi vel út (Opedal, Stigen, Laudal og Tovsen, 2003).

1.4. Skipulagsbreytingar

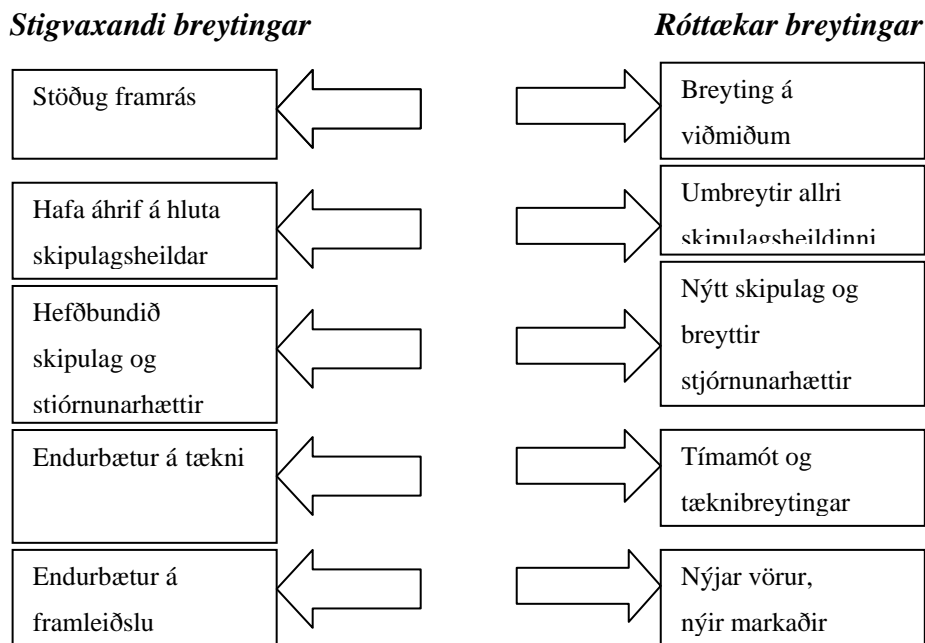
Skipulagsbreytingar geta komið til af mörgum ástæðum. Það geta verið samverkandi þættir sem þrýsta á um að breytinga sé þörf. Núverandi skipulag getur verið orðið til trafala við að veita þá þjónustu sem til er ætlast. Þegar breytingar standa fyrir dyrum þurfa stjórnendur að hafa á hreinu hvers konar breytingar þeir eru að ræða um. Sumar breytingar eru miklar, langtíma, dýrar og áhættusamar á meðan aðrar eru meira hreinar og beinar (Huczynski og Buchanan, 2004, bls. 611).

Iðulega er gerður greinarmunur á tveim mismunandi leiðum til breytinga. Fyrst er að nefna stigvaxandi breytingar. Þegar fjallað er um þær er verið að tala um fjölda smárra breytinga sem viðhalda heildarjafnvægi skipulagsins. Þessar breytingar hafa oft aðeins áhrif á einn hluta skipulagsheildar. Stigvaxandi breytingar gerast innan hefðbundins skipulags og stjórnunaraðferða.

Róttækar breytingar aftur á móti breyta viðmiðunarramma skipulagsheildar og umskapa hana oft alla. Ein af líklegum afleiðingum róttækra breytinga er umbylting á tæknibúnaði sem er líklegt að leiði af sér nýja vöru eða þjónustu og þá nýja markaði. Slíkar breytingar eru t.d. þegar breytt er úr lóðréttu skipulagi yfir í lárétt. Þá er starfsfólki sem áður vann í ákveðnum kjarna gert að vinna í hópum. Róttækar breytingar eru ekki alltaf nauðsynlegar en þó er gott að bregðast við á áhrifaríkan hátt ef vandamálin eru áhrifarík (Huczynski og Buchanan, 2004, bls. 611). Daft setur upp töflu þar sem fram koma stigvaxandi

breytingar á móti róttækum breytingum. Nýtt skipulag, nýir markaðir og breyttir stjórnunarhættir fylgja oftast í kjölfar róttækra breytinga.

Mynd 4 sýnir vel muninn á þessu tvennu.



Mynd 4. Stigvaxandi breytingar á móti róttækum breytingum

Daft nefnir fjóra þætti sem kalla á skipulagsbreytingar, það eru tæknibreytingar, vöru- og þjónustubreytingar, stjórnunarbreytingar og svo menningarlegar breytingar. Daft vekur athygli á að þessar fjórar skipulagsbreytingar hafa víxlverkun þannig að breytingar á einu sviði kalla á breytingar á öðru (Daft, 2004 bls. 403). Aukning þekkingar í fyrirtækjum og stofnunum dagsins í dag kallar oft á skipulagsbreytingar. Þekkingin breytir skipulagi fyrirtækja og samfélagsuppbyggingin stuðlar að því að skapa meiri dreifingu valds hjá stjórnendum (Rusaw, 1997). Allar ákvarðanir um breytingar þurfa að vera vel hugsaðar og undirbúnar.

1.5. Vald og valddreifing

Hvað er vald? Það eru ekki allir á einu máli um það. Vald er kannski útbreiddasta samskiptafyrirbæri mannkynsins (Grimes, 1986). Vald er óáþreifanlegt afl í fyrirtækjum eða stofnunum. Það sést ekki, en áhrif

Þess finnast (Daft, 2004 bls. 493). Vald er oft skilgreint sem hæfileiki einstaklings til að hafa áhrif á annan til að ná fram markmiðum sínum. Vald er aðeins til staðar á milli tveggja eða fleiri einstaklinga og er hægt að beita því ýmist lárétt eða lóðrétt. Í skipulagi fyrirtækis kemur fram hver eða hverjir fara með völd og hvernig valdsviðið liggur. Dreifing valds í fyrirtæki eða stofnun er með ýmsum hætti. Yfirmenn fyrirtækja eða stofnana hafa vald til að taka ákvarðanir varðandi sitt stjórnunarsvið. Að segja að fólk þarfnist valda til að vera áhrifamikil í skipulagi segir ekki hvaðan valdið kemur (Pugh, 1997 bls. 319). Þegar vald er skoðað út frá skipulagi stjórnunar og hugmyndafræði er hætt við að það sé samhengislaust. Umræða um vald beinist oft jafnt að forystukrafti, leiðtogavaldi og misvísandi afleiðingum valds (Grimes, 1986). Vald getur verið mismunandi og einskorðast við viss mál eða málaflokka.

Einstaklings- eða stofnunarbundið vald skiptist niður í lögmætt, umbunar-, þvingunar-, sérfræðings- eða viðmiðunarvald. Vald er alltaf bundið við stöðu í fyrirtæki eða stofnun en ekki mann. Því ætti kannski frekar að tala um stöður en ekki menn í þessu tilliti. Persónuleiki manns í valdastöðu getur spilað inn í hver áhrif hans eru en það er staðan sem gefur valdið. Því er oft sagt að menn hafi völd meðan þeir eru í starfi en eftir það séu þeir bara núll og nix.

Annað hugtak skylt valdi er yfirráð. Það er öðruvísi en vald að því leyti að það einskorðast við fyrirtæki eða stofnun. Undirmaður samþykkir eða lítur á yfirráð yfirmanns sem eðlilegan hlut á vinnustað eða skóla en samþykkir þau ekki í einkalífi sínu. Yfirráð hríslast niður stigveldið og endar á þeim lægst settu (Daft, 2004, bls. 494).

Lóðrétt vald á upptök sín meðal æðstu stjórnenda. Þetta á við þegar valdabrautin er lóðrétt og á toppnum trónir sá sem öllu ræður. Stjórnendur setja markmið, taka ákvarðanir og stjórna. Þeir sjá líka um bjargirnar, það er ráðstafa fé, byggingum, tækjum og því sem þarf. Stjórnendur geta ráðið hvaða umræður eru í gangi innan fyrirtækisins. Þeir geta lekið út upplýsingum sem þeir vilja koma áfram og síðast en ekki síst geta þeir raðað í kringum sig þeim mönnum sem þeir vilja.

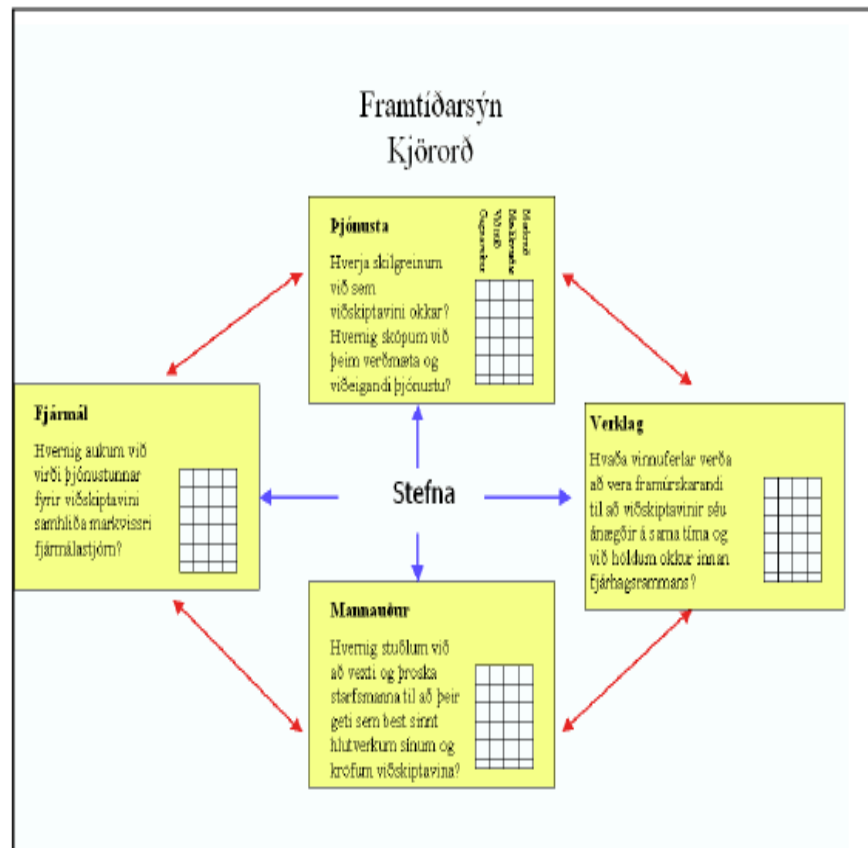
Þeir sem sagt geta haft hliðholla menn sér innan handar. Lárétt vald vísar aftur á móti til tengsla deilda innan fyrirtækis. Á þeirri valdabraut er hætt við að ein deild sé valdameiri en önnur þar sem misjafnt er hvar bjargir fyrirtækisins liggja. Einnig er misjafnt hversu háðar deildir eru hvor annarri og hver staðan er gagnvart meginstarfsemi fyrirtækisins. Slíkt getur oft leitt til togstreitu milli deilda og stjórnenda því óvissa getur verið mikil (Pugh, 1997, bls. 319).

1.6. Árangur

Við breytingar á fyrirtækjum og stofnunum og allri þróun þeirra, þarf að setja markmið og búa til mælikvarða á árangur (Þorkell Sigurlaugsson, 1996, bls. 49). Mælikvarðinn á að halda mönnum við efnið og markmiðið hlýtur alltaf að vera að gera betur. Nú á síðari árum hafa komið fram margar hugmyndir um hvernig mæla megi árangur. Sum fyrirtæki eða stofnanir nota sér gæðastarf innan stofnunar til að mæla árangurinn. Enn önnur nýta sér samanburð við önnur fyrirtæki eða Benchmarking. Þriðja aðferðin er að mæla ánægju viðskiptavina í skoðanakönnunum.

Árangurstengd stjórnun er ein af þeim aðferðum sem margir nota. Í henni er meðal annars hægt að nota Balanced Scorecard eða samhæft árangursmat á íslensku. Það býður upp á grind sem lýsir og miðlar stefnumörkun á jákvæðan og skiljanlegan hátt. Það þurfa allir, bæði hátt settir og þeir lægst settu innan fyrirtækis eða stofnunar, að vera tilbúnir að taka þátt í stefnumiðuðu árangursmati ef það á að bera árangur.

Viddirnar fjórar byggja hver á annarri og snúast allar um lykiláherslur. Þær eru lýsandi fyrir megináherslur stefnunnar. Stefnu má oftast lýsa með þremur til fimm kjörorðum.



Mynd 5. Framtíðarsýn og kjörorð árangursmiðaðrar stefnumótunar (Heimild: Reykjavíkurborg, 2004).

Kortið á mynd 5 lýsir vel hvernig hægt er að nota fjórar víddir til að koma stefnumiððu árangursmati af stað. Skýr framtíðarsýn gefur öllum starfsmönnum sameiginlega sýn á hvert skal stefna til að framtíðarmarkmið náist. Hér er þjónusta í efsta sæti þar sem ekki er um hagnaðardrifið fyrirtæki að ræða (Reykjavík, 2004, bls. 7). Til að nota stefnumiðað árangursmat þarf auk víddanna fjögurra að tileinka sér notkun á stefnukorti og skorkorti.

- Stefnukort er árangursríkt til að koma markaðri stefnu á framfæri. Stefnukort inniheldur víddir og velgengnisþætti sem tilheyra hverri vídd. Stefnukort gefur einfalda og skýra yfirsýn yfir aðalatriði markaðrar stefnu.
- Skorkort inniheldur sömu víddir og velgengnisþætti og stefnukort en þar er að auki að finna árangursmælingar, viðmið mælinga, það er hvað er góður árangur, viðunandi árangur eða

hvað þarfnast úrbóta. Einnig eru þær aðgerðir sem grípa má til ef úrbóta er þörf (Reykjavík, 2004, bls. 10 - 11).

Eins og áður sagði þurfa allir starfsmenn að koma að gerð stefnu- og skorkorta fyrir sín störf til að ná sem bestum árangri. Mörg fyrirtæki eru að gera sér grein fyrir að notkun skor- og stefnukorta sem nýta sér styrkleika hvors verkfæris eru mjög öflug. Sama hvaða nálgun er notuð verður skilvirkni árangurs að vera byggð á miklum skilningi á væntri útkomu (Wilson, Hagarty, Gauthier, 2003). Stefnumiðað árangursmat á að henta til notkunar hvort heldur er í fyrirtækjum eða stofnunum.

Áhrif á hegðun starfsmanna og upplýsingagjöf til stjórnenda er megintilgangurinn með skorkortum. Ef safn mælikvarða skorkorts endurspeglar stefnuna stuðlar það að því að hegðun starfsmanna sé í samræmi við hana og stjórnendur fái upplýsingar um hvernig framkvæmd hennar gengur. Reynslan sýnir að í mörgum stefnukortum endurspeglast stefnan illa og stundum alls ekki. Með því að lýsa stefnunni með stefnukorti og setja einstök atriði stefnunnar fram sem markmið og þessi markmið síðan sett inn í skorkortið er oft mun auðveldara en annars að þróa safn mælikvarða sem stefnan endurspeglast í (Snjólfur Ólafsson, 2005).

2. Rannsóknin

2.1. Rannsóknaraðferðir

Markmiðið með verkefni þessu er að komast að því hvort breytingar á stjórnskipulagi Akureyrarbæjar á undanförunum árum hafi skilað sér í aukinni valddreifingu, meiri ábyrgð og betri skilvirkni. Þar sem rannsóknin nær allt aftur til ársins 1996, eru fundargerðir, samþykktir og fleiri vinnuþlög úr skjalasafni bæjarins notuð við rannsóknina. Stuðst er við skipurit frá fyrri árum þar sem það á við. Einnig er rýnt í skoðanakönnun meðal starfsmanna sem gerð var 1994 og lífskjarakönnun sem er frá árinu 2005.

Við rannsóknina er beitt bæði eigindlegri og megindlegri rannsóknaraðferð. Eigindleg rannsóknaraðferð er leitandi rannsókn. Hægt er að nota hvort heldur er djúpvíðtöl eða rýnihópa í þessari rannsóknaraðferð. Djúpvíðtöl („in-depth interviewing“) eru tiltölulega óformleg maður á mann víðtöl. Þau krefjast þess að spyrillinn sé leikinn í að laða fram nákvæm svör við hverri spurningu (McDaniel, 2005, bls. 133). Þessi aðferð er oft notuð þegar rannsóknarefnið er viðkvæmt. Galli við þessa aðferð er að hún er bæði tímafrek og dýr. Víðtöl í þessari rannsókn eru óstöðluð (unstructuret, in-depth) og tilheyra því eigindlegri aðferðarfræði. Aðferðarfræði lýsir Helga Jónsdóttir svo í bókinni *Handbók í aðferðafræði og rannsóknnum í heilbrigðisvísindum*:

Viðtölin felast í samræðum þar sem umræðuefnið er ákveðið af rannsakanda sem ræðir á jafnréttisgrundvelli við viðmælanda. Þannig er umræðuefnið fyrirfram ákveðið en innihald samræðnanna ekki (Helga Jónsdóttir, 2003, bls. 73).

Að lokum er notuð megindleg rannsókn. Gengið er út frá þeirri þekkingarfræðilegu forsendu í megindlegum rannsóknnum að þekking í formi staðreynda sé uppgötvuð og eru staðreyndir settar fram á tölulegu formi (Helga Jónsdóttir, 2003, bls. 67). Megindleg rannsókn er lýsandi rannsókn. Þessi aðferð vinnur út frá tölulegum gögnum byggðum á

tíðni og eða dreifingu á viðfangsefninu. Þar sem notuð eru hörð gögn úr spurningakönnun sem lögð var fyrir deildarstjóra og millistjórnendur, það er forstöðumenn, skólastjóra og leikskólastjóra. Spurningalistinn fylgir hér með sem viðauki 1. Unnið er með niðurstöður spurninga könnunarinnar í SPSS forritinu þar sem gögnin eru tekin og kóðuð og síðan flutt yfir í Excel forrit til að útbúa myndræna útfærslu. Spurningalistarnir voru sendir á netföng 67 aðila þar af eru deildarstjórar 16 en úr hópi millistjórnenda eru 53 af 71 sem var á lista sem höfundur fékk, en 18 þeirra fengu ekki spurningalistann þar sem það kom villumelding á tölvupóstfang þeirra. Svör bárust frá 44 einstaklingum sem er 65,7% svörun. Af þeim sem svara eru 8 deildarstjórar og 36 millistjórnendur. Tveir skiluðu auðu. Einnig voru nokkrir fjarverandi á þessum tíma.

