



**Þrep í átt að stefnumiðuðu sveitarfélagi**  
Prófun á stefnumótunarlíkani John M. Bryson hjá  
Sandgerðisbæ

**Ólafur Þór Ólafsson**

**Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu**

**Félagsvísindasvið**



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

**Þrep í átt að stefnumiðuðu sveitarfélagi**  
***Prófun á stefnumótunarlíkani John M. Bryson hjá Sandgerðisbæ***

Ólafur Þór Ólafsson

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Leiðbeinandi: Dr. Ómar H. Kristmundsson

Stjórnmálafræðideild  
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands  
September 2011

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Ólafur Þór Ólafsson 2011

Reykjavík, Ísland 2011

## Útdráttur

Hjá sveitarfélögum hefur stefnumótun að mestu leyti farið fram í afmörkuðum málaflokkum eða í tengslum við einstaka þætti í rekstri. Í þessu verkefni er viðfangsefnið að kanna hvort heildstæð stefnumótun í átt að stefnumiðaðri stjórnun geti verið árangursrík hjá íslensku sveitarfélagi.

Til að nálgast viðfangsefnið er lögð áhersla á að skoða líkan John M. Bryson um stefnumótun í 10 þrepum og prófað hvort hægt sé að staðfæra það að Sandgerðisbæ. Lagt er upp með að niðurstöður úr prófun á líkaninu hjá einu sveitarfélagi gefi vísbendingar um gagn þess fyrir önnur. Í tengslum við verkefnið fór vinna af stað hjá Sandgerðisbæ sem grundvallaðist á stefnumótunarlíkaninu og eru niðurstöðrnar hér byggðar á henni.

Í prófuninni náðist einungis að fara í gegnum fyrstu þrepin í líkaninu. Niðurstaðan var að sterkar vísbendingar eru um að hægt sé að staðfæra aðferðarfræði John M. Bryson um stefnumótun í opinberum skipulagsheildum í tíu þrepum að Sandgerðisbæ þannig að hún geti orðið grunnur að árangursríkri stefnumótun hjá sveitarfélaginu. Líkanið virkaði sem gagnlegt tæki til að stýra stefnumótunarvinnunni og skilaði þeim sem tóku þátt í ferlinu markvisst áfram. Út frá prófuninni er því hægt að segja að líklegt er að heildstæð stefnumótun í átt að stefnumiðaðri stjórnun geti verið árangursrík hjá íslenskum sveitarfélögum.

## Formáli

Þetta lokaverkefni er endapunkturinn á MPA-námi mínu í opinberri stjórnarsýslu við Háskóla Íslands sem ég hef stundað með daglegum störfum undanfarin ár. Námið hefur ekki sóst sérstaklega hratt enda hef ég haft í mörg horn að líta utan hins akademíska heims. Hægt og rólega hef ég þó færst nær lokum í náminu og um leið styrkst bæði gagnvart fræðimennsku háskólaumhverfisins en ekki síður í mínum daglegu störfum bæði sem embættismaður og sveitarstjórnarmaður.

Það tók mig hins vegar nokkuð langan tíma að finna viðfangsefni í lokaverkefnið sjálft. Þar var tvennt sem togaðist á. Annars vegar að vinna verkefni sem á einhvern hátt myndi byggja á reynslu minni vegna starfa fyrir sveitarfélög eða hins vegar að eiga við verkefni af allt öðrum meiði, sem þar með myndi gefa mér aukna víðsýni og reynslu. Í verkefnavali í hinum ýmsu námskeiðum í náminu reyndi ég oft en ekki að kljást við umhverfi sem var mér framandi og hafði ég bæði gagn og gaman af því. Á endanum varð það síðan ofan á að taka fyrir verkefni sem myndi nýtast mér í starfi og reynsla mín kæmi að notum.

Ég valdi að fjalla um stefnumótun sveitarfélaga eftir að hafa ráðfært mig við leiðsagnarkennara minn, Ómar H. Kristmundsson. Ég ákvað jafnframt að tengja verkefnið við Sandgerðisbæ sem er það sveitarfélag sem ég þekki hvað best. Ég hef margvíslega tengingu við sveitarfélagið, vann þar í nokkur ár sem deildarstjóri yfir íþróttá- og tómstundamálum, hef átt sæti í bæjarstjórn í rúm níu ár og er nú forseti bæjarstjórnar. Ég þekki því vel til allrar starfsemi sveitarfélagsins og aðgangur að upplýsingum er greiður. Þá var það spennandi að verkefnið sjálft gæti orðið raunverulegt verkfæri í rekstri og stefnumótun hjá Sandgerðisbæ. Tenging mín við sveitarfélagið reyndist jafnframt gagnleg þegar kom að því að skipuleggja og framkvæma prófun á því stefnumótunarlíkani sem hér er sagt frá.

Í þessu verkefni er gerð prófun á stefnumótunarlíkani John M. Bryson og markmiðið að sjá hvort það geti gengið upp hjá íslensku sveitarfélagi. Ég hafði lítið farið yfir skrif Bryson áður en kom að vinnslu þessa verkefnis og það var leiðsagnarkennarinn Ómar H. Kristmundsson sem benti mér á að það gæti verið spennandi að skoða tíu þrepa nálgun hans út frá íslensku sveitarfélagi. Það reyndist rétt hjá honum enda er nálgun Bryson í senn

skemmtileg og mjög praktísk. Ég var þó ekki ókunnur kenningum um stefnumótun skipulagsheilda enda umfjöllun um þær órjúfanlegur hluti af MPA-náminu.

Það verður að koma hér fram að tíminn sem ég gaf mér til að vinna verkefnið sjálf var í knappara lagi. Sérstaklega á það við um þann þátt sem snerist að vinnu með fulltrúum Sandgerðisbæjar. Tvær vikur gáfust í að vinna að stefnumótun með þeim og þrátt fyrir mikinn áhuga og gott vinnuframlag þeirra einstaklinga sem tóku þátt í vinnunni tókst aðeins að komast yfir fyrstu þrepin í stefnumótunarlíkaninu. Þó svo að ekki hafi verið komist jafnt langt í ferlinu og stefnt var að var vinnan sem fór fram með fulltrúum Sandgerðisbæjar mjög dýrmæt fyrir verkefnið og gefur því í raun gildi.