2.2. Viðtöl við ráðna stjórnendur Akureyrarbæjar

Tekin eru viðtöl við ráðna stjórnendur, það er deildarstjóra bæjarins sem eru í starfi þegar viðtölin fara fram. Viðtölin eru ýmist tekin á skrifstofum viðmælenda eða heima hjá höfundi. Hvert viðtal tekur 30 – 90 mínútur. Lengd viðtalanna ræðst að einhverju leyti af því hversu lengi menn hafa verið í starfi og hversu mikið þeir þekkja breytingarnar og aðdraganda þeirra. Ráðningu deildarstjóra Akureyrarstofu lauk á meðan viðtölin fóru fram, en við ráðningu hans fækkar deildarstjórunum um einn frá því sem var þegar viðtölin hófust. Sumir deildarstjórnarnir eru ungir í starfi og fáir þeirra hafa gengið í gegnum breytingarnar frá því fyrir 1996. Viðtölin hófust í mars, nánar tiltekið þann nítjándadag, við ráðna stjórnendur hjá Akureyrarbæ. Markmiðið með viðtölunum er að fá fram hvernig stjórnendunum hugnast þær breytingar sem gerðar hafa verið í gegnum árin á stjórnskipulagi bæjarins. Þeir ráðna stjórnendur sem tóku þátt í viðtölunum voru: Anna Marit Níelsdóttir staðgengill deildarstjóra Búsetudeildar, Dagný Magnea Harðardóttir skrifstofustjóri Ráðhúss, Dan Jens Brynjarsson fjármálastjóri, Guðríður Friðriksdóttir framkvæmdastjóri Fasteigna, Guðrún Sigurðardóttir deildarstjóri Fjölskyldudeildar, Gunnar Gíslason

deildarstjóri Skóladeildar, Halla Margrét Tryggvadóttir
starfsmannastjóri, Inga Þöll Þórgnýsdóttir bæjarlögmaður, Jón Bragi
Gunnarsson hagsýslustjóri, Karl Guðmundsson bæjarritari, Katrín
Björg Ríkarðsdóttir deildarstjóri Samfélags- og mannréttindadeildar,
Kristinn Svanbergsson deildarstjóri Íþróttadeildar, Kristín S.
Sigursveinsdóttir deildarstjóri Búsetudeildar, Margrét Guðjónsdóttir
framkvæmdastjóri Heilsugæslustöðvar, Pétur Bolli Jóhannesson
deildarstjóri Skipulagsdeildar, Sigríður Stefánsdóttir fyrrverandi
deildarstjóri Markaðs- og kynningarmála og Þórgnýr Dýrfjörð nýráðinn
deildarstjóri Akureyrarstofu. Í viðtölunum fengu viðmælendur að nýta
sér frásagnalist sína en urðu þó að koma fram með eftirfarandi atriði:

1. Hvernig þeir upplifi breytingarnar á starfstíma sínum
2. Hvort breytingarnar hafi skilað þeim auknum völdum
3. Hvort ábyrgð þeirra hafi aukist
4. Hvort ábyrgðarmörkin séu skýr milli ráðinna og pólitískra
stjórnenda
5. Hvort þeir telji að þessar breytingar skili sér í meiri skilvirkni
og betri þjónustu til viðskiptavina
6. Hvort mæla eigi árangur á skilvirkni og þjónustu
7. Hvernig eigi að mæla hana
8. Hvernig staðið var að breytingunum
9. Hvað er óupplýst varðandi nýjustu breytingarnar

Það skal tekið fram að margir stjórnendanna hafa aðeins verið í starfi
hluta af tímabilinu frá því 1996. Sumir hafa hækkað í stöðu innan
bæjarins á tímabilinu það er farið úr almennu starfi í stjórnunarstöðu
eða verið í millistjórnendastarfi og farið í deildarstjórastarf. Á meðan
viðtölin fóru fram missti einn viðmælenda starf sitt vegna tilkomu
Akureyrarstofu en annar fékk starf deildarstjóra þar. Tæplega hefur
þetta þó haft mikil áhrif á þau svör sem fengust þar sem viðtalið við
þann sem missti starfið fór fram fyrir ráðningu deildarstjóra
Akureyrarstofu en viðtalið við hinn var tekið rétt eftir að gengið var frá
ráðningu hans, en fyrir gegndi hann starfi deildarstjóra
Menningardeildar. Þar sem höfundur er starfsmaður

starfsmannaþjónustu Akureyrarbæjar mátti jafnvel búast við að viðtölin yrðu þvinguð því menn yrðu varkárari í orðum sínum en ef um ókunnugan spyril væri að ræða en þetta var alls ekki merkjanlegt.

2.3. Viðtöl við kjörna stjórnendur Akureyrarbæjar

Til að fá sem gleggsta mynd af því hvernig unnið var að stjórnskipulagsbreytingunum og hvert markmiðið með þeim er og hefur verið, eru tekin viðtöl við bæjarstjóra og kjörna fulltrúa í bæjarstjórn, einn frá hverjum flokki. Þessi viðtöl eru óstöðluð djúpvíðtöl eins og tekin eru við ráðna stjórnendur. Viðmælendur eru: Sigrún Björk Jakobsdóttir bæjarstjóri, Kristján Þór Júlíusson, fyrrverandi bæjarstjóri er fyrir Sjálfstæðisflokk, fyrir Framsóknarflokk er Gerður Jónsdóttir, fyrir Samfylkinguna Hermann Jón Tómasson, fyrir L- lista fólksins Oddur Helgi Halldórsson og fyrir Vinstri græna Kristín Sigfúsdóttir. Aðeins tveir af þessum fulltrúum eru búnir að vera í bæjarstjórn frá árinu 1998 og annar þeirra lengur, einn bæjarfulltrúi hefur þó setið í nefndum allan þennan tíma þótt hann sitji nú fyrst í bæjarstjórn. Það sem fyrir kjörnu fulltrúana var lagt voru eftirfarandi atriði:

1. Að segja frá aðdraganda þess að fara í stjórnsýslubreytingar núna
2. Hvort þær hafi verið tímabærar, eða hvort hefði átt að fresta þeim eitthvað
3. Hvernig staðið var að framkvæmd breytinganna
4. Hvernig á að mæla árangur af breytingunum
5. Hvort menn hafi kynnt sé þetta norska módel sem stuðst er við
6. Hverju breytingarnar eigi að skila
7. Hvað kjörnum stjórnendum finnst um þá valddreifingu sem hefur átt sér stað á undanförunum árum
8. Hefur verið leitað eftir aðstoð fagaðila við breytingarnar

Úrvinnsla viðtalanna fór þannig fram að skrifuð eru upp helstu atriði úr hverju viðtali og þau ýmist dregin saman í heildarniðurstöðu eða birt sem heimild eftir viðkomandi viðmælanda.

3. Sveitarfélög

„Öll stærri lýðræðisríki heimsins skiptast í sveitarfélög. Skiptingin í sveitarfélög á rætur í margbreytileika mannlífsins“ (Gunnar Helgi Kristinsson, 2003, bls. 5). Skiptingin í sveitarfélög gerir það að verkum að vandi stefnumótunar í margbreytilegu samfélagi leysist á lýðræðislegan og hagkvæman hátt. Á Íslandi voru 105 sveitarfélög árið 2002, misfjöldmenn eða allt frá um 100 manns og uppí 115.000 íbúa, en í dag hefur sveitarfélögunum fækkað í 79. Á þessum tíma hefur sveitarfélögum með færri en 500 íbúa líka fækkað verulega eða um 25 sveitarfélög (Stjórnarráðið, 2007). Sveitarstjórnarskipanin á Íslandi byggir á gömlum grunni en sveitarfélögin voru endurvakin árið 1872 með danskri fyrirmynd. Sveitarfélög eru sjálfstjórnareiningar sem fara eftir þeim ramma sem landsstjórnin setur.

Á Íslandi er einungis íslenska ríkið fullvald en það þýðir að hjá því liggur endanlegt ákvörðunarvald í sameiginlegum málum landsmanna.

Þetta fyrirkomulag er ólíkt því sem tíðkast í sambandsríkjum – svo sem Þýskalandi eða Bandaríkjunum – þar sem fullveldið skiptist á milli alríkisins og innríkjanna (fylkjanna). Innríkin skiptast hins vegar í sveitarfélög hvert með sínum hætti (Gunnar Helgi Kristinsson, 2003, bls. 5).

Innríkin skiptast svo aftur í sveitarfélög sem þurfa eins og á Íslandi að lúta lagaramma fullveldisins. Þau hafa visst sjálfsforræði og sína eigin tekjustofna en starfsemi þeirra er þó mörkuð af ríkinu. Ef sveitarfélag á Íslandi fer ekki að lögum ríkisins er hægt að kæra það til félagsmálaráðuneytisins, þó getur hvorki félagsmálaráðherra né aðrir sagt sveitarfélögunum hvernig þau eigi að haga starfsemi sinni.

Sveitarfélag þjónustar viðskiptavinum sína sem eru íbúar þess og það hefur ákveðnum skyldum að gegna gagnvart íbúum þess svæðis sem sveitarfélagið nær yfir. Á síðustu árum hefur ríkisvaldið verið að færa fleiri verkefni út til sveitarfélaganna, þar sem nálægð þeirra við íbúana er meiri. Má þar nefna að grunnskólar landsins heyra nú undir sveitarfélögin en voru áður á vegum ríkisins. Heilbrigðisþjónustan lýtur líka að hluta stjórn heimamanna, því stjórnir heilbrigðismála eru að

meirihluta valdar af sveitarstjórnnum. Ýmsar ógnanir steðja að sveitarfélögunum. Þær eru misjafnar eftir því hvernig sveitarfélagið er, til dæmis getur of hröð íbúaaukning verið vandamál hjá einu sveitarfélagi meðan íbúafækkun ógnar lífi annars sveitarfélags. Íbúafækkun getur í sumum tilvikum kallað á örvæntingu og vonleysi íbúa, sem ýtir sveitarstjórnnum út á ystu nöf ábyrgrar fjármálastjórnunar. Sum sveitarfélög hafa verið í fremstu röð með að tileinka sér þær nýjungar sem komið hafa fram í opinberri stjórnsýslu. Þau hafa innleitt nýjar stjórnunaraðferðir eins og til dæmis árangursstjórnun, prufað ný rekstrarform og fært þjónustuna út til íbúanna (Gunnar Helgi Kristinsson, 2003, bls. 6 -16).

Stjórnun sveitarfélaga byggir á lýðræðislegum grunni sem fer eftir stjórnsýslulögum. Stjórnsýslulög fela í sér lágmarkskröfur sem gera verður til stjórnsýslunnar.

Það hefur m.a. þá þýðingu að stjórnsýsla sveitarfélaga má ekki fela í sér lakari rétt fyrir borgara en lögin gera ráð fyrir en hins vegar geta sérákvæði laga eða samþykka sveitarfélaga gert strangari kröfur til stjórnsýslunnar en felast í lögnum (Sigurður Óli Kolbeinsson og Jón Jónsson 2003).

Lýðræðislegar kosningar þar sem íbúarnir kjósa sveitastjórnarmenn. fara fram í hverju sveitarfélagi fyrir sig á fjögurra ára fresti.

3.1. Saga Akureyrar

Akureyrarbær fékk fyrst kaupstaðarréttindi árið 1786 en þá voru íbúar bæjarfélagsins aðeins 12, þetta var gert að undirlagi konungs sem vildi með þessu efla hag Íslands. Þessi áætlun stóðst ekki, enginn vaxtarkippur hljóp í kaupstaðinn sem missti kaupstaðarnafnbótina aftur 1836 og endurheimti hana ekki aftur fyrir en 1862 (Akureyri, 2007). Þegar Akureyri fékk kaupstaðarréttindi á ný árið 1862 voru íbúarnir orðnir 286, þá voru 45 hús í bænum. Byrjað var að reisa kirkju á Akureyri árið 1861 og var hún vígð árið 1863. Smíði hennar lauk þó ekki fyrir en 1865 (Steindór Steindórsson, 1993, bls. 17).

Fyrstu bæjarstjórnarkosningar á Akureyri fóru fram 31. mars 1863. Allar götur síðan þá hefur verið bæjarstjórn þar en bæjarstjóri kemur þó

ekki til sögunnar fyrr en 1919 (Steindór Steindórsson, 1993, bls. 239). Með núverandi bæjarstjóra hafa 10 einstaklingar gegnt því embætti. Þann 1. desember 2006 voru íbúar bæjarins orðnir 16.822 (Akureyri 2007). Hér á árum áður var Akureyri talin vera danskur bær og hefur það svo sem alltaf loðað við bæjarfélagið, enda má margt gott rekja til Dananna eins og til dæmis þá miklu garðrækt sem prýðir bæinn (Akureyri, 2007). Árið 1886 var Kaupfélag Eyfirðinga stofnað. „Þetta fyrirtæki var í upphafi sett á laggirnar til að annast sauðasölu til Bretlandseyja en varð á öndverðri 20. öld einn af þeim máttarstólpum er akureyrskt samfélag hvíldi á“ (Jón Hjaltason, 1994, bls. 341).

Á Akureyri var lengi vel blómlegur iðnaður sem og mikil útgerð. Í dag er útgerð enn til staðar en iðnaðurinn er að mestu horfinn. Í dag má segja að útgerð og þjónusta séu hér allsráðandi. Íbúum hefur fjölgað þó nokkuð mikið undanfarin ár þó svo að ekki séu allir skráðir með heimili hér í bæ. Akureyri státar af því að vera skólabær og því fylgir auðvitað aukinn fjöldi fólks og þá oft á tíðum fólk sem kemur hér eingöngu til vetrardvalar. Námsfólkið á því oft lögheimili annarsstaðar þó svo að það dvelji á Akureyri við nám.

4. Skipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ

4.1. Stjórnskipulag Akureyrarbæjar

Stjórnskipulagi Akureyrarbæjar hefur verið breytt nokkuð oft í gegnum tíðina. Hér mun nær eingöngu verða fjallað um þær breytingar sem orðið hafa frá árinu 1996 og til síðustu breytinga sem tóku gildi í nóvember 2006. Þó er gott að skyggjast aðeins inn í kerfið eins og það var fyrir þann tíma. Segja má að þær breytingar sem gerðar hafa verið á stjórnskipulaginu frá árinu 1998 þegar nýr meirihluti tók við völdum og til ársins 2006 stefni á það markmið að auka dreifstýringu valda og ábyrgðar til að auka skilvirkni kerfisins.

Til að skoða hvort þessar breytingar séu að skila tilætluðum árangri er lagt upp með rannsóknarspurninguna *Hvaða áhrif hafa breytingar á stjórnskipulagi hjá Akureyrarbæ á dreifingu valds til ráðinna stjórnenda, haft á skilvirkni og þjónustu við bæjarbúa og starfsmenn bæjarins?*

4.2. Stjórnkerfi Akureyrarbæjar

Bæjarstjórn Akureyrarkaupstaðar fer með stjórn bæjarins samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga og annarra laga. Bæjarstjórn er skipuð ellefu kjörnum bæjarfulltrúum. Meðal verkefna bæjarstjórnar er (Akureyri, 2003):

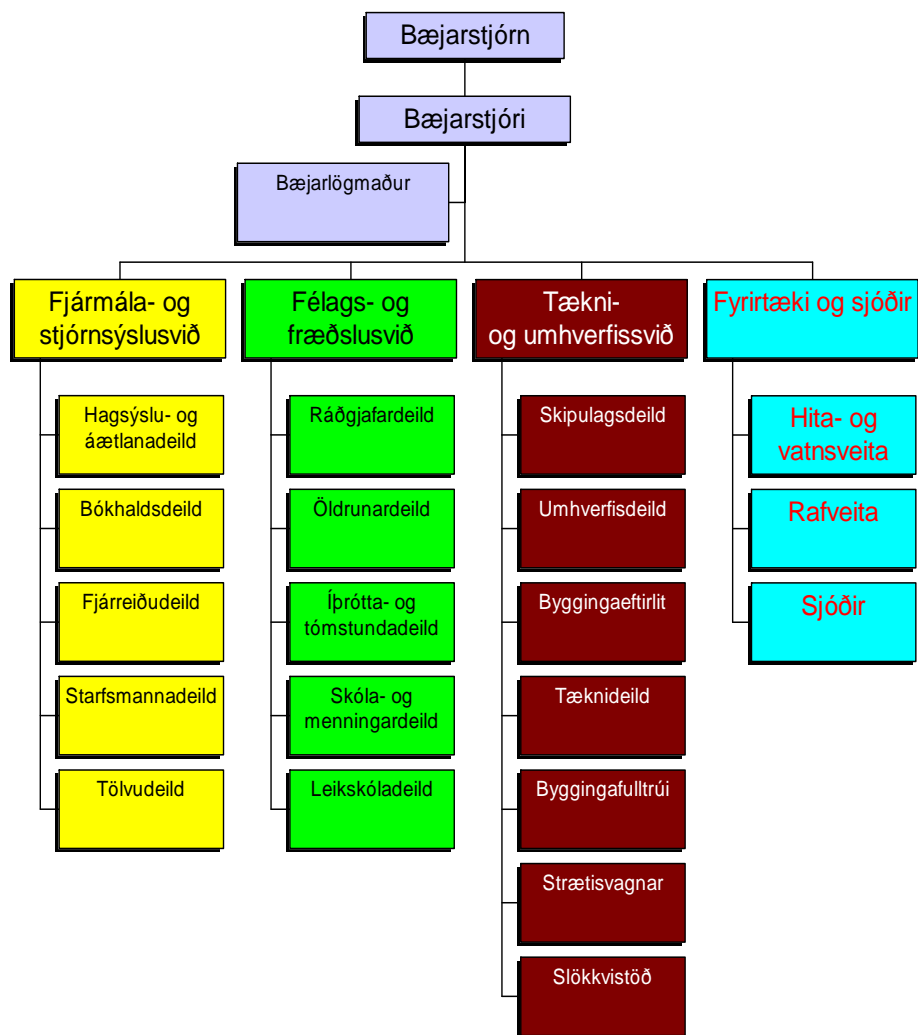
- Að kjósa forseta og varaforseta bæjarstjórnar, bæjarráð og aðrar nefndir, ráð og stjórnir, kjósa skoðunarmenn til að yfirfara ársreikninga bæjarfélagsins og ráða löggilta endurskoðendur eða endurskoðunarfyritæki sem vinna skal að endurskoðun hjá sveitarfélaginu, stofnunum þess og fyrirtækjum.
- Að ákveða stjórnskipan sveitarfélagsins og ráða bæjarstjóra og aðra starfsmenn í helstu stjórnunarstöður hjá sveitarfélaginu, sbr. 63. gr. samþykktar um stjórn Akureyrarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar.
- Að móta stefnu fyrir starfsemi bæjarstjórnar, sviða, deilda og stofnana, setja starfsemi bæjarins reglur, m.a. um ábyrgðarmörk nefnda, kjörinna fulltrúa og embættismanna, gjaldskrár o.þ.h. eftir því sem lög mæla fyrir um og þörf krefur.
- Að gera fjárhagsáætlanir og starfsáætlanir sem eru stefnumótandi fyrir svið, deildir og stofnanir.
- Að bera ábyrgð á fjármálum sveitarfélagsins, stofnana þess og fyrirtækja skv. VI. kafla sveitarstjórnarlaga. Bæjarstjórn tekur ákvarðanir um verulegar skuldbindingar bæjarfélagsins til lengri tíma.

Bæjarstjórn kys fimm bæjarfulltrúa í bæjarráð og fimm til vara. Einnig kys bæjarstjórn fulltrúa í nefndir, ráð og stjórnir allt samkvæmt

ákvæðum laga, reglugerða og samþykkt um stjórn Akureyrarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar. Í dag eru fastanefndir alls níu.

4.3. Stjórnskipulag fyrir daga reynslusveitarfélags

Hér skal byrja á að líta til þess tíma þegar Akureyrarbær var ekki orðinn reynslusveitarfélag. Að sögn Dans Jens Brynjarssonar var þó á þeim tíma kominn vísir að sviðaskiptingu, en allt til ársins 1988 var eingöngu bæjarritari beint undir bæjarstjóra og kjörna embættismenn (Dan Jens Brynjarsson munnleg heimild 20. mars 2007). Sumir hafa viljað halda því fram að verið sé að hverfa til gamla tímans með breytingunum sem urðu í nóvember 2006. Kristján Þór Júlíusson fyrrverandi bæjarstjóri segir það kolrangt því það eina sem núverandi bæjarritari og sá fyrrverandi eigi sameiginlegt sé nafnið. Störf þeirra séu gjörólík (Kristján Þór Júlíusson, munnleg heimild 11. apríl 2007). Fyrirkomulagið breyttist 1994 á þann veg að bæjarritari fékk nafnið sviðsstjóri Fjármála- og stjórnsýslusviðs. Félagsmálastjóri varð sviðsstjóri Félags- og fræðslusviðs, svo var sviðsstjóri fyrir Tækni- og umhverfissvið og Fyrirtæki og veitur. Þannig var það skipulag sem var í gangi þegar Akureyrarbær varð reynslusveitarfélag og sést á mynd 6. Á þeim tíma heyrðu sviðsstjórnarnir fjórir allir undir bæjarstjóra og bæjarstjóri beint undir bæjarstjórn. Einnig má sjá að hver sviðsstjóri er yfir nokkrum deildum.



Mynd 6. Skipurit frá 1994

(Heimild: Kristján Þór Júlíusson, 2006).

Skipulagsgerðin er starfaskipulag sem hefur þá kosti meðal annars að deildir geta nýtt sér staðarhagkvæmni sem þrýstir á betri nýtingu starfskrafta, aðstöðu og tækjakosts. Við þær aðstæður henta lóðréttar valdabrautir ágætlega. Helstu ókostir eru þeir aftur á móti að öll ákvarðanatöku verður seinvirkari vegna samþjöppunar valds og ákvarðanatöku, einnig getur tekið langan tíma að bregðast við breytingum í umhverfinu.

Á árinu 1994 var gerð könnun á meðal kjörinna og ráðinna stjórnenda hjá Akureyrarbæ um ýmsa starfshætti innan bæjarfélagsins.

Fræðslunefnd óskaði eftir að spurningar væru gerðar fyrir könnunina

Þannig að væntanlega er þessi könnun framkvæmd að undirlagi kjörinna stjórnenda.

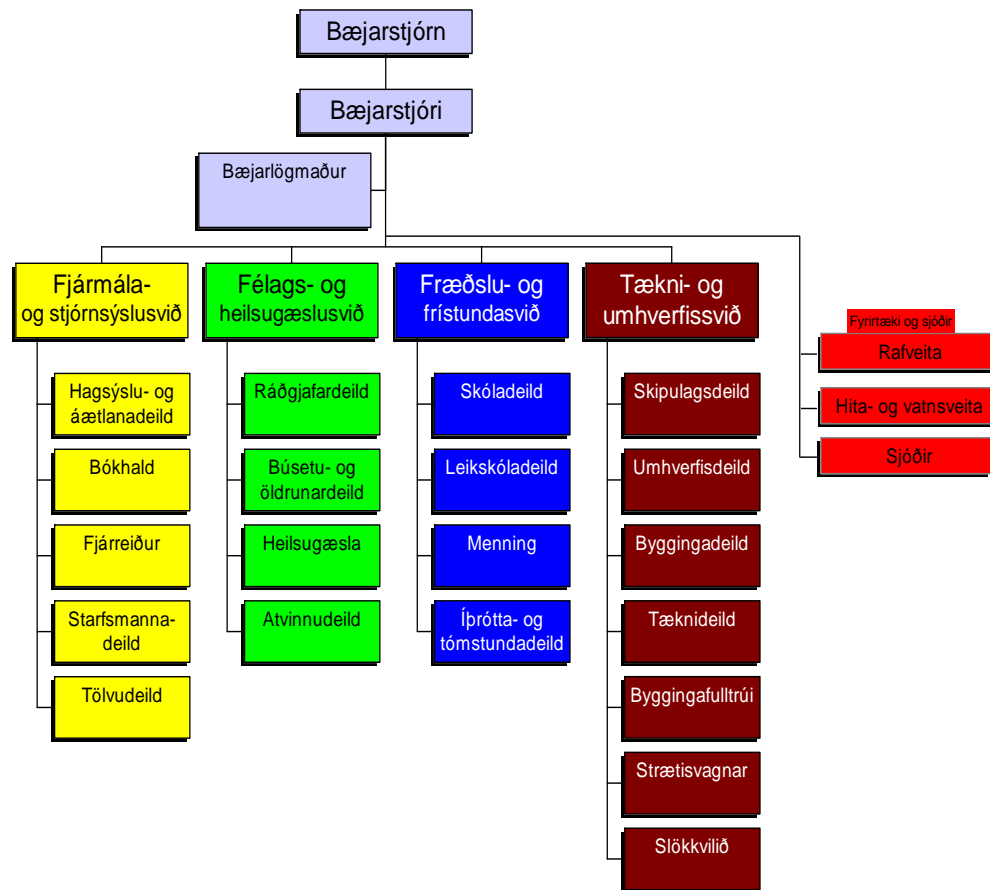
Það sem helst má lesa út úr könnuninni og kom fram í skýrslu Gunnars Frímanssonar um hana var að:

- Skipurit og skipulag væri almennt talið gott.
- Þó fannst deildarstjórum bæjarráð ráða of miklu.
Deildarstjórunum fannst bæjarráð vasast of mikið í því sem heyrði undir þá.
- Helmingur þeirra sem tóku afstöðu fannst verkaskiptingin á milli bæjarstjóra, bæjarráðs og forseta bæjarstjórnar óljós. Þeir vildu að bæjarstjóri hefði meiri og betri samskipti út í deildirnar. Það sem þótti brýnast að lagfæra var í stuttu máli að hressa þyrfti upp á ímynd bæjarkerfisins og bæta hana gagnvart bæjarbúum. Fræðslu- og upplýsingastreymi þyrfti að auka bæði innan bæjarkerfisins og til bæjarbúa.
- Greinilega er þörf á að bæta tengsl bæjarfulltrúa og embættismanna, t.d. með fræðslu og auknum samskiptum.
- Margir telja brýnt að auka sjálfstæði deildanna en jafnframt þarf að auka tengsl milli þeirra. Liður í því væri að koma sem mestum hluta starfsins undir eitt þak.
- Jafnframt þarf að auka samhæfingu deildanna og skýra starfsreglur um verkaskiptingu og valdaskiptingu. Taumhald stjórnámálanna þarf að vera traust þannig að embættismenn þekki og virði takmörk sín.
- Nefndir þurfa að eiga fulltrúa í bæjarstjórn og fagnefndir eiga að hafa meira að segja.
- Huga þarf sérstaklega að starfi tæknideildar og byggingadeildar.
- Starfsmannamál voru ofarlega í hugum sumra, bærinn (starfsmannadeild?) og bæjarfulltrúar eiga að sinna starfsmönnum bæjarins betur
- Auka þarf hlut kvenna í stjórnunarstöðum. (Gunnar Frímansson, 1994)

Upp úr þessari könnun má segja að farið hafi af stað vinna við að breyta starfsháttum bæði kjörinna fulltrúa og ráðinna stjórnenda.

4.4. Stjórnskipulag árin 1996 - 1999

Þegar reynslusveitarfélagsverkefningin komu inn árið 1996 var skipulaginu breytt þannig að sviðunum var fjölgað um eitt og um leið voru gerðar breytingar á því hvernig deildir röðuðust saman sérstaklega á félagssviðinu. Þar verða til bæði Félags- og heilsugæslusvið og svo Fræðslu- og frístundasvið. Þessi tvö svið hýsa nýju verkefningum sem eru Heilsugæslan, málefni fatlaðra og grunnskólarnir. Af viðtölum við þá deildarstjóra sem starfa að þessum málaflokkum má ráða að þeir hafi verið ánægðir með hvernig tekið var á því að setja þessa málaflokka inn í skipuritið. Margrét Guðjónsdóttir framkvæmdastjóri Heilsugæslustöðvarinnar kemur inná að það hafi verið almenn ánægja með hvernig lendingin varð með innkomu heilsugæslustöðvarinnar því að upphaflega hafi átt að taka heimahjúkrunina eina út úr og færa til sveitarfélagsins en mál hafi þróast þannig að öll starfsemin var færð frá ríki til sveitarfélags (Margrét Guðjónsdóttir munnleg heimild 22. mars 2007). Með þessu hafi verið hægt að samræma ýmsa þjónustu sem veitt er á heilsugæslu-, skóla-, fjölskyldu- og búsetudeild. Einnig tók Akureyrarbær við málefnum fatlaðra. Á þessum tíma eða haustið 1996 var rekstur grunnskólanna færður út til sveitarfélaganna (Menntamálaráðuneytið 1996). Af þessu má sjá að breytingarnar í umsýslu sveitarfélagsins eru heilmiklar bæði hvað varðar mannahald og þjónustu. Til að koma þessum verkefnum sem haganlegast fyrir var skipulaginu breytt eins og sjá má á mynd 7.



Mynd 7. Skipurit frá 1996.

(Heimild: Kristján Þór Júlíusson, 2006).

Þetta var gert í stað þess að finna stað fyrir málaflokkana í gamla skipulaginu, eða hengja þá utan á eða til hliðar við þá starfsemi sem fyrir var. Hér er skipulagið áfram starfaskipulag. Á þessum tímapunkti var sviðsstjórunum fjölgað um einn. Félags- og fræðslusviði var skipt í Félags- og heilsugæslusvið og svo Fræðslu- og frístundasvið.

Þetta skipurit var ekki lengi við lýði enda var verið að koma verkefnum sem best fyrir eftir að Akureyrarbær varð reynslusveitarfélag.

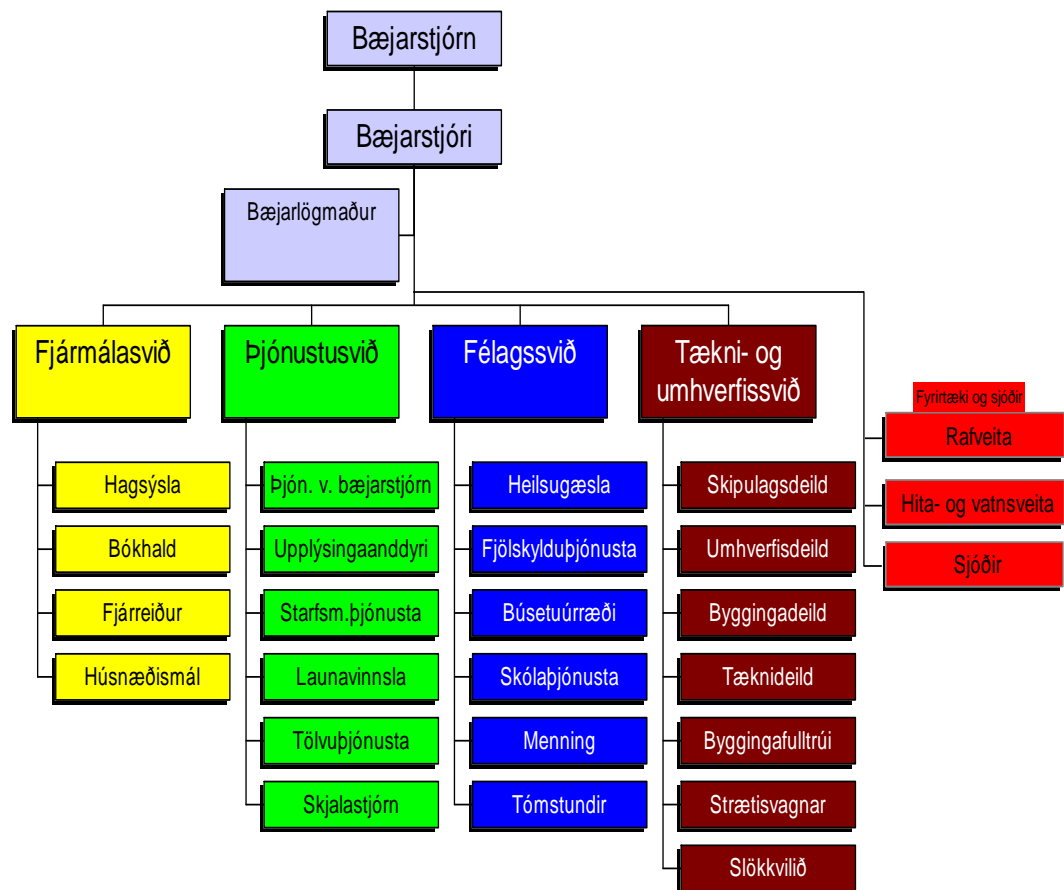
Eftir því sem segir í greinargerð með tillögum um breytingar á stjórnkerfi Akureyrarbæjar, sem samþykkt var í bæjarstjórn 15. september 1998 var þegar árið 1995 farið að vinna að breytingum á stjórnsýslu bæjarins. Þessi vinna fór upphaflega af stað eftir könnun sem gerð var meðal yfirmanna í bæjarkerfinu um skilvirkni þess. Þá var farið í að gera þriggja ára þróunaráætlun undir heitinu „Auður – nám í starfi“. Leitað var til Íslenskrar gæðastjórnunar sf. sem vann tillögur

um endurskipulagningu á tækni-, umhverfis- og veitusviði og skilaði þeim í júlí 1996. Á þessum tíma er unnið eftir því sem fræðin segja þ.e. í byrjun er gerð könnun á hvað er að og hvernig má lagfæra það, starfsmenn eru hafðir með í undirbúningi breytinganna og leitað er til fagaðila til að fá tillögur um hvað þarf að gera. Ýmis önnur vinna og athuganir fóru fram á þessum árum fram til 1998, þegar kosið var í sveitarstjórnarkosningum og nýr meirihluti Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks tók til starfa.

Eitt af því sem kemur fram í greinargerðinni er að í málefnasamningi meirihlutans segi meðal annars, að ákveðið væri að skipta Stjórnsýslusviði í Fjármála- og stjórnsýslusvið og endurskoða Tækni- og umhverfissvið. Jafnframt að hætta þátttöku í Skólaþjónustu Eyþings og skólaþjónusta grunnskólans verði öll sameinuð á Akureyri. Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri var fengin til að vinna forathugun á yfirtöku verkefna Skólaþjónustu Eyþings og einnig hugmyndir að endurskipulagningu stjórnkerfis Akureyrarbæjar á sviðum fræðslu- og félagsmála. Megintilgangurinn með allri þessari vinnu var að starfsemi bæjarkerfisins yrði sem skilvirkust og að þjónusta þess við bæjarbúa og aðra viðskiptamenn yrði sem best og hagkvæmust og tæki mið af þörfum þeirra sem þjónustunnar áttu að njóta. (Akureyrarbær 1998).