Ég vil nota þetta tækifæri og koma á framfæri þökkum og virðingu gagnvart nokkrum aðilum. Fyrst vil ég þakka Ómari H. Kristmundssyni ánægjulegt samstarf og góð ráð við vinnslu þessa verkefnis. Þá vil ég þakka kennurum og samnemum við Háskóla Íslands fyrir að gera MPA-námið jafn skemmtilegt og gefandi og raun ber vitni. Ég vil þakka vinnuveitendum og samstarfsfólki sem hefur sýnt mér bæði þolinmæði og stuðning á meðan ég hef stundað námið. Ég vil þakka fulltrúum Sandgerðisbæjar, sérstaklega Sigrúnu Árnadóttur bæjarstjóra og meðlimum í stýrihópnum, fyrir ánægjulegt samstarf og jákvæðni gagnvart þessu verkefni. Vinnan við stefnumótunarvinnuna var aukaálag fyrir þá stjórnendur sem tóku þátt í henni, en vonandi skilar hún þátttakendunum sterkari í því að takast á við dagleg störf. Fjölskyldan mín á skilið hjartans þakkir, sérstaklega Katrín Júlía eiginkona mín sem hefur staðið eins og klettur við bakið á mér. Það er mikið álag á fjölskyldulífið þegar fjölskyldufaðirinn ákveður að fara í háskólanám með rúmlega fullri vinnu. Að lokum verð ég að koma sérstökum þökkum á framfæri til tengdaforeldra minna sem veittu mér vinnuástöðu heima hjá sér, til Eyþórs vinar míns sem leyfði mér að læra við eldhúsborðið sitt og til Júlíusar Viggó elsta sonar míns sem lét þabba sínum eftir herbergið sitt svo að MPA-verkefnið kæmist á koppinn.

# Efnisyfirlit

Útdráttur .....	3
Formáli .....	4
Efnisyfirlit .....	6
<b>1. Inngangur .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Stefnumótun skipulagsheilda .....</b>	<b>11</b>
2.1 Yfirlit yfir kenningar um stefnumótun skipulagsheilda .....	11
2.1.1 <i>Kveikjur að breytingum</i> .....	14
2.1.2 <i>Breytingar á skipulagsheildum hjá hinu opinbera í samanburði við einkageirann</i> .....	15
2.2 Mikilvægi forystunnar í stefnumótun.....	16
2.2.1 <i>Hugmyndir John P. Kotter um átta þrep í þróun meiriháttar breytinga</i> .....	16
2.2.2 <i>Hugmyndir John W. Gardner um eiginleika og viðfangsefni forystumanna</i> .....	18
2.3 Þegar breytingar heppnast .....	21
2.3.1 <i>Larry E. Greiner</i> .....	21
2.3.2 <i>Hal G. Rainey</i> .....	21
2.3.3 <i>Michael A. Beitler</i> .....	22
2.3.4 <i>Sergio Fernandez og Hal G. Rainey</i> .....	24
2.3.5 <i>Gagnrýni</i> .....	25
2.4 John M. Bryson.....	26
2.4.1 <i>Sameiginleg einkenni vel heppnaðra breytingaferla</i> .....	26
2.4.2 <i>Ráðleggingar til þeirra sem ætla að ráðast í vinnu við stefnumótun</i> .....	27
2.4.3 <i>Stefnumótunarferli í tíu þrepum</i> .....	29
<b>3. Sveitarfélög.....</b>	<b>44</b>
3.1 Íslensk sveitarfélög og verkefni þeirra .....	44
3.2 Sandgerðisbær .....	46
<b>4. Vinna við stefnumótun hjá Sandgerðisbæ samkvæmt líkani John M. Bryson.....</b>	<b>50</b>
4.1 Aðdragandinn og stefnumótunarvinnan .....	50
4.1.1 <i>Stýrihópurinn</i> .....	51
4.1.2 <i>Mat á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum við verkefnið sjálft</i> .....	51
4.1.3 <i>Hindranir í vegi fyrir stefnumótunarferlinu</i> .....	53
4.1.4 <i>Mat á kostnaði vegna stefnumótunar</i> .....	53
4.1.5 <i>Mat á ávinningi af stefnumótunarvinnu</i> .....	53
4.1.6 <i>Ákvörðun um áframhald</i> .....	54
4.1.7 <i>Áætlun um stefnumótun</i> .....	54

4.1.8	<i>Verkefnin og hagsmunaaðilarnir</i> .....	56
4.2	Vinnan sem eftir er ásamt nokkrum athugasemdum og umhugsunaratriðum .....	58
<b>5.</b>	<b>Niðurstöður og umræður</b> .....	<b>59</b>
	<b>Heimildaskrá</b> .....	<b>62</b>
	<b>Viðauki 1 – Útfyllt vinnublöð frá stefnumótunarvinnu hjá Sandgerðisbæ.</b> .....	<b>65</b>



# 1. Inngangur

Það hefur ekki verið mikið fjallað um íslensk sveitarfélög sem stjórnsýslueiningar og því ættu þau að geta verið góð uppspretta ýmis konar rannsóknarverkefna fyrir stjórnsýslufræðinga sem og félagsvísindamenn almennt. Íslensk sveitarfélög eru um margt merkileg. Flest þeirra eru agnar smáar einingar sem sinna mörgum krefjandi verkefnum í umhverfi þar sem kröfurnar um gæði og árangur fara vaxandi. Umhverfi þeirra er flókið og þar finnast margir ólíkir hagsmunaaðilar með ólíka hagsmuni. Þó að sveitarfélögin séu að mörgu leyti einsleit má einnig finna meðal þeirra fjölbreytileika í skipulagi og verkefnum sem og þeim leiðum sem þau hafa fundið til að ná markmiðum sínum. Merkileg viðfangsefni í einstaka málaflokkum eru nánast endalaus eins og í skólamállum, skipulagsmálum, félagsþjónustu, frítímaþjónustu og fjármálastjórnun svo eitthvað sé nefnt. Í þessu verkefni er þó ekki ætlunin að grafa djúpt í einstaka málaflokka heldur að skoða sveitarfélag sem skipulagsheild.

Höfundur þessa verkefnis hefur nánast allan sinn starfsferil verið í störfum sem tengjast sveitarfélögum með einum eða öðrum hætti, bæði sem embættismaður og sem pólitískt kjörinn fulltrúi. Því hefur hann reynslu af starfi sveitarfélaganna og sýn á þau frá fleiri en einni átt. Það er því eðlilegt að hér séu íslensk sveitarfélög álitin vera áhugavert rannsóknarverkefni. Í þetta skiptið er það Sandgerðisbær sem er viðfangsefnið. Þær ályktanir sem hægt er að draga út frá þessari ritgerð eiga því aðeins við um það sveitarfélag, þó svo að óhætt sé að telja að svipaðar niðurstöður myndu fást ef önnur sveitarfélög af svipaðri stærð yrðu rannsökuð. Niðurstöðurnar ætti því að vera hægt að skoða sem vísbendingar fyrir sveitarfélög almennt en sem grundvöll til ályktana fyrir Sandgerðisbæ.

Hjá Sandgerðisbæ er þörf fyrir að unnið sé að stefnumótun. Ekki hefur verið unnið markvisst að þeim málum í sveitarfélaginu þó svo að einhver vinna hafi farið fram vegna stefnumótunar fyrir einstaka málaflokka. Það sem hefur verið gert hefur einskorðast við einstaka svið en ekki hefur verið litið til sveitarfélagsins sem heildar. Mismunandi aðferðum hefur verið beitt við þá stefnumótunarvinnu sem farið hefur fram og fagmennskan við vinnuna verði misjafnlega mikil. Þá eru sum svið hjá sveitarfélaginu, sem hafa enga slíka vinnu unnið. Þörfin fyrir stefnumótunarvinnu fyrir Sandgerðisbæ sem eina skipulagsheild er því sannarlega til staðar.

Þegar rætt er um stefnumótun hjá sveitarfélagi er eðlilegt að velta því fyrir sér hvort hægt sé að fara í slíka vinnu fyrir skipulagsheildina sem heild. Töluvert hefur verið um að sveitarfélög hafi mótað sér stefnu í einstaka málaflokkum og er hægt að vísa nánast til allra þeirra verkefna sem þau vinna. Minna hefur þó verið um að sveitarfélögin hafi mótað sér heildarstefnu sem önnur starfsemi þeirra getur hvílt á. Umræður um þetta atriði kom upp við framkvæmd þess verkefnis sem hér er sagt frá og var niðurstaðan að gagn væri í heildarstefnu fyrir sveitarfélagið. Því væri rétt að fara í vinnu við hana áður eða a.m.k. samhliða því að stefnur einstaka málaflokka yrðu mótaðar. Slík vinnubrögð eru vel þekkt meðal fyrirtækja og stofnanna. Þar tíðkast að móta heildarstefnu sem m.a. hefur þann tilgang að samhæfa og samræma vinnu í einstaka málaflokkum og notast er við stefnumiðaða stjórnun og áætlanagerð til að ná skilgreindum markmiðum.

Viðfangsefnið hér er að kanna hvort slík heildarstefnumótun geti átt við hjá íslensku sveitarfélagi og það sérstaklega skoðað út frá Sandgerðisbæ. Farið er yfir fræðilega umfjöllun um stefnumótun hjá skipulagsheildum og gerð tilraun til að yfirfæra hana á sveitarfélagið. Hafa verður í huga að flestar þær rannsóknir og kenningar sem hér er vitnað í miðast við stórar skipulagseiningar og það oftast í Bandaríkjunum. Í samanburði við þær einingar myndi lítið íslenskt sveitarfélag líklega flokkast sem öreining. Hins vegar er áhugavert að sjá hvort þessar kenningar geti átt við veruleika íslenskra sveitarfélaga og jafnvel verið ganglegt tæki í höndum stjórnenda þar.

Til að nálgast þetta verkefni er áhersla lögð á að skoða stefnumótunarlíkan sem John M. Bryson hefur smíðað um stefnumótun í 10 þrepum. Þetta líkan hefur verið staðfært að íslenskum aðstæðum með góðum árangri, en hefur hins vegar ekki verið skoðað sérstaklega út frá veruleika íslenskra sveitarfélaga.<sup>1</sup> Viðfangsefnið í þessu verkefni er að prófa stefnumótunarlíkan Bryson hjá Sandgerðisbæ. Með slíkri prófun ætti að sjást hvort líkanið getið orðið grunnur að árangursríkri stefnumótun hjá smáu íslensku sveitarfélagi. Auk þess ættu kostir og gallar þess að nýta stefnumótunarlíkanið við þessar aðstæður að koma í ljós.

Jafnframt ætti umfjöllunin hér að leiða í ljós hvort fræðileg umfjöllun um stefnumótun skipulagsheilda geti átt við um Sandgerðisbæ og jafnvel nýst í stefnumótunarvinnunni þar og þá einnig hjá öðrum íslenskum sveitarfélögum af svipaðri stærð. Tvennt er gert til að ná utan um viðfangsefnið. Annars vegar er farið yfir kenningar sem fjalla um stefnumótun skipulagsheilda og sérstakur gaumur gefinn að hlutverki forystunnar. Þá liggur í hlutarins eðli

---

<sup>1</sup> Hér má benda á MPA-verkefni um prófun á aðferðarfærði Bryson hjá ÁTVR og Landlæknisembættinu. Jón Gauti Jónsson, *Prófun á aðferðarfærði við stefnumótun í opinberum stofnunum* (Reykjavík: Háskóli Íslands, 2006).

að nokkuð vel er farið yfir áður nefnt stefnumótunarlíkan Bryson. Hins vegar var stefnumótunarferli ýtt úr vör hjá Sandgerðisbæ þar sem stuðst var við aðferðarfræði Bryson og er reynslan af því ferli nýtt í þessu verkefni. Sá skammti tímarammi sem gafst til að vinna verkefnið hjá Sandgerðisbæ olli því að ekki náðist að komast í gegnum fyrstu þrepin í stefnumótunarlíkaninu. Niðurstöðurnar ættu samt sem áður að gefa góða vísbendingu um það hvort hér sé komið raunverulegt verkfæri sem Sandgerðisbær getur nýtt til að móta heildstæða stefnu og ekki síður fyrirmynd fyrir önnur íslensk sveitarfélög af svipaðri stærð.

Verkefnið hér skiptist í nokkra kafla. Eftir þennan inngang tekur við kafli þar sem farið er yfir nokkrar kenningar um stefnumótun hjá skipulagheildum og sérstakur gaumur gefinn að hinu opinbera auk þess sem brugðið er ljósi á umfjöllun um mikilvægi forystunnar í breytingaferlinu. Í þeim kafla er jafnframt að finna kynningu á stefnumótunarlíkani John M. Bryson sem verkefnið fjallar um. Í þriðja kaflanum er umfjöllun um íslensk sveitarfélög og verkefni þeirra, en mikilvægt er að gera sér grein fyrir því hvað gerir þau sérstæð sem skipulagsheildir. Í sama tilgangi er í þeim kafla brugðið upp mynd af Sandgerðisbæ sem er það sveitarfélag sem er til umfjöllunar í þessu verkefni. Í fjórða kafla er sagt frá stefnumótunarferlinu hjá Sandgerðisbæ. Að síðustu kemur kafli með niðurstöðum ásamt umræðum og vangaveltum um tengsl kenninganna við raunveruleikann.

## 2. Stefnumótun skipulagsheilda

Stefnumiðuð áætlun er formleg skrifuð stefna sem lýsir því takmarki sem skipulagsheild ætlar að ná í framtíðinni og hvaða leiðir hún ætlar að fara að því að ná því markmiði. Mótun stefnu er varanleg ákvörðun sem felur í sér skuldbindingu og yfirlýsingu um verklag eða vinnubrögð.<sup>2</sup> Í þessum kafla er farið yfir umfjöllun nokkurra fræðimanna um stefnumótun skipulagsheilda og sértaklega horft til opinbera geirans. Kaflinn skiptist í fjóra hluta. Fyrst er yfirlit yfir mismunandi nálganir í umfjöllun um stefnumótun. Síðan er mikilvægi forystunnar í stefnumótun skoðuð. Þá er farið yfir umfjöllun nokkurra fræðimanna um það hvað einkennir vel heppnuð breytingaferli. Að síðustu er fjallað um kenningar John M. Bryson og stefnumótunarlíkanið sem hann hefur mótað.