4.5. Stjórnskipulag eftir kosningar 1998

Bæjarstjórnarkosningarnar 1998 fóru þannig að meirihluti Framsóknarflokks og Alþýðuflokks féll og inn komu nýir menn frá Sjálfstæðisflokki og Framsóknarflokki og mynduðu bæjarstjórn undir stjórn Kristjáns Þórs Júlíussonar bæjarstjóra. Nýju fólki fylgja nýjar áherslur og sú varð raunin hér. Það fór strax af stað vinna við að breyta stjórnunarháttum bæjarins, vinnunefndir með ráðnum stjórnendum og fleiri starfsmönnum bæjarins sátu á vinnufundum og komu fram með tillögur að breytingum og endurskipulagningu á hvaða svið og deildir væri best að hafa saman.



Mynd 8 Skipurit 1999

(Heimild: Kristján Þór Júlíusson, 2006).

Var afrakstur þeirrar vinnu kynntur til sögunnar árið 1999. Í því ferli var Félags- og heilsugæslusviði og Fræðslu- og frístundasviði steipt saman í eitt svið og ráðinn sviðsstjóri sem var utanaðkomandi aðili til að stýra sameinuðu félagssviði. Þetta telja deildarstjórar sem heyra

undir félagsmálaráð hafa verið mjög gott fyrirkomulag. Einn deildarstjóri þar telur þó að aðgengi að sviðsstjóra hafi minnkað á þessum tíma þó samvinna á sviðinu hafi aukist. Karl Guðmundsson sem ráðinn var sviðsstjóri félagsmálasviðs á þessum tíma telur:

Að það hafi verið kostur að hann var utanaðkomandi aðili en ekki úr kerfinu ef svo má segja því það átti eftir að taka á viðkvæmum málum varðandi fyrirkomulag nýs sviðs sem ekki hafði orðið eining um áður en hans starf hófst (Karl Guðmundsson munnleg heimild 30. mars 2007).

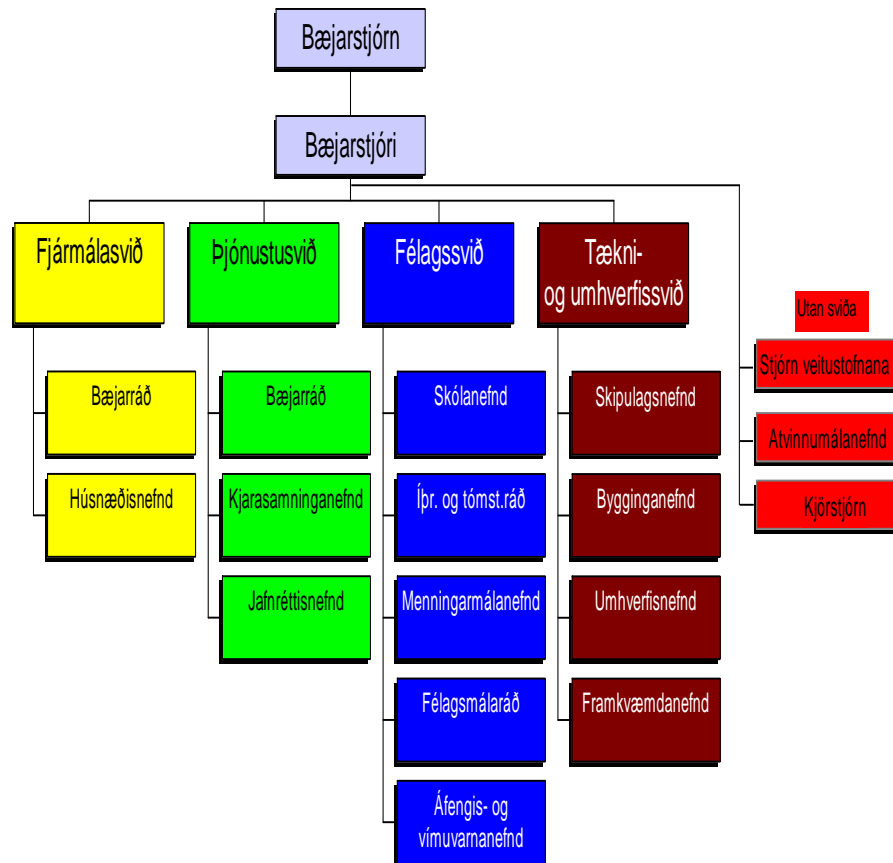
Fjármála- og stjórnsýslusviði var þá líka skipt upp í tvö svið þar sem miklar breytingar voru fyrirhugaðar á þeim vettvangi. Að sögn Kristjáns Þórs Júlíussonar hugnaðist honum ekki það vinnufyrirkomulag sem var við lýði þegar hann kom til starfa.

Var farið í róttækar breytingar á Fjármála- og stjórnsýslusviði meðal annars vegna þess að þar var mjög sterkur stjórnandi með mjög langan starfsferil sem var að láta af störfum vegna aldurs á þessum tíma. Sterk vinnu hefð hafði skapast undir hans stjórn og því var gripið til þess ráðs að fara í svo róttækar breytingar til að brjóta þá vinnu hefð upp (Kristján Þór Júlíusson munnleg heimild 11. apríl 2007).

Meðal þess sem ákveðið var að gera var að koma upp þjónustuanddyri. Hlutverk þjónustuanddyris er að veita upplýsingar um alla þjónustu í bæjarkerfinu þannig að viðskiptavinir þurfi ekki að fara á marga staði í leit að upplýsingum. Í upphafi var gerður fyrirvari um að sviðin yrðu sameinuð aftur þegar breytingarnar væru komnar í höfn. Fáir yfirmenn frá þessum tíma eru enn við störf en þeir sem svara til um þessar breytingar telja að þær hafi verið tímabærar. Í raun hafi verið hrist rækilega upp í kerfinu og það hafi skilað sér bæði í auknum völdum, aukinni ábyrgð og betri þjónustu til viðskiptavina.

Sigríður Stefánsdóttir var ráðin sviðsstjóri Þjónustusviðs á þessum tíma og telur hún breytingarnar hafa verið til góðs en hefði þó viljað þróa þær í lengri tíma (Sigríður Stefánsdóttir munnleg heimild 20. mars 2007). Engin árangursmæling er þó til frá þessum tíma og ekki heldur nein skoðanakönnun sem gæti sagt til um þann árangur sem náðist með þessum breytingum.

Út frá öllum þessum breytingum varð til nýtt skipurit árið 1999 bæði hvað varðaði ráðna stjórnendur og hvernig kjörnu nefndirnar voru hugsaðar, eins og sjá má á mynd 9. Nefndirnar voru hafðar frekar fleiri en færri og sá hver nefnd um sinn málaflokk.



Mynd 9. Skipurit nefndir 1999

(Heimild: Kristján Þór Júlíusson, 2006).

Þannig héldust skipuritin óbreytt þ.e. enn er um starfaskipulag að ræða, allt til ársins 2003 enda þótti þetta fyrirkomulag henta ágætlega á þeim tíma.

Þegar talað er við kjörna stjórnendur kemur glögglega í ljós að Oddur Helgi frá L- lista fólksins var ekki sáttur við þær breytingar sem gerðar voru 1998 nema honum finnst þjónustuanddyrið hafa tekist vel. Hann talar um að verið sé að gera breytingar bara til að breyta og ekki sé horft um öxl og skoðað hvort þær séu til góðs (Oddur Helgi Halldórsson munnleg heimild 12. apríl 2007). Kristján Þór fyrrverandi bæjarstjóri segir aftur á móti að það myndi enginn vilja snúa aftur til

Þessi kerfis sem var við lýði fyrir breytingarnar. Samfélagið er svo gerbreytt í dag frá því á þessum dögum, aðrar kröfur og væntingar þannig að kerfið sem var við lýði þarna mun aldrei geta unnið með þau viðfangsefni sem starfsmenn og kjörnir fulltrúar hjá Akureyrarbæ vinna með í dag (Kristján Þór Júlíusson munnleg heimild 11. apríl 2007). Þær breytingar sem farið var í á þessum tíma voru eiginlega hvorki róttækar- né stigvaxandi breytingar heldur má segja að þær lendi þarna á milli og geti því kallast róttækar stigvaxandi breytingar,. Þar sem breyting var gerð á viðmiðunarramma skipulagsheilda og hún umsköpuð að mestu. Nýtt skipulag, nýir markaðir og breyttir stjórnunarhættir fylgja oftast í kjölfar slíkra breytinga.

Á árinu 2000 hófst tilraun til að taka upp stefnumiðað árangursmat eða Balanced scorecard hjá Akureyrarbæ, fyrstu árin byrjuðu svið, deildir og stofnanir að gera skorkort hver fyrir sig. Rekstrardeild Háskólans á Akureyri vann á útmánuðum 2003 drög að starfsáætlun í þessum anda fyrir bæjarstjórn Akureyrar. Drögin voru síðan skilgreind nánar í stjórnsýslunefnd og lögð drög að framtíðarsýn, markmiðum og gildum sem bæjarstjórn samþykkti (Greinargerð um þróunarverkefni á vegum Akureyrarbæjar, 2005). Í viðtali við einn bæjarfulltrúa sem er að nota stefnu- og skorkort kemur fram að þessi vinna þyki óþarfa skriffinnska og tímaeyðsla, þar fyrir skili hún ekki neinu. Kjörnu nefndirnar eru að nota stefnumiðað árangursmat í dag en ef ráðnir stjórnendur eru inntir eftir því þá kemur fram að þér gera áætlanir og vinna stefnumótun í sínu starfi. Þó er greinilegt að margir eru búnir að afskrifa stefnumiðað árangursmat, sumir telja það ekki henta í óhagnaðardrifnu umhverfi en aðrir töldu að þolinmæði til að innleiða það hefði brostið.

4.6. Stjórnskipulag eftir kosningar 2002

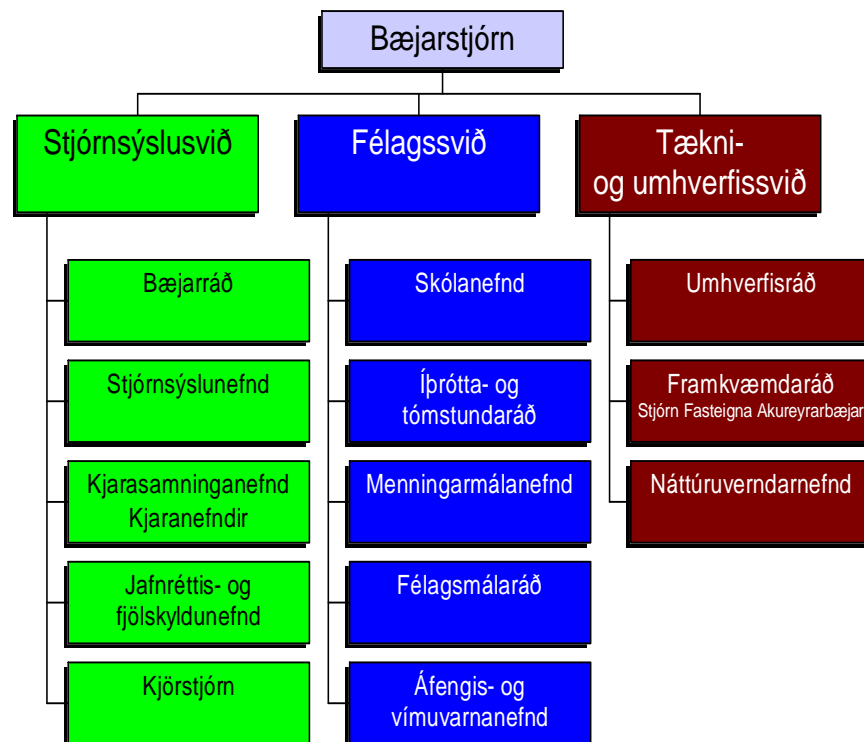
Eftir kosningar 2002 þar sem Sjálfstæðis- og Framsóknarflokkur héldu meirihlutanum var ákveðið að stofna stjórnsýslunefnd, sem hafði það hlutverk að:

Gera tillögur til bæjarstjórnar um stjórnsýslu Akureyrarbæjar. Hún hafði eftirlit með því að þjónustan væri skilvirk og hagkvæm. Stjórnsýslunefndin vann að því að nýta rafræn upplýsingakerfi og rafræna stjórnsýslu til að

stuðla að skilvirkum vinnubrögðum og greiða fyrir aðgangi almennings að upplýsingum og stofnunum bæjarins.

(Greinargerð um þróunarverkefni á vegum Akureyrarbæjar, 2005).

Á þessum tíma voru gerðar verulegar breytingar á stjórn Akureyrarbæjar og fundarsköpum bæjarstjórnar og einnig á stjórnsýslusviðinu. Þar er enn um millistig á milli róttækar og stigvaxandi breytinga að ræða. Aftur á móti eru breytingarnar á hinum sviðunum stigvaxandi, þær svona líða með og menn verða ekki mikið varir við breytingar. Þær breytingar sem þarna voru gerðar urðu mögulegar vegna breytinga á stjórnsýslulögum 44 gr. laga nr. 45/1998. sem fólu það meðal annars í sér að sveitarstjórnir fengu heimild til að fela nefndum, ráðum, stjórnnum og starfsmönnum innan stjórnsýslu sveitarfélaga fullnaðarafgreiðslu mála. Þetta fyrirkomulag setur meiri ábyrgð á nefndarmenn og gerir meiri kröfur til að þeir setji sig vel inn í málaflokkana.

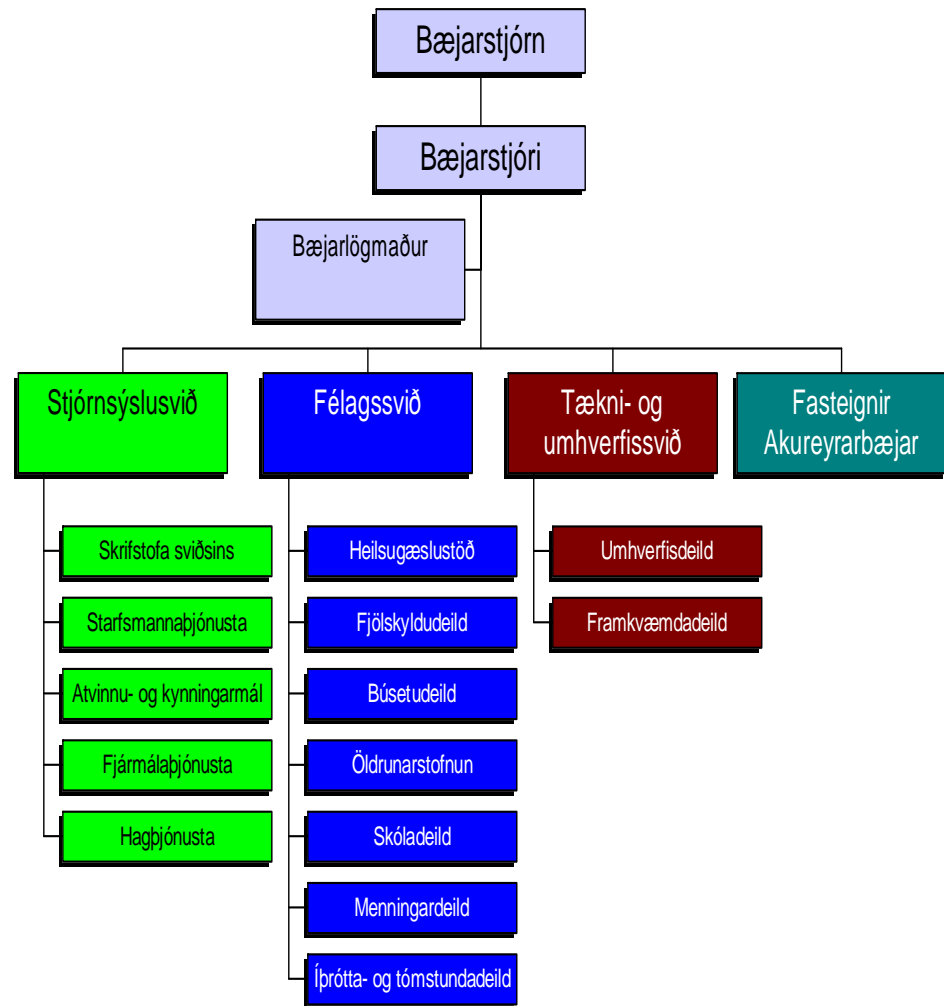


Mynd 10. Skipurit nefndir 2003

(Heimild: Kristján Þór Júlíusson, 2006).

Á mynd 10 sést hvernig nefndirnar raðast undir sviðin. Helstu markmið með þessum breytingum á vinnutilhögun voru að auka skilvirkni og flýta afgreiðslu mála með því að nefndir og embættismenn hefðu vald

til fullnaðarákvarðanatöku. Hver nefnd á að marka stefnu fyrir stjórnendur að vinna eftir. Einnig á nefndin að fylgjast með að stefnu hennar sé framfylgt. Með þessu á að færa ákvarðanir nær þeim sem nýta sér þjónustu bæjarins.



Mynd 11 Skipurit nefndir 2003

(Heimild: Kristján Þór Júlíusson, 2006).