### 2.1 Yfirlit yfir kenningar um stefnumótun skipulagsheilda

Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand og Joseph Lampel hafa tekið saman yfirlit um mismunandi umfjöllun um stefnumótun og raðað upp í tíu skóla. Þessum skólum raða þeir síðan upp í þrjú flokka eftir sjónarhorni þeirra á stefnumótunina.<sup>3</sup> Þessi yfirferð Mintzberg, Ahlstrand og Lampel gefur jafnframt ágætt yfirlit yfir sögulega þróun kenninga um stefnumótun skipulagsheilda. Stefnumótunarskólarnir tíu samkvæmt þessari nálgun eru eftirfarandi:<sup>4</sup>

*Hönnunarskólinn* (e. The Design School). Stefnan er að mestu hönnuð.

Hentar best í stöðugu umhverfi þar sem lítið svigrúm er til breytinga.

*Áætlunaskólinn* (e. The Planning School). Stefnan byggist á vel skilgreindum áætlunum sem tengja saman markmið og verkefni. Hér er lítið svigrúm til breytinga.

---

<sup>2</sup> Ómar H. Kristmundsson, „Stefnumiðuð áætlanagerð félagsamtaka“, *Stjórnmal og stjórnsýsla. Veftímarit* 1. tbl. 4. árg. (Reykjavík: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, 2008), bls. 67-69.

<sup>3</sup> Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand & Joseph Lampel, *Strategy Safari. A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management* (Hemel Hempstead, England: Prentice Hall, 1998), bls. 2-7.

<sup>4</sup> Við umfjöllun um kenningaskólana tíu er stuðst við Jón Gauti Jónsson (2006), bls. 11-14.

*Staðsetningarskólinn* (e. The Positioning School). Stefnan byggist fyrst og fremst á góðum greiningum og hentar best í samkeppnisumhverfi.

*Frumkvöðlaskólinn* (e. The Entrepreneurial School). Stefnan byggist á sterkum leiðtoga með skýra framtíðarsýn. Einfalt skipulag með mikinn sveigjanleika.

*Hugræni skólinn* (e. The Cognitive School). Stefnan byggist á hugrænum þáttum.

*Lærdómsskólinn* (e. The Learning School). Stefnan byggist upp í gegnum lærdómsferli sem gengur í hringrás þar sem hægt er ná lagfæringum í hverjum hring sem farinn er. Allir taka þátt í stefnumótun. Er mjög útbreidd aðferðafræði.

*Valdaskólinn* (e. The Power School). Stefnan byggist á samkomulagi milli þeirra mismunandi valdaeininga sem mynda skipulagsheildina og móta umhverfi hennar.

*Menningarskólinn* (e. The Cultural School). Stefnan verður til í félagslegu ferli sem byggir á sameiginlegri hugmyndafræði, menningu og skilningi. Menningin er límið sem heldur heildinni saman.

*Umhverfisskólinn* (e. The Environmental School). Stefna verður til fyrst og fremst vegna þarfa og krafta í umhverfi skipulagsheildarinnar.

*Formskólinn* (e. The Configuration School). Það mikilvægasta úr öðrum skólum er sameinað í þennan eina þar sem stefnumótun og framkvæmd hennar er hluti af þróunarferli skipulagsheildar úr einu formi í annað. Á að greina mikilvægi breytinganna og vera umgjörð utan um breytingarferlið.

Fyrstu þrjú skólarnir teljast til forskriftarskóla (e. Prescriptive) þar sem áherslan er lögð á forskrift fyrir því hvernig skipulagsheildirnar eigi að vera. Næstu sex skólar teljast til lýsandi skóla (e. Describing) þar sem áherslan er á að lýsa því hvernig breytingarferlið á sér stað. Síðasti skólinn tilheyrir einn flokki aðlögunarskóla (e. Configuration) þar sem reynt er að sameina það besta úr öllum hinum skólunum og er hann hugarsmíð þeirra Mintzberg, Ahlstrand og Lampel.

Aðra nálgun til að flokka stefnumótunarkenningar sem fjalla um opinberar stofnanir má m.a. sjá hjá Sergio Fernandez og Hal G. Rainey.<sup>5</sup> Þeir telja að skipta megi kenningunum upp í sex mismunandi hópa sem eru eftirtaldir:

*Aðlögunarkenningar* (e. Rational adaptive theories). Slíkar kenningar líta á stjórnendur sem fulltrúa breytinga innan skipulagsheildanna. Stjórnendurnir breyta og bæta skipulagið og ferlunum innan stofnunarinnar eftir því hvernig þeir skilgreina umhverfi skipulagsheildarinnar. Markmiðið er að stofnunin eigi meiri möguleika til að lifa af og ná árangri í því umhverfi sem hún býr við.

*Stofnanakenningar* (e. Institutional theory). Hér er litið á skipulagsheildir sem hluta af stofnanaumhverfi. Umhverfið byggist upp bæði af opinberum og sjálfstæðum aðilum ásamt þeim viðmiðum, gildum, reglum og hugrænu kerfum sem þau hafa þróað. Þróun skipulagsheilda mótast af þessu umhverfi og miðast við að auka lögmæti þeirra innan kerfisins um leið og reynt er að auka lífsmöguleika þeirra.

*Lífsferilskenningar* (e. Life cycle theories). Hér er svo litið á að skipulagsheildir fari í gegnum línulegt æviskeið ekki ólíkt lifandi verum. Stjórnandinn geti haft áhrif á það hvernig þessi þróun eigi sér stað en geti ekki komið í veg fyrir hana. Þessi þróun sé óumflýjanleg líkt og ekki er hægt að koma í veg fyrir að lífverur eldist. Hér er gert ráð fyrir að áhrif stjórnandans á stefnumótunina sé lítil og jafnvel umhverfisins líka.

*Þróunarkenningar* (e. Ecological and evolutionary theories). Samkvæmt slíkum kenningum er það nokkurs konar náttúruval sem ræður því hvernig skipulagsheildir þróast og hverjar lifa og hverjar deyja í samkeppni þeirra á milli. Talið er að lítil hvati sé fyrir stórar og stöðugar skipulagsheildir til að breytast. Innan þeirra sé áherslan einkum á stöðugleika og völd og því séu þær ekki sérstaklega vel í stakk búnar til að takast á við breytingar. Þær skipulagsheildir sem falli best að umhverfinu hverju sinni dafni á meðan þær sem ekki geri það hverfi. Það eru því ekki rökrænar ákvarðanir stjórnenda sem ráða velferð stofnanna heldur staða þeirra gagnvart öðrum stofnunum og umhverfinu. Samkvæmt þessu er fjölbreytileiki

---

<sup>5</sup> Sergio Fernandez & Hal G. Rainey „Managing Successful Organizational Change in the Public Sector: An Agenda for Research and Practice“ *Public Administration View* Volume 66, number 2 (2006), bls. 2-6.

skipulagsheilda skýrður með því að sumar þeirra hverfa og nýjar koma fram til að fylla tómarúmið sem myndast.