Í kjölfar þessara breytinga voru Stjórnsýslu- og fjármálasvið sameinuð á ný. Með því var meðal annars haft í huga að auka samvinnu og samheldni á milli deilda þar. Eitt af því sem stjórnendur hugsuðu til var að geta haft starfsfólk sem gæti sinnt öðrum störfum en sínu, það er að ef lítið væri að gera á einni starfsstöð þá væri hægt að aðstoða á öðrum stað í kerfinu. Á þetta hefur aðeins lítillaga reynt (Sigríður Stefánsdóttir munnleg heimild 20. mars 2007). Eins og fram kemur hér að ofan var

reiknað með áður nefndri sameiningu þegar sviðunum var skipt upp á sínum tíma. Hér eru breytingarnar á stjórnsýslusviðinu unnar eftir fræðunum það er haft samráð við starfsmenn og þeir vita hvað er verið að gera. Þó er eitt sem vantar hér það er að ekki er farið í faglega greiningu og stefnumótunarvinnu.

Að sögn Dagnýjar Magneu Harðardóttur skrifstofustjóra Ráðhúss, voru breytingarnar við sameiningu sviðanna unnar í samvinnu við ráðna stjórnendur og starfsmenn sviðanna. Hún telur þá breytingu hafa tekist vel enda hafi menn vitað fyrirfram að það myndu engir missa vinnuna þó einhverjar breytingar yrðu óhjákvæmilega á sumum störfum (Dagný Magnea Harðardóttir munnleg heimild 2. apríl 2007). Almennt eru stjórnendur ánægðir með þá breytingu og telja að hún skili sér í bættri þjónustu til viðskiptavina. Þó bendir einn deildarstjóri á að það hafi ekki verið tímabært að sínu mati að sameina sviðin á þessum tíma það hefði þurft að vinna betur í að koma í framkvæmd þeim hugmyndum sem uppi voru um þjónustuanddyrið og fleira. Sami aðili segir að það sé of lítið úthald í að innleiða breytingar í kerfinu, menn gefist of fljótt upp, samanber hvernig stefnumiðaða árangursmatið er statt. Annar stjórnandi benti á að það hefði ekki gengið nógu vel eftir að sameina sumar deildir, kannski væri þar um að kenna gömlum vinnuaðferðum sem enn væru við lýði.

Almennt töldu ráðnir stjórnendur Akureyrarbæjar að þær breytingar sem urðu 2003 hefðu ekki komið mikið við sig. Engu að síður má segja að þarna verði einna mestu breytingarnar þegar nefndirnar fengu heimild til fullnaðar ákvarðanatöku. Það var eins og stjórnendur hugsuðu ekki að sú breyting tilheyrði stjórnskipulagsbreytingum. Þótt þessi misskilningur væri í gangi í byrjun sögðu flestir að töluverð breyting hefði orðið við dreifingu valds út til nefndanna því þá hefði ákvarðanatökufærlið styst og skilvirkni því aukist. Ummæli stjórnmalamanna um að setja vald út til nefndanna eru almennt jákvæð. Kristín Sigfúsdóttir hjá Vinstri grænum telur þetta hafa gjörbreytt starfi nefndarmanna þar sem nefndirnar gátu nú tekið fullnaðarákvarðanir um þau erindi sem þangað komu. Það gæfi augaleið að með því styttest sá

tími sem afgreiðsla mála tæki (Kristín Sigfúsdóttir munnleg heimild 12. apríl 2007).

Kristján Þór Júlíusson fyrrverandi bæjarstjóri sagði að vinnan við að færa valdið út til nefndanna hefði verið dálítið skemmtileg því þá var komið að því að breyta vinnu hjá þeim sem voru kjörnir stjórnendur í nefndum. Hann telur óumdeilanlegt að það flýti afgreiðslu venjulegra mála. Stærri mál fari aftur á móti fyrir bæjarstjórn (Kristján Þór Júlíusson munnleg heimild 11. apríl 2007).

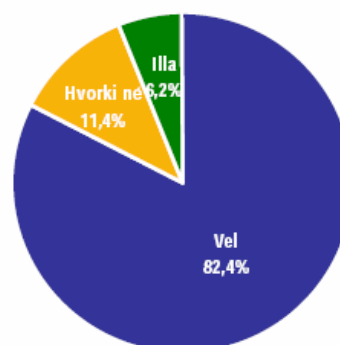
Gerður Jónsdóttir Framsóknarflokki segir að vissulega flýti það afgreiðslu að nefndirnar taki fullnaðarákvarðanir, hún segir þó að það hafi komið spurningar frá bæjarbúum um hverjir ráði, bæjarstjórn eða nefndarmenn (Gerður Jónsdóttir munnleg heimild 2. apríl 2007).

Einn kjörinn fulltrúi Oddur Helgi Halldórsson segir það sína skoðun að þeir sem eru í bæjarstjórn eigi að fara með valdið þar sem þeir séu kjörnir af lýðnum til að fara með málefni bæjarins (Oddur Helgi Halldórsson munnleg heimild 12. apríl 2007).

Á seinni hluta kjörtímabilsins var gerð Lífskjarakönnun af IMG – Gallup nánar tiltekið í mars og apríl 2005. Spurningar sem vörðuðu Akureyrarbæ beint voru eingöngu lagðar fyrir íbúa bæjarins. Það kemur fram í lífskjarakönnuninni að mönnum finnst Akureyrarbær almennt standa sig vel.

Hér er spurt: Hversu vel eða illa finnst þér þitt bæjarfélag (Akureyri) standa sig í samanburði við önnur. Eins og sést hér á mynd 12 eru 82,4% sem finnst Akureyrarbær standa sig vel og einungis 6,2% illa.

Svör	Fjöldi	Hlutfall %	Vikmörk +/-
Mjög vel (5)	147	39,7	5,0
Frekar vel (4)	158	42,7	5,0
Hvorki né (3)	42	11,4	3,2
Frekar illa (2)	21	5,7	2,4
Mjög illa (1)	2	0,5	0,7
Vel		82,4	3,9
Hvorki né		11,4	3,2
Illá		6,2	2,5
Fjöldi svara	370	100,0	
Tóku afstöðu	370	96,6	
Tóku ekki afstöðu	13	3,4	
Fjöldi svarenda	383	100,0	
Meðaltal	4,2		
Staðalfrávik	0,9		

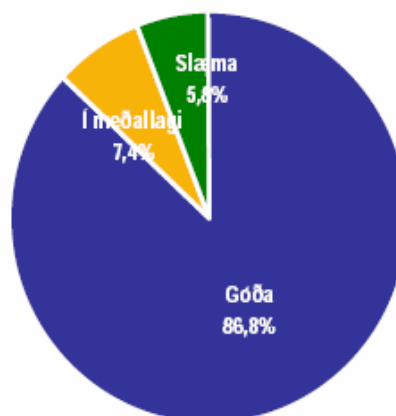


Mynd 12. Lífskjararannsókn mars 2005

(Heimild: IMG Gallup, 2005)

Ef horft er til niðurstöðu úr spurningu 29 sem hljóðar svo: Telur þú heilsugæslustöðina sem er næst þér veita góða eða slæma þjónustu? Í þessu tilfalli er það Heilsugæslustöðin á Akureyri sem verið er að spyrja um.

Svör	Fjöldi	Hlutfall %	Vikmörk +/-
Mjög góða (5)	140	38,5	5,0
Frekar góða (4)	176	48,4	5,1
Í meðallagi (3)	27	7,4	2,7
Frekar slæma (2)	18	4,9	2,2
Mjög slæma (1)	3	0,8	0,9
Góða		86,8	3,5
Í meðallagi		7,4	2,7
Slæma		5,8	2,4
Fjöldi svara	364	100,0	
Tóku afstöðu	364	95,0	
Tóku ekki afstöðu	19	5,0	
Fjöldi svarenda	383	100,0	
Meðaltal	4,2		
Staðalfrávik	0,8		



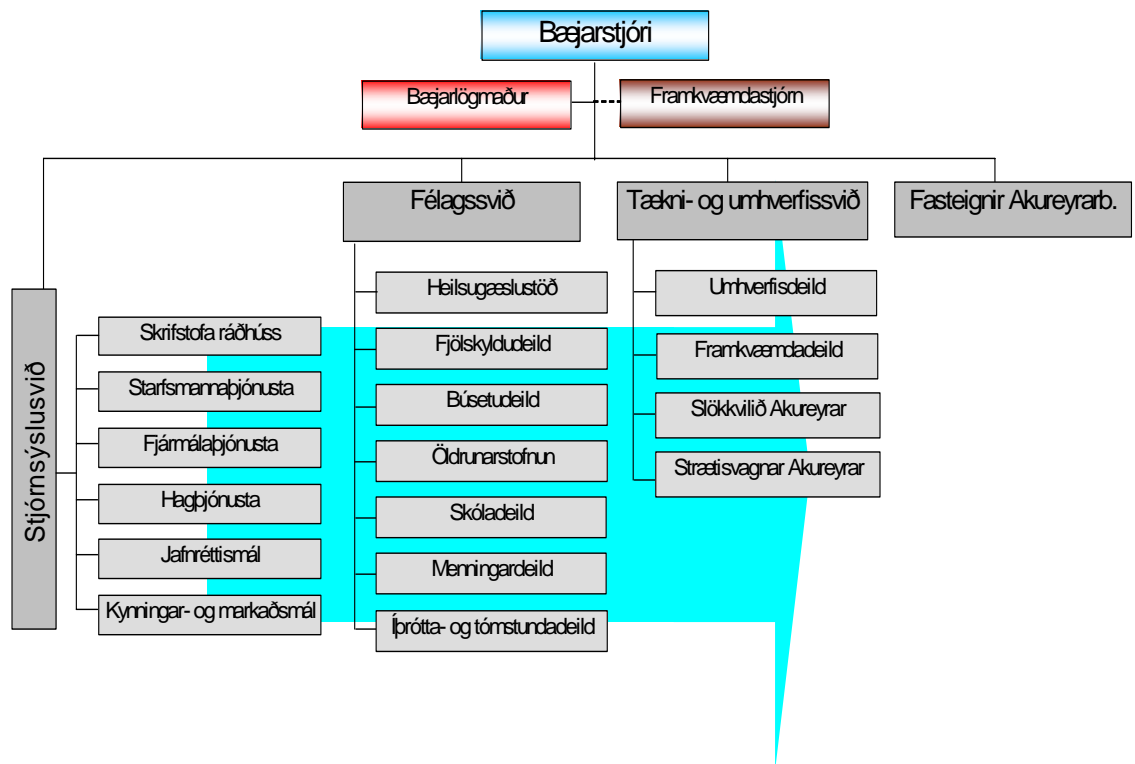
Mynd 13. Lífskjararannsókn mars 2005

(Heimild: IMG Gallup, 2005)

Svarhlutfall þeirra sem svara mjög góða eða frekar góða er mjög svipað á milli ára en þó eru 10% færri sem svara mjög góða en árið 2000.

Fram til ársins 2005 hafa skipuritinn fallið undir þá skilgreiningu að vera starfaskipulög, en nú bregður svo við að Stjórnarsýslusviðið er sett þvert á deildirnar og því komið einhverskonar fléttuskipulag. Í viðtölum við

deildarstjóra kemur fram hjá nokkrum þeirra að þessi breyting hafi ekki verið gerð með þeirra vitneskju og þótti sumum það skrítið. Einhverjir vissu alls ekki af þessu skipuriti en það kom allavega fram í kynningarglærum Kristjáns Þórs um nýja skipuritið sem tók gildi í nóvember 2006.



Mynd 14 Skipurit 2005

(Heimild: Kristján Þór Júlíusson, 2006)

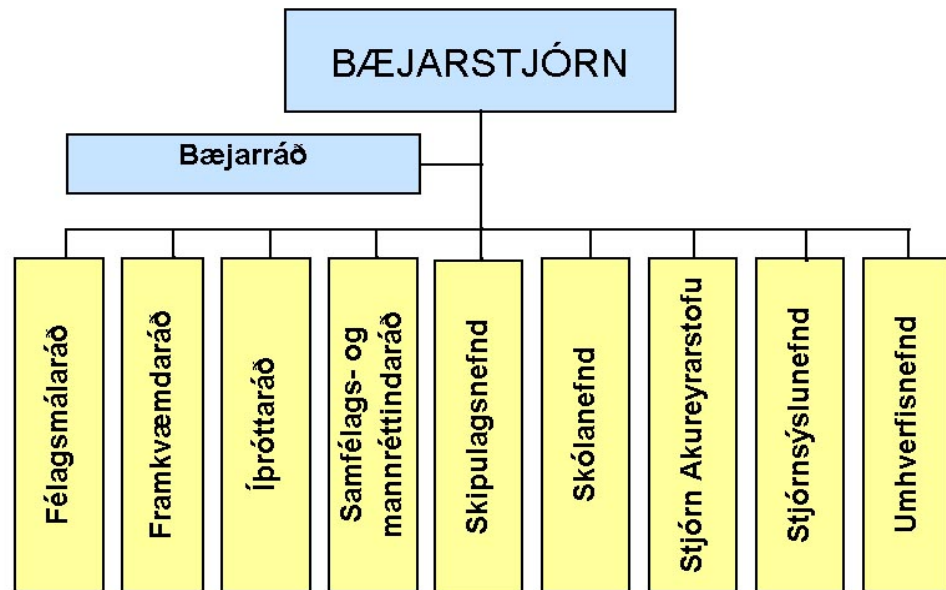
Þeir fáu sem töluðu um þetta skipurit vildu jafnvel halda því fram að það hafi orsakað óþarfa togstreitu á milli Stjórnsýslusviðs og annarra sviða. Þessi vinnubrögð gagnrýna þeir. Ef horft er til fræðanna þá er nýju skipuriti ekki skellt inn og enginn veit neitt, nýtt skipurit sem og nýjar vinnuáferðir þarf að kynna starfsfólki í öllum störfum ekki bara þeim sem stjórna. Einn kjörin fulltrúi kom inn á að það væri svo oft sem boðleiðirnar stoppuðu því yfirmaður vildi ekki flytja fréttir af breytingum heldur vildi láta kjörnum stjórnendum það eftir. Efalaust er eitthvað til í þessu.

Fléttuskipulag nýtir samtímis kosti starfa- og afurðaskipulags, þau eru notuð jöfnum höndum. Þannig fléttast valdabrotirnar saman. Þetta

skipulag notar bæði lóðréttar og láréttar valdabrautir, með því hafa stjórnendur afurðatengdra rekstrareininga og stjórnendur stoðdeilda formleg völd. Skipulagið miðar að því að auðvelda samræmingu og samskipti innan fyrirtækisins, mæta ólíkum kröfum umhverfisins og tryggja valdajafnvægi milli skipulagsformanna. Fléttuskipulagið auðveldar líka upplýsingaflæði eins og t.d. um verkefnastöðu sem oft var erfitt að fylgjast með. Helstu ókostir fléttuskipulagsins eru þeir að togstreita getur myndast milli stjórnenda innan fyrirtækisins. Ólík markmið geta togast á, innri hagkvæmni og ytri aðlögun. Því er skilyrði að stjórnendur séu gæddir góðum samstarfshæfileikum, þolinmæði og sáttfýsi. Skipulagið þykir oft snúið í augum starfsfólks sem veit ekki hvernig það á að uppfylla ólík markmið yfirmanna sinna samtímis, því finnst það oft hafa tvo yfirmenn. Þessu skipulagi fylgir oft mikið álag á starfsfólk. Þetta er einmitt eitt af því sem deildarstjórnir hafa orð á, að við brotthvarf sviðsstjóranna hafi álagið á deildarstjórana aukist því þeir hafi tekið við þeim störfum sem sviðstjórnir sinntu.

4.7. Breytingarnar 7. nóvember 2006

Kosið var í sveitarstjórnarkosningum í maí 2006. Þá urðu þær breytingar að meirihluti Sjálfstæðis- og Framsóknarmanna féll. Í kjölfarið kemur nýr meirihluti bæjarstjórnar. Sjálfstæðismenn og Samfylking áfram undir stjórn Kristjáns Þórs Júlíussonar bæjarstjóra en þó er tekin ákvörðun um að Hermann Jón Tómasson Samfylkingu verði bæjarstjóri eftir þrjú ár. Samkomulag varð um að halda áfram að fletja stjórnskipulagið út. Að sögn Hermanns Jóns Tómassonar Samfylkingu er verið að ljúka verkefni sem hófst árið 1998. Hann telur að það hefði ekki breytt neinu þó svo að innleiðing breytinganna hefði verið gerð seinna (Hermann Jón Tómasson munnleg heimild 3. apríl 2007). Annar kjörin fulltrúi sagði að það væri líka oft þannig að þegar nýtt fólk kæmi inn í bæjarstjórn þá flyti það með í ákvarðanatökum fyrir framkvæmdum sem væri fyrirfram búíð að ákveða að gera. Sá hin sami benti á að stjórnskipulagsbreytingunum nú hefði verið ýtt þannig í gegn.