*Stefnuflæðikennningar* (e. Policy diffusion and innovation models). Í þessum kenningum er áherslan lögð á að rannsaka af hverju og hvernig skipulagsheildir breyta um stefnu og taka upp ný verkefni. Talið er að bæði kjörnir fulltrúar og embættismenn hegði sér á rökrænan hátt og taki því upp nýjar stefnur og verkefni ýmist til þess að bæta pólitíska stöðu sína eða styrkja stofnanir sínar. Stjórnendur í opinberum skipulagsheildum læri af jafningjum sínum í öðrum sambærilegum skipulagsheildum ýmist til að taka upp það sem hefur tekist vel annars staðar, til að gera stofnanir sínar betur samkeppnishæfar eða til að svara kröfum almennings um að þeirra skipulagsheild hagi sér á sama hátt og aðrar sambærilegar.

*Átakakennningar* (e. Dialectical and conflict theories of change). Slíkar kenningar gera ráð fyrir að bæði einstaklingar og stofnanir lifi í flóknum og margþættum heimi þar sem saman koma ólíkir hagsmunir, hugmyndir og gildi. Í gegnum ágreining og átök komi upp ný viðhorf sem storka ríkjandi viðhorfum og ná á endanum yfirhöndinni. Samkvæmt þessari sýn eru embættismenn ekki bara áhorfendur í þessu ferli heldur virkir gerendur í hinu pólitíska ferli.

### 2.1.1 Kveikjur að breytingum

Síðustu árinu hefur mikið verið fjallað um breytingastjórnun og hún verður sífellt mikilvægari í umhverfi fyrirtækja og stofnanna.<sup>6</sup> Það eru einkum þrír þættir sem drífa þessa þróun áfram: Í fyrsta lagi harðnandi samkeppni og ókyrrð á verðbréfamörkuðum hjá einkageiranum, en aukin áhersla á neytandann og þrýstingur frá stjórnvöldum hjá opinbera geiranum; í öðru lagi hinn mikli hraði tækniþróunar; og að síðustu stóraukið upplýsingaflæði. Árangur af örum breytingum er oft misjafn og breytingaferlið sjálft getur verið fráhrindandi. Þegar meiriháttar breytingar eru gerðar á skipulagsheildum virðist niðurstaðan oft vera sú að hið mannlega gleymist í þeirri ofuráherslu sem er lögð á nýtt skipulag og flókna ferla.

Það eru mismunandi þættir sem geta verið kveikjur að breytingum á skipulagsheildum. Hægt er að skipta þeim í tvo flokka eftir því hvort upphaf þeirra er innan eða utan

---

<sup>6</sup> David Buchanan & Andrzej Huczynski, *Organizational Behaviour: An Introductory Text* (Essex, England: Prentice Hall, 2004), bls. 606-607.

heildarinnar.<sup>7</sup> Slíkar ytri kveikjur geta m.a. verið: ný tækni; ný hráefni; breytingar á kröfum viðskiptavina og smekk þeirra; hegðun og þróun samkeppnisaðila; löggjöf og stefna stjórnvalda; efnahagslegar breytingar, bæði innanlands og erlendis ásamt breyttu viðskiptaumhverfi; breytingar í staðbundnum stjórnmálum, landspólitík eða alþjóðastjórnmálum; og breytingar á félagslegum og menningarlegum gildum. Slíkar innri kveikjur geta m.a. verið: ný framleiðsla eða breytingar á þjónustubáttum; slök frammistaða og starfsandi, mikið stress og há starfsmannavelta; ráðning nýs yfirstjórnenda eða stjórnunarteymis; ófullnægjandi þekking eða geta, sem ýtir undir að þjálfun er aukin; færsla á verksmiðjum og skrifstofum, oft nær byrgjum og mörkuðum; viðurkenning á vandamálum sem verður til þess að ábyrgð færist til innan heildarinnar; þróun í framleiðsluferlinu; og nýjar hugmyndir um það hvernig eigi að þjónusta viðskiptavinum.

### **2.1.2 Breytingar á skipulagsheildum hjá hinu opinbera í samanburði við einkageirann**

Nokkuð hefur verið rætt um það hvort munur sé á breytingum á opinberum skipulagsheildum og þeim sem eru á einkamarkaði. Árið 1969 skilgreindi Golembowski fimm hindranir sem ynnu gegn því að breytingar á skipulagsheildum næðu fram að ganga hjá hinu opinbera.<sup>8</sup> Hann sagði að þessar hindranir ásamt þeirri stjórnunarhefð sem er ríkjandi hjá hinu opinbera standi í vegi fyrir því að breytingar hjá opinberum skipulagsheildum virki. Fyrsta hindrun er að mismunandi aðilar innan og utan skipulagsheildar hafi tengsl við mismunandi valdhafa og því getur orðið til flókin mynd fylkinga sem eru ýmist með eða á móti breytingum á skipulagsheildinni. Önnur hindrun felst í mismunandi pólitískum hagsmunum sem flækja myndina enn frekar. Sem dæmi þá geta mismunandi þættir innan hins pólitíska kerfis brugðist mismundi við ólíkum breytingatillögum. Þriðja hindrun felst í því að forysta skipulagsheilda veikist vegna þessara mismunandi hagsmuna sem gerir enn erfiðara að koma breytingum í framkvæmd. Fjórtða hindrun er vegna þess að veik tengsl á milli embættismanna og pólitískt skipaðra fulltrúa skapa óvissu varðandi vald innan skipulagsheildarinnar. Fimmta hindrun er vegna þess að sýn hins pólitíska kerfis á framkvæmdahlið hinu opinbera getur verið breytileg og mismunandi eftir því hvaða pólitísku áherslur eru ríkjandi.

---

<sup>7</sup> David Buchanan & Andrzej Huczynski (2004), bls. 608-609.

<sup>8</sup> Hal G. Rainey, *Understanding & Managing Public Organizations* (San Francisco, California: Jossey-Bass, 2003), bls. 373-375.