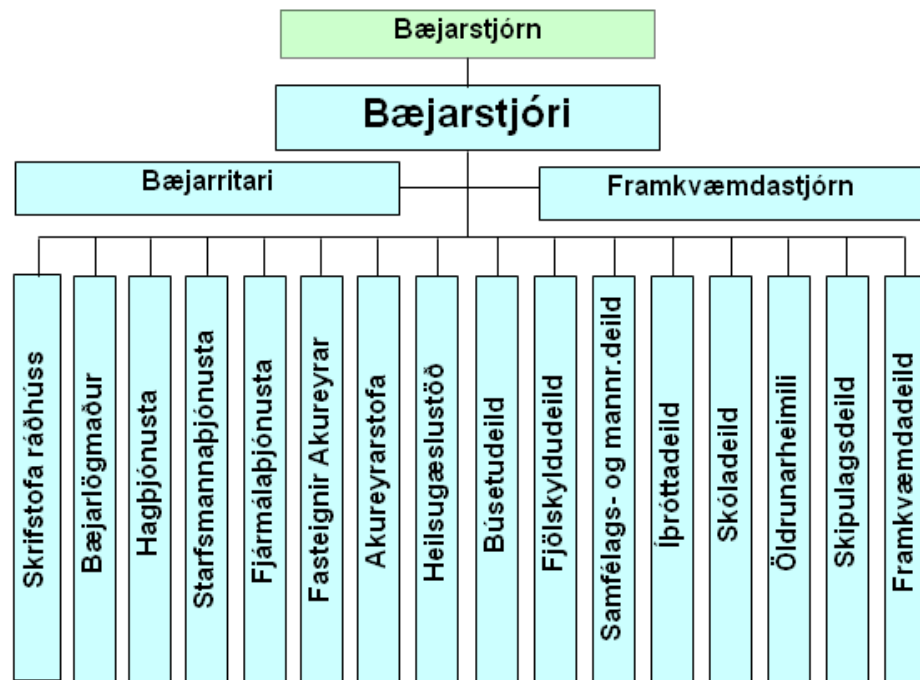


Mynd 15. Skipurit nefnda nóvember 2006

(Heimild: Kristján Þór Júlíusson, 2006)

Þær breytingar sem voru gerðar á stjórnsýslu Akureyrarbæjar og tóku gildi 7. nóvember 2006, voru í raun áframhald þeirra breytinga sem hófust 1998. Í þessum áfanga voru breytingar á nefndum nokkrar og málaflokkum var raðað saman á annan hátt en áður. Breytingar voru líka gerðar hjá ráðnum stjórnendum. Sviðsstjórnarnir hurfu og starf bæjarritara varð til. Allar þessar breytingar hafa umfram allt stefnt í þá átt að bæta skilvirkni og þjónustu við þá sem nota þjónustu bæjarins.

Gagnrýni á nýtt skipulag nefnda var töluverð hjá kjörnum stjórnendum sem skipa nú minnihluta bæjarstjórnar. Aðallega hefur hún beinst að Akureyrarstofu og Samfélags- og mannréttindaráði.



Mynd 16. Skipurit nóvember 2006

(Heimild: Akureyri.is 2007)

Róttækar stigvaxandi breytingar eiga sér stað hér enn og aftur því sviðsstjórastarfið er lagt af og í staðinn koma deildarstjórar sem reyndar á eftir að samræma starfsheiti á en það mun þó vera á dagskrá. Sviðsstjórnarnir héldu allir starfi utan einn. Dan var sviðsstjóri á Stjórnsýslusviði en er nú deildarstjóri Fjármáladeildar. Karl var sviðsstjóri Félagssviðs en er nú bæjarritari. Ármann sem var sviðsstjóri Tækni-og umhverfissviðs missti vinnuna. Hér að ofan má sjá nýjasta skipurit bæjarins sem samþykkt var á bæjarstjórnarfundi á haustmánuðum 2006. Yfirmenn allra deilda eiga að heyra beint undir bæjarstjóra, og stytta því leiðina til æðsta yfirmanns um eitt lag. Þetta er fléttuskipulag sem blandast áherslum í flata módelinu frá Noregi. Megin hugsunin með nýja skipulaginu er að færa út vald og auka ábyrgð hjá ráðnum stjórnendum og auka með því skilvirkni til viðskiptavina. Guðríður Friðriksdóttir framkvæmdastjóri Fasteigna, segist strax verða vör við breytingu til hins betra en hún þurfti að fara með mál sem koma upp hjá Fasteignum og þurfa þjónustu Framkvæmdasviðs í gegnum sviðsstjóra fyrir breytingar en í dag fari hún beint í deildarstjórana og við það styttist afgreiðsluferlið hjá

Fasteignum á báða vegu. Deildin fær svör fyrr og getur þar af leiðandi svarað viðskiptavinum sínum fyrr (Guðríður Friðriksdóttir munnleg heimild 22. mars 2007).

Þegar nýjustu breytingarnar eru ræddar við deildarstjórana kemur fram að þeir hafa almennt trú á að þær eigi að skila sér í auknum völdum og ábyrgð. Auðheyrt er þó að menn hafa verið missjálftæðir fyrir þessar breytingar.

Guðrún Sigurðardóttir deildarstjóri á Fjölskyldudeild segir að enn eigi eftir að setja skýrar línur um vald og ábyrgðarmörk og nefnir hún þar sérstaklega hver eigi að gera samninga við ríkið og fleira þess háttar. Hún hefur þó fulla trú á að þegar mál verði komin í rétt horf geti þessar breytingar orðið til bóta (Guðrún Sigurðardóttir munnleg heimild 21. mars 2007).

Eða eins og einn millistjórnandi sagði í tölvupósti til höfundar:

Ég hef þá trú að þessar stjórnskipulagsbreytingar hafi ekki verið nægilega vel kynntar til þeirra sem málið varðar þ.e. starfsmannanna sjálfra. Hins vegar hafa þær tekist ágætlega, í þeim tilvikum sem ég þekki til, vegna þess að starfsmennirnir sem að þeim komu eru hæfir til sinna starfa og eru tilbúnir að láta hlutina ganga upp, þrátt fyrir mikla erfiðleika í "fæðingarhríðunum" (Sesselja Sigurðardóttir 2007).

Menn telja að almennt hafi þeir meiri völd og beri meiri ábyrgð í dag en fyrir þessar breytingar. Halla Margrét Tryggvadóttir segir að þrátt fyrir dagsetningar á breytingunum þá hafi völdin og ábyrgðin verið að aukast hægt og sígandi yfir lengra tímabil en ekki endilega eftir ákveðnum dagsetningum (Halla Margrét Tryggvadóttir munnleg heimild 30. mars 2007)

Greinilegt er að ráðnu stjórnendurnir eru ekki á eitt sáttir um hvernig staðið var að breytingunum. Menn eru sumir ekki alveg búnir að ná þeim og finnst að það hefði mátt hafa starfsfólk með í undirbúningsvinnunni en hún var nánast eingöngu unnin hjá kjörnum stjórnendum. Einn deildarstjóri taldi að undirbúning fyrir brotthvarf sviðsstjóra Félagssviðs hefði mátt gera auðveldari með því að starfsmenn hefðu fengið aðlögunartíma, mikið af verkefnum hafi verið

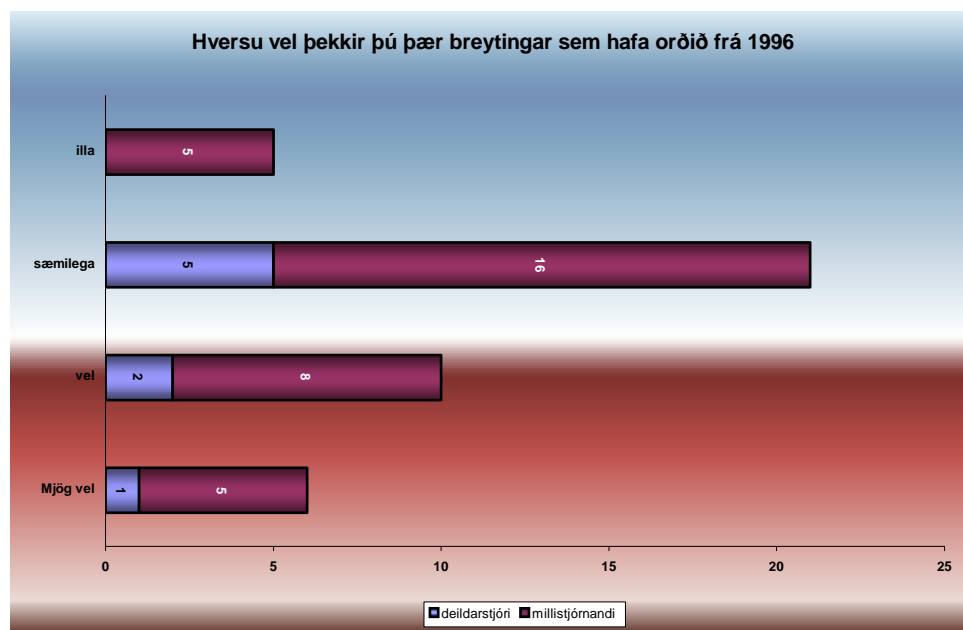
unnin af sviðsstjóra og ekki sé komið á hreint hver eigi að vinna hvað af hans verkum.

Flestum finnst sem það hefði mátt klára að ganga frá og kynna hlutverk bæjarritara, hlutverk framkvæmdastjórnar og útbúa ný ábyrgðarmörk fyrir stjórnendur áður en þessi breyting tók gildi.

Ef horft er til fræðanna í þessum breytingum má segja að ekki sé farið eftir neinu sem kemur þeim við í breytingunum. Það er ekki farið í greiningu á því skipulagi sem áður var. Ráðnir stjórnendur og starfsmenn eru ekki hafðir með í breytingunum og vissu ekki að þær væru yfirvofandi. Sigrún Björk Jakobsdóttir sagði að væntanlega verði haldið málþing í lok apríl eða byrjun maí til að kynna þessar breytingar (Sigrún Björk Jakobsdóttir munnleg heimild 29. mars 2007).

4.8. Niðurstöður spurningakönnunar.

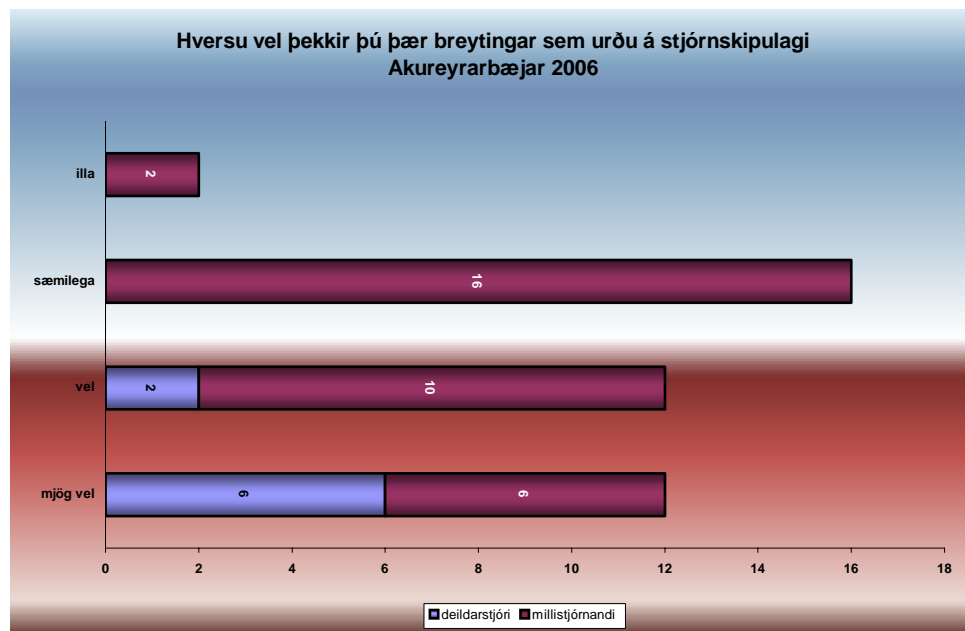
Hér verður getið um niðurstöður spurningakönnunar sem lögð var fyrir deildarstjóra og millistjórnendur.



Mynd 17. Hversu vel þekkir þú breytingarnar eftir 1996

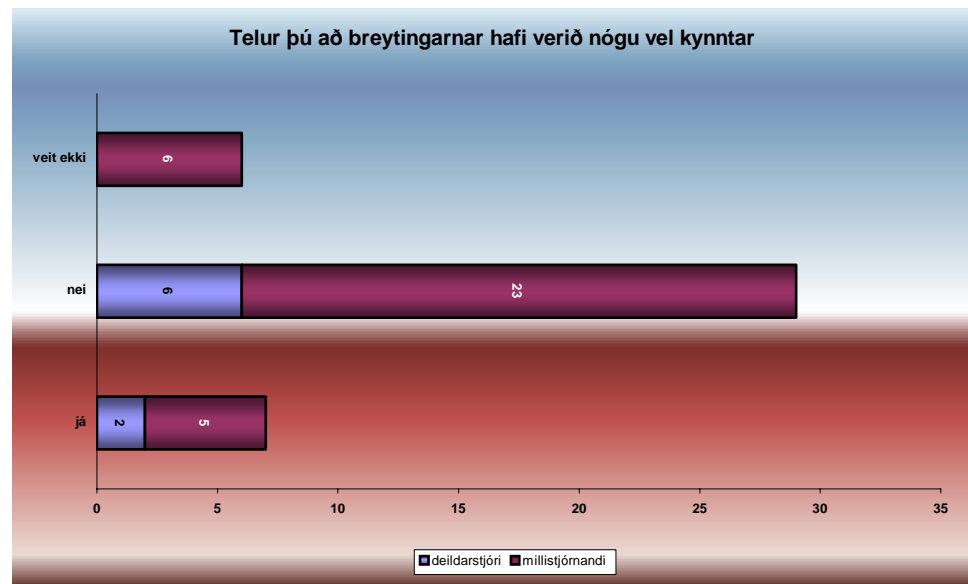
Á óvart kemur að þekking manna á stjórnskipulagi bæjarins hefur ekki verið góð, aðeins 6 einstaklingar eða 14% svöruðu að þeir þekktu

breytingarnar mjög vel, 24% eða 10 sögðust þekkja þær vel en 21 sem er 50% svarenda sæmilega og 5 eða 12% þekktu það skipulag illa. Af þessu má álykta að stjórnendur og millistjórnendur hafi ekki þekkt kerfið sem þeir störfuðu í vel.



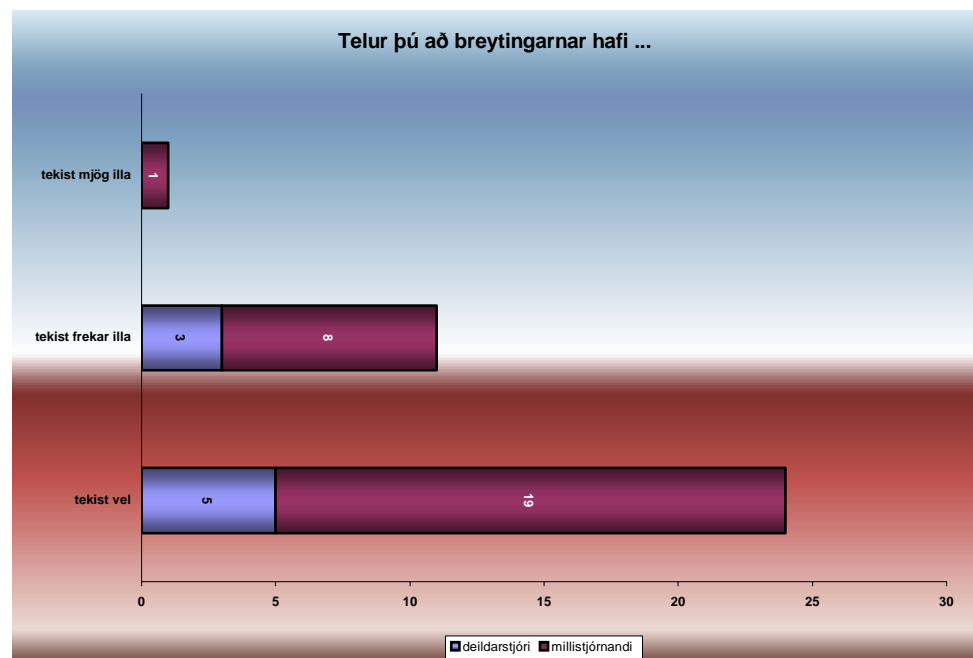
Mynd 18. Hversu vel þekkir þú breytingarnar 2006

Þegar aftur á móti er skoðað hvernig sömu aðilar þekkja þær breytingarnar sem gerðar voru í nóvember 2006 er allt annað uppá teningnum hjá deildarstjórunum en millistjórnendum, þeir eru ekki í takt við deildarstjórana þarna. Hér telja 18 millistjórnendur sig þekkja breytingarnar sæmilega eða illa, en 24 telja sig þekkja breytingarnar mjög vel eða vel. Ef þessar niðurstöður eru færðar yfir í hlutfallstölur þá kemur í ljós að 75% deildarstjóra þekkir breytingarnar mjög vel en aðeins 18% millistjórnenda, aftur á móti eru 25% deildarstjóra og 29% millistjórnenda sem þekkja þær vel. Meirihluti millistjórnenda eða 47% þekkir þær sæmilega og 6% svara illa.



Mynd 19. Kynning breytinga

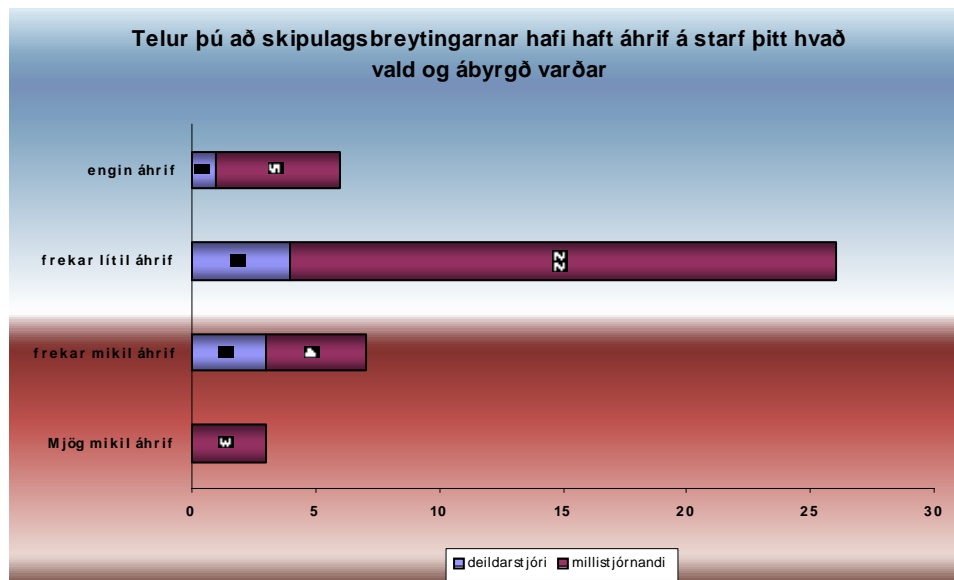
Eins og sjá má á mynd 19 þá eru langflestir sem svara að svo hafi ekki verið eða 29 af 42 sem eru þá 69%, þeir sem svara já eru 7 af 42 eða 16,7% en 6 eða 14,3% vita það ekki.