Samanburðarrannsókn Robertson & Seneviratne frá 1995 á 50 mismunandi breytingaferlum hjá opinberum aðilum sem í einkageiranum staðfestir að breytingar hjá hinu opinbera eru flóknar og að ýmsu leyti flóknari en hjá einkageiranum. Rannsóknin styður hins vegar ekki það að skipulagðar breytingar séu líklegri til að misfarast hjá hinu opinbera en hjá einkageiranum.<sup>9</sup> Nýleg íslensk rannsókn um ákvarðanatöku skipulagsheilda þar sem einkafyrirtæki og opinberar stofnanir voru borin saman kemst að svipaðri niðurstöðu.<sup>10</sup> Samkvæmt henni er munur á ákvarðanatöku stjórnenda eftir því hvort þeir tilheyri hinu opinbera eða einkafyrirtækjum ekki mikill heldur virðist stærð skipulagsheildarinnar skipta þar meira máli. Þó kemur fram að ákvarðanatöku í stærri málum taki lengri tíma hjá opinberum stofnunum, einkum vegna þess að margir aðilar þurfa að koma að ákvarðanatökunni og vegna flókins lagaumhverfis.

## 2.2 Mikilvægi forystunnar í stefnumótun

Þeir einstaklingar sem eru í forystu eru í lykilhlutverki í allri stefnumótun þó vissulega sé mismikil áhersla á mikilvægi þeirra eins og sést hefur á umfjölluninni hér að framan. Samkvæmt umföllum Bryson í kafla 2.4 er og eins í umföllum þeirra fræðamanna sem farið er yfir í kafla 2.3 þarf sterka forystu til að stefnumótunarferlið skili árangri. Hér í kafla 2.2. er farið nánar ofan í hlutverk forystunnar með því að bregða ljósi á umfjöllun tveggja fræðimanna.

### 2.2.1 Hugmyndir John P. Kotter um átta þrep í þróun meiriháttar breytinga

John P. Kotter telur að það sé tvennt sem einkenni öll vel heppnuð breytingaferli.<sup>11</sup> Annars vegar að breytingarnar séu margþrepa ferli sem skapa nægilegt vald og hvatningu til að breyta öllum innri þáttum skipulagsheildarinnar. Hins vegar að breytingaferlið verður aldrei fullkomnað nema með því að vera drifið áfram af sterkri forystu. Kotter telur að til að meiriháttar breytingar heppnist þurfi þær að fara í gegnum þróun þar sem eitt þrep leiðir af öðru. Hann telur að ekki sé hægt að stytta sér leið í breytingaferlinu, það þurfi að fara í

---

<sup>9</sup> Hal G. Rainey (2003), bls. 376-377.

<sup>10</sup> Ingi Rúnar Eðvarðsson & Ása Líney Sigurðardóttir, „Ákvarðanatöku skipulagsheilda. Samanburður einkafyrirtækja og opinberra stofnanna“, *Stjórnsmál og stjórnslá. Vef tímarit* 2. tbl. 6. árg. (Reykjavík: Stofnun stjórnslufræða og stjórnsmála, 2010), bls. 253-275.

<sup>11</sup> John P. Kotter, *Leading Change* (Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 1996), bls. 20.

gengum öll þrepin eigi breytingarnar að heppnast.<sup>12</sup> Gagnrýnendur gætu sagt að hugmyndir Kotter væru mikil einföldun á raunveruleikanum og hægt er að færa gild rök fyrir því. Hins vegar verður ekki litið fram hjá því að þrepakenning Kotter er ágætt greiningartæki til að meta breytingaferli. Hann skiptir ferlinu í eftirfarandi átta hluta:<sup>13</sup>

1. *Að gera þörf á breytingum ljósa.* Menn þurfa að gera sér grein fyrir raunverulegri stöðu mála. Greina og ræða þarf vandann, hugsanlegan vanda og meiri háttar tækifæri.
2. *Að skapa leiðandi lið.* Setja þarf saman hóp sem er nógu sterkur til að leiða breytingaferlið. Kotter telur að til að skapa árangursríkan forystuhóp þurfi hann að innihalda einstaklinga sem hafa skýrt vald, sérþekkingu á því sem verið er að fást við, hópurinn verður að hafa tiltrú þeirra sem standa utan hans og innan hans þurfa að vera einstaklingar sem þegar hafa sýnt forystuhæfileika. Einn þáttur þarf alltaf að vera til staðar ef skapa á liðsheild sama hvernig farið er að, þ.e. traust.
3. *Að skapa sýn og móta stefnu.* Skapa þarf þá sýn sem leiðir allt breytingarferlið. Móta þarf stefnu sem hefur það markmið að ná þessari framtíðarsýn.
4. *Að koma nýrri sýn á framfæri.* Nýta þarf hvert tækifæri til að koma hinni nýju sýn á framfæri. Mikilvægt er að forystusveitin fari á undan með góðu fordæmi.
5. *Að virkja fólk til víðtækra aðgerða.* Hindrunum þarf að ryðja úr vegi. Gera þarf nauðsynlegar breytingar á þeim kerfum sem koma í veg fyrir að hin nýja sýn komist á framfæri. Hvetja þarf fólk til að hugsa öðruvísi og framkvæma hluti öðruvísi en áður.
6. *Að búa til áfangasigra.* Skipuleggja og framkvæma þarf framfarir sem hægt er að benda á sem áfangasigra. Verðlauna þarf þá einstaklinga sem eiga hlut í slíkum sigrum þannig að aðrir taki eftir því.
7. *Að styrkja ávinninga og koma frekari breytingum á.* Beita þarf auknu trausti og trúverðugleika forystuliðsins til að breyta öllum kerfum og skipulagsheildum sem ekki passa saman og falla ekki að hinni nýju sýn. Það skiptir miklu máli að í áhrifastöður veljist fólk sem hefur trú á hinni nýju sýn. Viðhalda þarf breytingarferlinu með nýjum verkefnum og viðfangsefnum.
8. *Að festa breytingarnar í sessi í menningunni.* Skýrt þarf að vera að bættur árangur er afleiðing nýrra háttá og nýrrar sýnar. Þá þarf að skapa farveg sem tryggir að forystuliðið geti haldið áfram að þróast og endurnýjast þannig að stöðnun komist ekki á.

---

<sup>12</sup> John P. Kotter (1996), bls. 20-24.

<sup>13</sup> John P. Kotter (1996), bls. 35-158.

Samkvæmt John P. Kotter eru nokkur lykilatriði sem verður að hafa í huga ef festa á breytingar í sessi.<sup>14</sup>

- a) *Breyting á menningunni kemur síðast en ekki fyrst.* Flestar breytingar á viðmiðum og gildum koma í lok breytingaferlis en ekki í upphafi þess.
- b) *Allt veltur á niðurstöðunni.* Nýjar aðferðir festast aðeins í sessi í menningu eftir að komið er í ljós að þær virka og eru betri en gömlu aðferðirnar.
- c) *Það þarf að tala mikið.* Án leiðbeininga og stuðnings er fólk tregt til að viðurkenna gildi nýrra aðferða.
- d) *Uppstokkun á forystuliði.* Stundum er eina leiðin til að breyta menningunni að breyta um lykilmál.
- e) *Endurnýjun í forystunni er lykilatriði.* Velja verður fólk til forystu í takt við nýjar venjur annars mun gamla menningin styrkjast á ný. Vanda verður valið þegar nýtt fólk bætist í hópinn, það verður að falla að hinni nýju menningu.