Mynd 20. Hvernig tókst til

Svörin við þessari spurningu benda til að langflestir þeirra sem svöruðu séu ánægðir með hvernig tókst til við breytingarnar. Þó ber að geta þess

að 8 einstaklingar eða 18% svöruðu ekki þessari spurningu. Þó eru það 24 eða 55% sem telja breytingarnar hafa tekist vel, 11 eða 25% að þær hafi tekist frekar illa og 1 eða 2% að þær hafi tekist mjög illa.

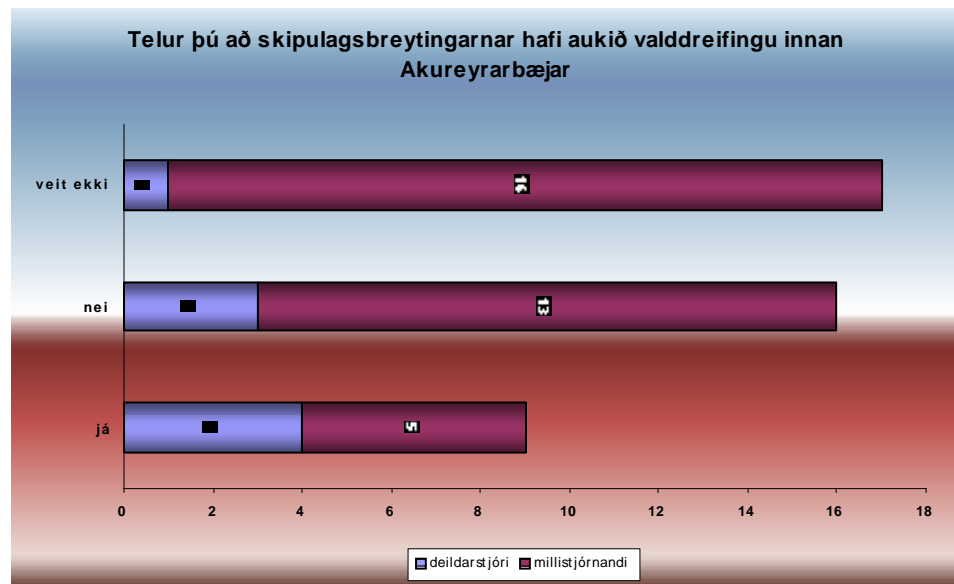


Mynd 21. Áhrif á vald og ábyrgð

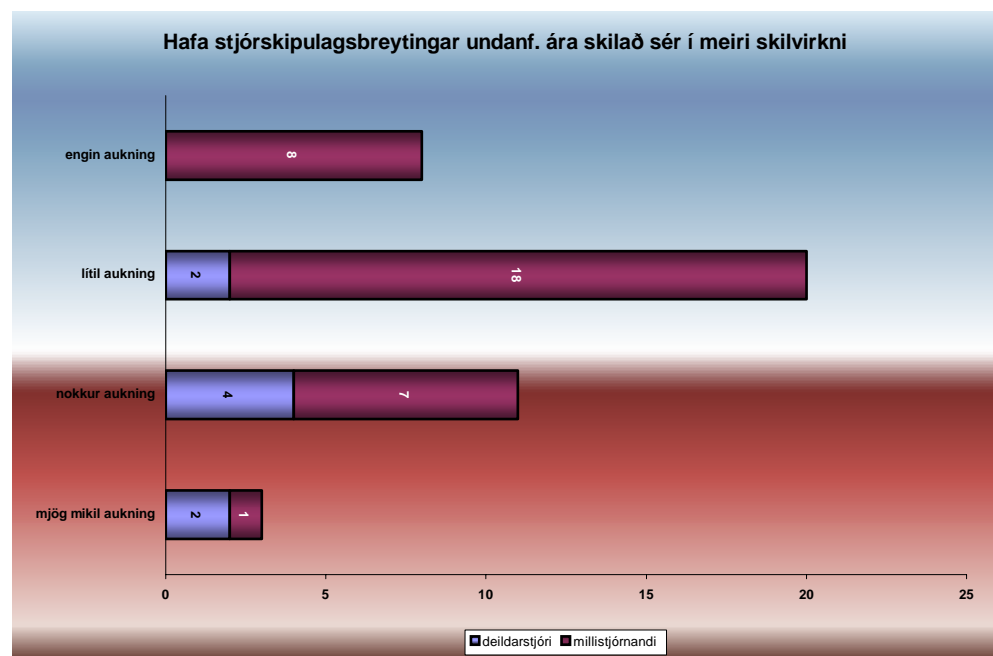
Mynd 21 sýnir að stór hluti stjórnenda eða 32 af 42 sem er 73% svarenda telur að skipulagsbreytingarnar hafi frekar lítil eða engin áhrif á starf sitt. Frekar mikil áhrif telja 16% og mjög mikil áhrif aðeins 3 millistjórnendur eða 7%. Hugsanleg skýring á þessari svörun gæti verið hversu fáir hafa verið í starfi frá því fyrir árið 1996.

Einn kjörinn stjórnandi spurði höfund á móti hvort einhver hefði einhvern tíma þurft að taka ábyrgð á einhverju í bæjarfélaginu. Það er auðvitað spurning en henni verður ekki svarað hér.

Á mynd 22 kemur fram á áhugaverðan hátt hvernig deildarstjórar og millistjórnendur skiptast, það er, að meirihluti deildarstjóra eða 4 af 8 sem telja að breytingarnar skili sér í aukinni dreifingu valds þetta eru 50% deildarstjóra, en millistjórnendur svara í miklum meirihluta nei eða að þeir viti það ekki eða 29 af 34 sem eru 85,3%.

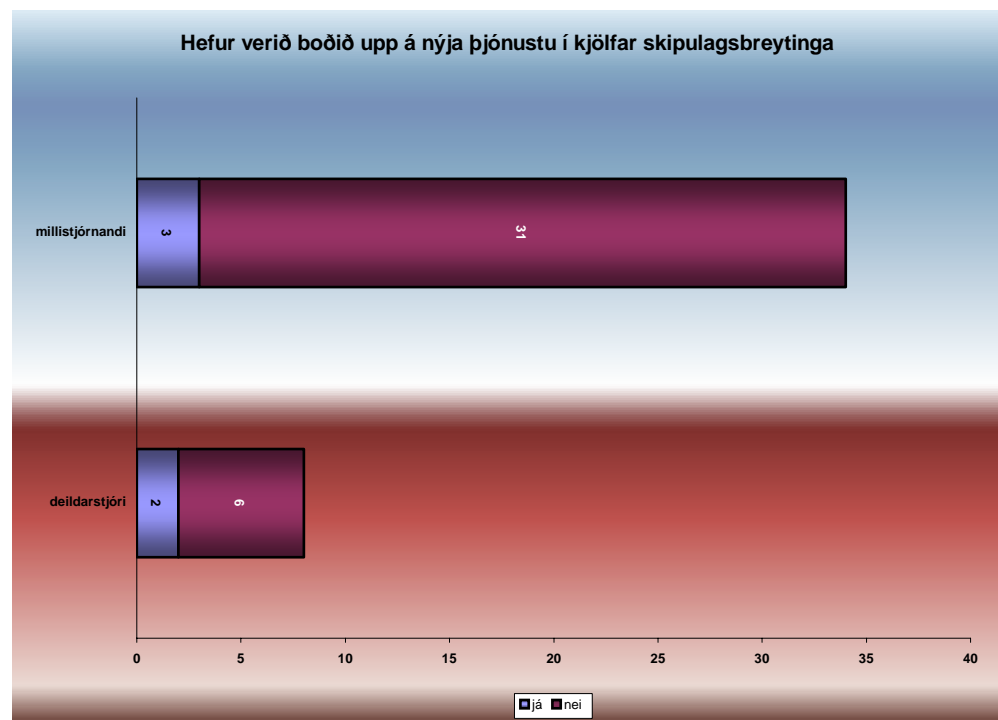


Mynd 22. Telur þú að skipulagsbreytingarnar hafi aukið valdreifingu
 Ef við skoðum þetta út frá heildarsvöruninni þá eru 20,4% sem telja völdin hafa aukist, 43% að þau hafi ekki aukist en 38,7% vita ekki hvort þau hafa aukist.



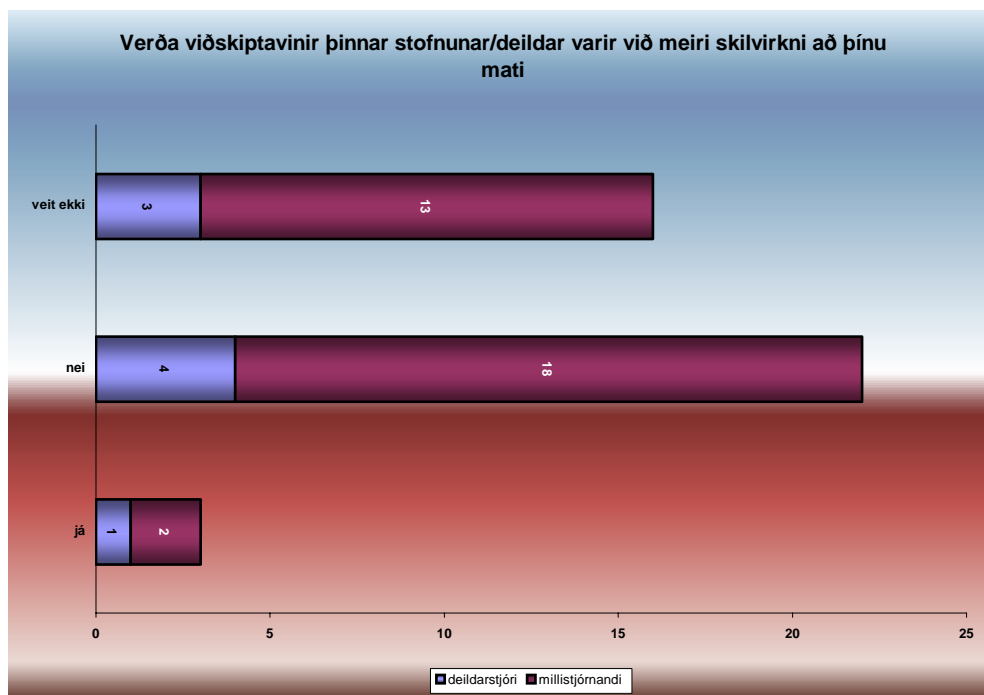
Mynd 23. Áhrif stjórnskipulagsbreytinganna á skilvirkni
 Á mynd 23 sést að meirihluti telur að þjónustan verði skilvirkari í kjölfar breytinganna. Svörunin endurspeglar mikinn mun á milli

deildarstjórnanna og millistjórnendanna eins og í síðustu spurningu. Það eru 7% í heildina eða 3 af 42 sem finnst skilvirkni aukast mikið aftur á móti er 25% deildarstjóra á því að hún aukist mikið. Nokkur aukning skilvirkni skiptist þannig að í heildina eru 26% sem svara þannig en það eru 50% deildarstjóra þar. Heildarsvörun við lítilli aukningu er 47% deildarstjórar með 25% hlutfall og svo er það engin aukning þar svara millistjórnendur eingöngu en á móti heildinni vegur það 19%.



Mynd 24. Hefur verið boðið upp á nýja þjónustu

Hér vekur athygli hversu margir svara neitandi eða 37 svarenda sem eru 88% þeirra sem svöruðu og aðeins 11% svara spurningunni játandi. Á þessu tímabili kemur mikið af verkefnum til sveitarfélagsins og eins er spurning hvort það er ekki ný þjónusta þegar bætt er við nýjum skólum, nýjum félagsmiðstöðvum, nýjum sambylum og fleiru sem eykur þjónustuna sem fyrir er.



Mynd 25. Áhrif stjórnskipulagsbreytinganna á skilvirkni til viðskiptavina

Það eru ekki margir sem hafa trú á að nýja skipulagsbreytingin skili sér út til viðskiptavinnanna aðeins 3 af 42 eða 7%, einn svaraði ekki, 52% segja nei og 38% vita það ekki. Svipað hlutfall er á milli deildarstjóra og millistjórnenda hér.

Að endingu skal þess getið að hlutfall kynjanna er mjög ójafnt því það eru aðeins 10 karlmenn sem svara en 32 konur.

5. Umræður og tillögur

Akureyrarbær er framsækið sveitarfélag sem hefur tileinkað sér nýja stjórnunarhætti á undanförunum árum. Eftir að hafa farið ofan í ýmsa þætti stjórnskipulagsbreytinga hjá Akureyrarbæ þá telur höfundur að margt hafi verið vel gert en þó vanti uppá að gera frekari úttektir á breytingunum, hverju þær skili, hvað megi gera betur og þá hvernig. Eitt af því sem nauðsynlegt er að sinna betur er að kynna fyrir ráðnum starfsmönnum og kjörnum fulltrúum hvernig kerfið er uppbyggt.

Breytingar á stjórnskipulagi Akureyrarbæjar hafa miðað að því að auka völd og ábyrgð hjá ráðnum stjórnendum og gera skil á milli hlutverka ráðinna og kjörinna stjórnenda skýrari. Bæjarstjórn hefur þó ekki heimild til að auka völd ráðinna stjórnenda nema að hluta til. Lög og reglur eru stífar um starfsemi sveitarfélaga og marka því ramma um allar breytingar. Sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998, eru grundvallarlög um starfsemi sveitarfélaga. Spurning er hvort ráðnir og kjörnir stjórnendur hafi kynnt sér þessar reglur nógu vel. Ábyrgð og valddreifing hjá kjörnum stjórnendum sem sitja til dæmis í nefndum jókst mikið þegar bæjarstjórnin framseldi vald sitt út til nefndanna. Krafa á nefndarmenn er því meiri. Visst vandamál er á stjórn málaarminum að kjörnir sveitarstjórnarmenn endast stutt. Oft aðeins eitt til tvö kjörtímabil. Því væri ráð fyrir stjórn málamenn að vinna að því á markvissan hátt að halda í fólk. Í rannsókninni kemur fram að vald ráðinna stjórnenda er þó töluvert meira í dag en það var fyrir tíu árum. Þó er eitt að hafa vald og annað að nota það. Greinilegt er á svörum frá sumum viðmælendum höfundar að þeir vita ekki hvar valdsvið þeirra liggur. Þetta ættu ráðamenn að hafa í huga.

Þegar horft er til aukinnar þjónustu við bæjarbúa þá hefur þjónustan aukist. Þó svo að margir millistjórnendur hafi svarað á annan veg í spurningakönnuninni og jafnvel sumir deildarstjórar líka, þá gefur auga leið að bærinn hefur aukið þjónustu sína bæði með nýrri þjónustu á sumum sviðum og með útvíkkun þjónustu á öðrum. Má þar nefna innkomu reynslusveitarfélagsverkefnanna. Breyting til hins betra fyrir

bæjarbúa er til dæmis að í dag geta menn farið inn á heimasíðu bæjarins og nálgast upplýsingar um nánast hvaða þjónustu sem bærinn veitir. Hægt er að sækja rafrænt um vinnu, leikskólavist og fleira. Öll fjármálaleg viðskipti einstaklinga og fyrirtækja við bæinn hafa verið gerð rafræn og þannig auðvelduð. Tilhneiging er til að gleyma því hvernig kerfið var og taka breytingunum sem sjálfsögðum hlut. Spurning vaknar hér um hvað menn kalla nýja þjónustu? Eða ekki síður hvað er betri þjónusta?

Skilvirkni hefur líka aukist. Þótt sumt sé enn þungt í vöfum þá má oftast en ekki rekja seinvirkni til reglugerða eða annarra utanaðkomandi áhrifa. Undanfarin ár hefur áhersla verið lögð á að vera með góðan hugbúnað og tölvukerfi til að mæta auknum kröfum um hraðari og betri þjónustu. Í dag er búið að innleiða nýtt launa- og mannauðskerfi, nýtt fjárhagskerfi og nýtt skjalastjórnunarkerfi. Þetta, ásamt þeim upplýsingum sem fást í þjónustuanddyri og á heimasíðu bæjarins, hjálpar allt til við að gera þjónustu bæjarfélagsins við bæjarbúa enn skilvirkari. Áhugavert væri að skoða hvort bæjarbúar skynji þetta, eða hvort þeir hreinlega gera sér grein fyrir þessu.

Ef litið er yfir þær stjórnáslubreytingar sem hafa átt sér stað á árabílinu frá 1996 – 2006 kemur í ljós að forsendur þess að ráðast í breytingar eru til staðar samkvæmt fræðunum. Daft nefnir fjóra þætti sem eiga við hér, það eru tæknibreytingar, vöru- og þjónustubreytingar, umhverfisbreytingar og stjórnunarbreytingar.