## 2.2.2 Hugmyndir John W. Gardner um eiginleika og viðfangsefni forystumanna

Margar rannsóknir og kenningar eru til um það hvaða eiginleikar séu forystumönnum sameiginlegir og nauðsynlegir. John W. Gardner bendir á að í slíkri umfjöllun þurfi alltaf að taka tillit til aðstæðna, þ.e. mismunandi aðstæður geta kallað á mismunandi forystueiginleika.<sup>15</sup> Gardner segir að það séu 14 mismunandi eiginleikar sem skipti máli til að forystumaður náí árangri og byggir þá skoðun sína á skrifum manna eins og Ralph Stogdill, Bernard Bass og Edwin P. Hollander.<sup>16</sup> Þessir eiginleikar eru eftirfarandi:

1. *Lífsþróttur og úthald.* Forystumaður verður að hafa kraft og úthald til að takast á við fjölda ólíkra og krefjandi verkefna.
2. *Gáfur og dómgreind.* Þetta tvennt fer ekki alltaf saman og nauðsynlegt er að ráða yfir dómgreind til að geta beitt gáfum á skynsamlegan máta.
3. *Vilji til að takast á við ábyrgð.* Forystumaður verður að geta tekið ákvörðun þegar aðrir skorast undan.

---

<sup>14</sup> John P. Kotter (1996), bls. 155-158.

<sup>15</sup> John W. Gardner, *On Leadership* (New York: The Free Press, 1990), bls. 38-47.

<sup>16</sup> John W. Gardner (1990), 48-54.

4. *Þekking á viðfangsefni.* Forystumaður verður að hafa þekkingu á því viðfangsefni sem hann er að fást við. Þekkingin verður að vera sérhæfð þar sem það á við, en ekki er síður mikilvægt að hafa heildarsýn.
5. *Þekkja þá sem maður vinnur fyrir og þarfir þeirra.* Forystumaður verður að þekkja þá sem hann er að leiða og aðstæður þeirra.
6. *Hæfileikar í mannlegum samskiptum.* Grunnurinn að hæfileikum í mannlegum samskiptum liggur í því að hafa næmni fyrir umhverfi sínu, þ.á.m. að hafa tilfinningu fyrir því hvort nýjar tillögur komi til með að falla í frjóan eða grýttan jarðveg.
7. *Þörf fyrir að ná árangri.* Forystumaður verður að hafa drífandi þörf fyrir því að ná árangri og sú ástríða verður að sjást.
8. *Hæfileiki til að virkja fólk með sér.* Forystumaður verður að geta hvatt fólk til verka. Hann verður að geta eflt sjálfstraust þeirra sem starfa með honum og síðast en ekki síst búa yfir miklum tjáskiptahæfileikum.
9. *Hugrekki, viljastyrkur og staðfesta.* Forystumaður verður að geta ráðist í verkefni sem aðrir hræðast og má ekki óttast að taka áhættur. Hann verður að geta tekist á við langvarandi álag, tekið ósigrum en samt haldið áfram.
10. *Hæfileiki til að vinna traust og halda því.* Forystumaður verður að geta unnið traust fólks.
11. *Hæfileiki til að stýra, taka ákvarðanir og forgangsraða.* Forystumaður verður að hafa verkstjórnarvit svo að ákvarðanir komist í framkvæmd.
12. *Sjálfstraust.* Rómantískar hugmyndir um að hæfileikafólk finnist alltaf, eiga illa við um fólk sem velst til forystu. Mikill meirihluti forystumanna hefur aftur og aftur vakið athygli á eigin ágæti og þannig hefur sjálfstraustið skilað þeim í forystuhlutverkið.
13. *Löngun til að hafa völd og yfirráð.* Forystumenn hafa þörf fyrir að leiða og gera hlutina með sínu lagi.
14. *Aðlögunarhæfni og fjölhæfni í aðferðum.* Forystumaður verður að geta lagað sig að mismunandi aðstæðum og ráða yfir ólíkum aðferðum til að beita við ólíkar aðstæður.

Gardner telur ofangreinda upptalningu alls ekki vera tæmandi, það væri vissulega hægt að hafa fleiri atriði með á listanum yfir þá eiginleika sem nýtast forystumanninum til að ná árangri. Eins telur hann að mismunandi eiginleikar nýtist við mismunandi aðstæður. Gardner

fer einnig yfir það sem hann telur vera hin nýu viðfangsefni forystumanna, þ.e. þeir þættir sem hann telur skipta mestu máli fyrir forystu.<sup>17</sup> Þessi nýu viðfangsefni eru eftirfarandi:

1. *Að setja sýnileg markmið.* Það er hlutverk forystumannsins að skapa þá sýn sem heildin stefnir að. Markmiðin geta verið ólík sem og hvernig þau koma til, en það er alltaf hlutverk forystumannsins að lýsa leiðina fyrir aðra.
2. *Að viðhalda samfélagslegum gildum.* Fólk innan sömu heilda sameinast um sameiginleg gildi sem þó eru síbreytileg. Það er hlutverk forystumannsins að viðhalda þessum gildum sem og tryggja eðlilega þróun þeirra.
3. *Að hvetja og örva.* Hvatning er ekki úr loftinu gripin. Forystumaðurinn verður að virkja þá strauma sem eru fyrir og nýta þá sem hvatningu fyrir heildina til að ná sameiginlegum markmiðum.
4. *Að stjórna.* Forystumaður þarf ekki endilega að vera stjórnandi, en hann þarf að ráða yfir ákveðnum stjórnendahæfileikum. Hér er bent á fimm þætti sem skipta máli í því sambandi: Að geta skipulagt og forgangsraðað; að geta byggt upp skipulagsheildir; að geta haldið hlutum gangandi; að geta sett upp dagskrá og tekið ákvarðanir; og að hafa tilfinningu fyrir þeim mismunandi straumum sem eru í gangi innan heildarinnar.
5. *Að ná saman starfshæfri heild.* Skipulagsheildir nútímans eru sífellt að verða flóknari, sama hvort um ræðir ríki eða fyrirtæki. Það er hlutverk forystumannsins að sjá til þess að þrátt fyrir ólíkar skoðanir og jafnvel andstæða hagsmuni sé hægt að ná saman starfshæfri heild. Þetta er nánast óvinnandi án þess að forystumaðurinn hafi áunnið sér traust samstarfsfólks síns.
6. *Að útskýra.* Forystumaðurinn finnur orðin sem lýsa ástandinu, vandanum og lausninni. Á þann máta nær hann oft að skapa ró innan heildarinnar og leiðbeinir fólki áfram veginn.
7. *Að vera fyrirmynd.* Forystumaðurinn er tákmynd þeirrar heildar sem hann tilheyrir. Hann er mikilvæg fyrirmynd þeirra sem tilheyra heildinni og verður að haga sér samkvæmt því.
8. *Að vera talsmaður heildarinnar.* Forystumaðurinn er talsmaður þeirrar heildar sem hann tilheyrir. Hann verður því að geta talað máli sem flestra innan heildarinnar og læra að sá talsmáti sem dugar á einum stað dugar ekki endilega á þeim næsta. Forystumaðurinn verður því að geta beitt fjölbreytileika í tjáskiptum sínum.
9. *Að tryggja endurnýjun.* Forystumaðurinn verður að tryggja að nauðsynleg endurnýjun eigi sér stað. Stöðnun er hættuleg og því verður endurnýjunin að vera stöðug.