Þær breytingar sem gerðar voru í nóvember 2006 eru ekki unnar eftir þeirri forskrift sem góð stjórnun býður upp á. Starfsmenn vissu ekki að til stæði að breyta stjórnskipulaginu fyrr en þær voru kynntar þann 3. nóvember. Starfsfólk þarf að fá upplýsingar um hvernig verið er að breyta og til hvers. Það að starfsfólk upplifi breytingar sem óvænta upþákomu og hafi ekki hugmynd um hvað er í gangi eru ekki fagmannleg vinnubrögð. Með því er mikil hætta á að fólk verði óánægt í starfi, kulni, gefist upp og hætti. Brotthvarf með þeim hætti skilur oftast en ekki eftir sig skarð þar sem glatast mikill mannaúður. Ef fara ætti í slíkar breytingar aftur ættu stjórnendur að hafa í huga að til að

allir, þá er talað um starfsmenn í öllum lögum skipuritsins, fylgi með af heilum hug þarf undirbúningur að vera góður. Enn er kurr á meðal starfsmanna fimm mánuðum eftir breytingarnar. Verið er að móta hlutverk bæjarritara og framkvæmdastjórnar það hefði átt að liggja skýrt fyrir í upphafi innleiðingarinnar. Launamál fléttast líka inn í nýjustu breytinguna því það var ekki búið að ganga frá breytingum á launum miðað við breytingar á störfum. Laun eru of viðkvæmur þáttur til að vera ekki á hreinu. Það þarf að klára að vinna forvinnuna, fara í gegnum greiningu og stefnumótunarvinnu á öllum vígstöðvum þannig að starfsmenn upplifi ekki að það sé verið að kasta til höndunum eða keyra í gegn breytingar sem ekki eru fullmótaðar. Höfundur gat allavega ekki fengið fram að kjörnir fulltrúar vissu mikið um út á hvað þessar breytingar gengju annað en að fletja út skipulagið með því að taka sviðsstjóralagið af.

Í ljósi þeirra niðurstaðna sem fengust bæði með viðtölum og í spurningakönnun leggur höfundur til að kjörnir og ráðnir stjórnendur Akureyrarbæjar hafi í huga þegar til stendur að fara í breytingar á stjórnskipulagi bæjarins að skoða hvort skipulagið sem er til staðar sé ekki að gefa af sér það sem til er ætlast. Daft nefnir sjö atriði sem ætlast er til að skipulag gefi af sér. Einnig þarf að skoða hvernig breytingar á að fara í. Eru það margar smáar breytingar eða eru það fáar og stórar breytingar? Einnig þurfa stjórnendur að ákveða hvaða leið þeir vilja fara til að mæla árangur af breytingunum. Í kafla 1.7 er fjallað um stefnumiðað árangursmat sem gott tæki til þess. Það eru ekki nútíma vinnubrögð að ætla að hafa tilfinningu fyrir hvernig til hefur tekist.

Í viðtalinu við bæjarstjóra Akureyrarbæjar Sigrúnu Björk Jakobsdóttur kom fram að Hafnarfjarðarbær og Reykjavíkurborg hafi verið að horfa til þess sem verið væri að gera í stjórnsýslunni hér í bæ. Með því að skoða heimasíður hjá öðrum sveitarfélögum má sjá að sveitarfélög eins og Hafnarfjörður, Garðabær, Kópavogur og Reykjavík eru með sviðafyrirkomulag hjá sér. Í Kópavogi er fullnaðar ákvarðanatökuvaldið í höndum bæjarstjórnar eða bæjarráðs. Af þeim upplýsingum sem hægt er að nálgast á heimasíðunum hafa þessi

bæjarfélög ekki enn farið í að dreifistýra valdi og ábyrgð til ráðinna stjórnenda eins og gert er á Akureyri. Það er vonandi metnaður hjá stjórnendum Akureyrarbæjar að halda áfram að vera leiðandi á þessu sviði, vera sífellt vakandi yfir því hvað má betur gera og miðla upplýsingum um kosti og galla þeirra leiða sem farnar eru.

Hraðinn varð of mikill þegar að loka innleiðingunni kom. Góð hugmynd sem hefur verið þróuð og aðlöguð að bæjarkerfinu. Einnig að hluta til innleidd á farsælan hátt er í loka áfanganum keyrð í gegn á skömmum tíma án þess að búið sé að hnýta nauðsynlega enda til að gera innleiðinguna á réttan máta. Það gleymist í kappi stjórnmalanna að hugsa um hvaða afleiðingar það geti haft. Vonandi bera menn þó gæfu til að klára dæmið í sátt og samlyndi þannig að bæjarfélagið tapi ekki vel hæfu starfsfólki og þeirri ímynd að vera framsækið bæjarfélag. Gaman væri að skoða eftir ár eða svo hvort menn eru orðnir sáttir og hvort skilningur á framkvæmdinni er orðin meiri. Hvort það verður gert verður tíminn að leiða í ljós en vonandi eru menn betur meðvitaðir um hvernig á ekki að fara að.

6. Niðurstaða

Í rannsókn þessa var lagt upp með rannsóknarspurninguna: Hvaða áhrif hafa breytingar á stjórnskipulagi hjá Akureyrarbæ á dreifingu valds til starfsfólks, haft á skilvirkni og þjónustu við bæjarbúa?

Af þeim rannsóknum sem gerðar voru má sjá að vald ráðinna stjórnenda hefur aukist og ábyrgð þeirra líka.

Skipulag Akureyrarbæjar hefur breyst frá því að vera starfaskipulag allt frá árinu 1996, í það að vera fléttuskipulag í dag. Þar sem horft er til þess flata kerfis sem Norðmenn hafa verið að taka upp hjá sér.

Verkaskipting og ábyrgð embættismanna hefur breyst frá því að vera þannig að þeir höfðu sviðstjóra yfir sér auk bæjarstjóra og bæjarstjórnar. Nú sinna þeir hluta af sviðsstjórstörfunum og taka ábyrgð samfara því. Bæjarstjóri er þeirra næsti yfirmaður og svo eru nefndir og bæjarstjórn. Embættismenn eiga í dag að geta stýrt sinni rekstrareiningu að settum markmiðum eftir þeim leiðum sem embættismenn telja vænlegastar til árangurs. Þeir hafa í dag vald til að ráða forstöðumenn eftir að hafa fengið álit nefnda. Þetta vald var áður þannig að bæjarstjórn réði forstöðumenn. Ábyrgð þess að rekstur hvernig deildar gangi upp er í höndum embættismanna, hvort sem gengur vel eða illa.

Skilvirkni hefur ekki verið mæld og kemur því ekki ljóst fram í svörum stjórnenda hvernig hún er metin. Samt sem áður eru margir þættir í rannsókninni og gögnunum sem notuð voru sem benda til þess að skilvirkni hafi aukist með bættem tæknibúnaði, þjónustuanddyri o.fl.

Spurningin um þjónustuaukningu er því miður á þann veg að greinilegt er að stjórnendur telja flestir að hún sé ekki til staðar. En sem betur fer er misjafnt hvað menn kalla aukna þjónustu og samkvæmt öllum öðrum gögnum en skoðanakönnun og viðtölum þá hefur þjónusta aukist gríðarlega. Nægir þar að horfa til reynslusveitarfélags verkefnanna.

Heimildaskrá

Ritaðar heimildir

- Akureyrarbær. (1998). *Greinargerð með tillögum um breytingar á stjórnkerfi Akureyrarbæjar*, (sem samþykkt var í bæjarstjórn 15. september 1998). Akureyri
- Akureyrarbær. (2005). *Greinargerð um þróunarverkefni á vegum Akureyrarbæjar, 2005*. Akureyri
- Daft R. L. (2004). *Organization Theory and Design*, (8. útgáfa). United States of America: Thomson, South-Western.
- Gunnar Frímansson. (1994). *Skýrsla um könnun á viðhorfum bæjarfulltrúa og embættismann í bæjarkerfi Akureyrar til skilvirkni í stjórnkerfi bæjarins*, Akureyri
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2003). *Lýðræðisleg stjórnun sveitarfélaga*. (Fræðslurit 21). Reykjavík, Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Huczynski, A. og Buchanan D. (2004). *Organizational Behaviour An Introductory Text*, (5. útgáfa). Harlow: Person
- IMG Gallup. (2005). *Akureyrarbær lífskjarakönnun mars 2005*. IMG Gallup
- Ingi Rúnar Eðvarðsson. (2006). *Stjórnunaraðferð og skipulag íslenskra fyrirtækja: Tímarit um viðskipti og efnahagsmál*.
- Jón Hjaltason. (1994). *Saga Akureyrar II bindi*, (1. útgáfa). Akureyri, Akureyrarbær.
- Kaplan Robert S. og Norton David P. (2001). *The Strategy-focused Organization*. USA Harvard Business School Publishing Corporation.
- Kristján Þór Júlíusson. (2006). *Stjórnsýslubreytingar 2006 Kynning 3. nóv. 2006*, Akureyri
- McDaniel Carl og Gates Roger. (2005). *Marketing Research* (6. útgáfa). USA: John Wiley & Sons, Inc.
- Opedal Ståle, Stigen Inger Marie, Laudal Thomas og Tovsen Marit. (2003). *Flat struktur – er det veien å gå*. Oslo. Kommuneforlaget, AS.
- Pugh D. S. (1997). *Organization Theory*, (4. útgáfa). England: Clays Ltd, St. Ives plc.
- Runólfur Smári Steinþórsson, Marsteinn Þór Arnar og Sigurður Arnar Jónsson. (1995). *Skipulag fyrirtækja*. Reykjavík: Framtíðarsýn.
- Sigurður Óli Kolbeinsson og Jón Jónsson. (2003). *Stjórnskipuleg staða sveitarfélaga og lagaleg umgjörð þeirra*. Fræðslurit 21, Reykjavík, Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Steindór Steindórsson. (1993). *Akureyri Höfuðborg hins bjarta norðurs*. Reykjavík: Bókaútgáfan Örn og Örlygur hf.

Rafrænar heimildir

- Akureyri.is (2007) Úr sögu Akureyrar eftir Jón Hjaltason sagnfræðing. Sótt 12. mars 2007 af <http://www.akureyri.is/lifsins-gaedi/saga/>.
- Akureyri.is (2007). Akureyri í tölum. Sótt 12. mars 2007 af <http://www.akureyri.is/lifsins-gaedi/tolulegar-upplýsingar/nr/302>.
- Akureyri.is (2007). Akureyri deildir og yfirstjórn. Sótt 17. apríl 2007 af <http://akureyri.is/stjornkerfid/deildir/>
- Briand, Louise, og Bellemare, Guy. (2006). A structurationist analysis of post-bureaucracy in modernity and late modernity [Rafræn útgáfa] *Journal of Organizational Change Management*, 19, 65. Sótt 05. mars 2007 af <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=5&did=1012273071&SrchMode=1&sid=2&Fmt=4&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1177717334&clientId=58032>
- Grimes, A. J. Authority, Power, Influence and Social Control: A Theoretical Synthesis [Rafræn útgáfa]. *Academy of Management*, 3, 724. Sótt 11. janúar 2007 af <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=21&did=85245214&SrchMode=1&sid=3&Fmt=6&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1177717610&clientId=58032>
- Klimstra, Paul D. og Potts, Joseph. (1988). What we've Learned Managing R&D Projects [Rafræn útgáfa]. *Research Technology Management*, 31, 23. Sótt 06 febrúar 2007 af <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=1&did=769466&SrchMode=1&sid=5&Fmt=6&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1177718043&clientId=58032>
- Menntamálaráðuneyti. (1996) Menntamálaráðuneytið grunnskólar. Sótt 24. mars 2007 af <http://www.mrn.stjr.is/malaflokkar/menntamal/grunnskolar/>.
- Reykjavíkurborg. (2004). Samhæft árangursmat (hvað, hvers vegna og hvernig. Sótt 24. apríl 2007 af http://www4.landspitali.is/lsh_ytri.nsf/htmlpages/index2.html#gaedi_0042
- Rusaw, A. Carol. (1997). Reinventing local government: A case study of organizational change through community learning [Rafræn útgáfa]. *Public Administration Quarterly*, 20, 419. Sótt 11. janúar 2007 af <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=3&did=12419091&SrchMode=1&sid=4&Fmt=3&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1177717847&clientId=58032>
- Snjólfur Ólafsson. (2005). Stefnumiðað árangursmat sem liður í að framkvæma stefnu. Sótt 24. apríl 2007. af [http://www4.landspitali.is/lsh_ytri.nsf/pages/gaedi_0042/\\$file/2005_SnjolfurOlafsson_StefnumidadArangursmat.pdf](http://www4.landspitali.is/lsh_ytri.nsf/pages/gaedi_0042/$file/2005_SnjolfurOlafsson_StefnumidadArangursmat.pdf)
- Sveitarstjórnarkosningar. (2006) Fækkun sveitarfélaga. Sótt 24. mars 2007 af

http://www.kosningar.is/almennar_upplýsingar/frettir_og_tilkynningar/nr/2349.

Wilson, Chris, Hagarty, David og Gauthier, Julie. (2003). Results using the balanced scorecard in the public sector [Rafræn útgáfa]. *Journal of Corporate Real Estate*, 6, 53. Sótt 24. apríl 2007 af <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=0&did=547925641&SrchMode=1&sid=8&Fmt=4&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1177718402&clientId=58032>

Munnlegar heimildir

- Dagný Magnea Harðardóttir, deildarstjóri Skrifstofu ráðhúss, (f. 1961), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*, Viðtal tekið í Ráðhúsi Akureyrar, 2. apríl 2007.
- Dan Jens Brynjarsson, deildarstjóri Fjármáladeildar Akureyrarbæjar og situr í framkvæmdastjórn, (f. 1960), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*, Viðtal tekið í Ráðhúsi Akureyrar, 20. mars 2007.
- Gerður Jónsdóttir, Framsóknarflokki, (f. 1950), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*, Viðtal tekið hjá höfundi, 2. apríl 2007.
- Guðríður Friðriksdóttir, framkvæmdastjóri Fasteigna Akureyrarbæjar, (f. 1960), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*, Viðtal tekið í Ráðhúsi Akureyrar, 22. mars 2007.
- Guðrún Sigurðardóttir, deildarstjóri Fjölskyldudeildar, (f. 1957), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*, Viðtal tekið í Glerárgötu 26, 21. mars 2007.
- Halla Margrét Tryggvadóttir, deildarstjóri Starfsmannaþjónustu, situr í framkvæmdastjórn, (f. 1963), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*. Viðtal tekið í Ráðhúsi Akureyrar, 30. mars 2007.
- Hermann Jón Tómasson, Samfylkingunni, (f. 1959), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*. Viðtal tekið í Ráðhúsi Akureyrar, 3. apríl 2007
- Karl Guðmundsson, bæjarritari, (f. 1953), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*. Viðtal tekið í Ráðhúsi Akureyrar, 30. mars 2007.
- Kristín Sigfúsdóttir, Vinstri grænum, (f. 1949), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*. Viðtal tekið í M.A. 12. apríl 2007.
- Kristján Þór Júlíusson, fyrrverandi bæjarstjóri, (f. 1957), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*. Viðtal tekið hjá höfundi, 11. apríl 2007.
- Margrét Guðjónsdóttir, framkvæmdastjóri Heilsugæslustöðvar, (f. 1963), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*. Viðtal tekið í Heilsugæslustöð Akureyrar, 22. mars 2007.

- Oddur Helgi Halldórsson, L- lista fólksins, (f. 1959),
Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006. Viðtal tekið hjá Blikkrás, 12. apríl 2007.
- Sesselja Sigurðardóttir, (f. 1962), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*. Tölvupóstur til höfundar, 12. apríl 2007.
- Sigríður Stefánsdóttir, deildarstjóri Markaðs- og kynningarmála, (f. 1949),
Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006. Viðtal tekið í Ráðhúsi Akureyrar, 20. mars 2007.
- Sigrún Björk Jakobsdóttir, bæjarstjóri, (f. 1966), *Stjórnskipulagsbreytingar hjá Akureyrarbæ 1996-2006*. Viðtal tekið á skrifstofu bæjarstjóra, 29.mars 2007.

Viðaukar

Viðauki 1

Spurningar til deilda- millistjórnenda hjá Akureyrarbæ.

1. Hversu lengi hefur þú gegnt deildar eða millistjórnenda stöðu hjá Akureyrarbæ?
() 0–1 ár () 1–3 ár () 3–5 ár () 5–7 ár () 7–10 ár () 10 ár+
2. Hversu vel þekkir þú þær breytingar sem orðið hafa á stjórnskipulagi Akureyrarbæjar frá árinu 1996?
() Mjög vel () Vel () Sæmilega () Illa
3. Hversu vel þekkir þú þær breytingar sem urðu á stjórnskipulagi Akureyrarbæjar árið 2006?
() Mjög vel () Vel () Sæmilega () Illa
4. Telur þú að breytingarnar hafi verið nógu vel kynntar?
() Já () Nei () Veit ekki
5. Telur þú að breytingarnar hafi?
() Tekist mjög vel () tekist vel () tekist frekar illa () tekist mjög illa
6. Telur þú að skipulagsbreytingarnar hafi haft áhrif á starf þitt hvað vald og ábyrgð varðar?
() Mjög mikil áhrif () frekar mikil áhrif () frekar lítil áhrif () engin áhrif
7. Telur þú að skipulagsbreytingarnar hafi aukið valddreifingu innan Akureyrarbæjar?
() Já () Nei () Veit ekki
8. Hafa stjórnskipulagsbreytingar undanfarinna ára skilað sér í meiri skilvirkni í starfi þínu/rekstrareiningu þinni? **Þá er átt við hraðari, meiri og betri þjónustu**
() Mjög mikil aukning () Nokkur aukning () Lítil aukning () Engin aukning
9. Hefur verið boðið upp á nýja þjónustu í kjölfar skipulagsbreytinga?
Já, hvaða _____ () Nei
10. Verða viðskiptavinir þinnar stofnunar/deildar varir við meiri skilvirkni að þínu mati?
() Já () Nei () Veit það ekki
11. Hvaða menntun hefur þú?
() Grunnskólapróf () Stúdentspróf () Iðnmenntun () Háskólapróf () Annað
12. Kyn þitt er?
() Karl () Kona
13. Aldur þinn er _____