---

<sup>17</sup> John W. Gardner (1990), bls. 11-22.

## 2.3 Þegar breytingar heppnast

Tekið er eftir því þegar breytingar heppnast og stefnumótun er árangursrík. Nokkur flóra er til af rannsóknum og greiningum þar sem reynt er að skilgreina hvað veldur því að vel tekst til og eins hafa menn rannsakað hvað veldur þegar ekki gengur jafn vel. Hér á eftir er farið yfir umfjöllun nokkurra fræðimanna, sem hafa greint einkenni vel heppnaðra breytinga- og stefnumótunarferla.

### 2.3.1 Larry E. Greiner

Greining Larry E. Greiner frá 1967 á átján stórum skipulagsheildum varð til þess að hann setti fram kenningu um hvað einkenndi breytingar sem heppnuðust.<sup>18</sup> Samkvæmt Greiner fara vel heppnaðar breytingar í gegnum nokkur þrep.

1. Þrýstingur á breytingar innan skipulagsheildarinnar fer vaxandi og finna aðilar bæði innan hennar og utan fyrir honum.
2. Nýr aðili er ráðinn inn til að stýra skipulagsheildinni eða til að stýra breytingaferlinu.
3. Æðstu stjórnendur taka þátt í upphafi breytingaferlisins og styðja það.
4. Stjórnandi breytingaferlisins kemur greiningarvinnu af stað í samstarfi við helstu stjórnendur.
5. Breytingastjórnandinn leiðir greiningarferlið í samvinnu við aðila frá sem flestum hlutum skipulagsheildarinnar þar sem megin vandamálin eru skilgreind.
6. Þátttakendur í greiningarvinnunni þróa lausnir á vandamálunum. Þessar lausnir eru fyrst prófaðar á afmörkuðu sviði en síðan færðar víðar út og að síðustu færðar yfir á alla skipulagsheildina.
7. Að síðustu nota þátttakendur góðan árangur til að styðja breytingaferlið þannig að það fái sem víðtækastan stuðning.

### 2.3.2 Hal G. Rainey

Samkvæmt Hal G. Rainey þarf einkum að huga að þrennu til að breytingar geti tekist hjá opinberum stofnunum.<sup>19</sup>

1. *Það þarf sterka forystu embættismanna sem hafa trú á breytingaferlinu. Það þarf sterkan aðila innan skipulagsheildarinnar til að stýra ferlinu og tryggja þarf að hann*

---

<sup>18</sup> Hal G. Rainey (2003), bls. 377-379 og Larry E. Greiner, „Patterns of Organization Change“, *Harvard Business Review* (1967).

<sup>19</sup> Hal G. Rainey (2003), bls. 384-389.

hafi nægilegt vald og bjargir. Þá er ekki síður mikilvægt að starfsfólk sé virkt og skapandi.

2. *Tímasetningar þurfa að vera réttar til að stuðningur við breytingarnar sé sem víðtækastur.* Það þarf að nýta þá pólitísku tækifærisglugga sem gefast. Pólitískir aðilar þurfa að hafa yfirsýn yfir ferlið, en þeir mega ekki skipta sér um of af því. Innan stofnunarinnar þurfa bæði forystumenn og starfsmenn að hafa pólitískt nef fyrir samskiptum sínum við hina pólitísku forystu. Þá þarf að gæta þess að stuðst sé við aðferðir sem tryggja að starfsmenn hafi raunveruleg áhrif á breytingaferlið, en þó þannig að það sé forystan sem hafi úrslitavaldið þegar þess þarf.
3. *Breytingaferlið sjálft þarf að vera víðfeðmt, gegnsætt og raunsætt.* Allir aðilar þurfa að gera sér grein fyrir því að breytingar eru tímafrekar, einkum þar sem margir eru virkjaðir til þátttöku. Leggja þarf áherslu á mælanlegar einingar í hinu nýja skipulagi og ábyrgð þarf að vera dreifð. Þá þarf eðli og uppbygging hins nýja kerfis að vera sem flestum ljós.

### 2.3.3 Michael A. Beitle

Micheal A. Beitle telur að ef breytingar á skipulagsheildum eigi að takast þurfi allir innan heildarinnar að stefna í sömu átt með sameiginlega sýn og stefnu.<sup>20</sup> Hann telur að það séu fjórir lykilþættir sem hér skipti mestu máli og samspil þeirra ráði því hvernig breytingarnar takist. Þessir þættir eru stefna (e. strategy), skipulag (e. structure), ferlar (e. processes) og menning (e. culture). Beitle telur að stefna skipulagsheildar hvíli á hinum þáttunum þremur og því verði vönduð stefnumótunarvinna marklaus ef skipulag, ferlar og menning styðji ekki við hana.

Í skrifum Beitle er þung áhersla á tengingu fræða og raunveruleika. Hann skilgreinir tíu hugtök, sem skipta máli fyrir breytingaferlið og hafa þessi hugtök áhrif á hvort annað.<sup>21</sup> Þessi hugtök eru eftirtalin:

1. *Greining krafta* (e. Forcefield analysis). Tvenns konar kraftar eru í gangi innan allra skipulagsheilda, annars vegar hvetjandi kraftar sem stuðla að breytingum og hins vegar letjandi kraftar sem hafa hag af óbreyttu ástandi og vinna því gegn breytingum. Samspil þessara tveggja krafta mynda ákveðið jafnvægi. Til að auka líkurnar á að breytingar takist er mikilvægara að draga úr áhrifum hinna letjandi krafta frekar en að auka áhrif þeirra hvetjandi.
2. *Breytingaferlið* (e. Stages of change). Breytingaferlið skiptist í þrjú stig. Fyrst þarf að afþýða ríkjandi ástand, þ.e. að koma breytingaferlinu af stað. Í öðru lagi

---

<sup>20</sup> Michael A. Beitle, *Strategic Organizational Change. A Practitioner's Guide for Managers and Consultants* (Greenboro, North Carolina: Practitioner Press International, 2003), bls. 1-9.

<sup>21</sup> Michael A. Beitle (2003), bls. 11-24 en einnig er stuðst við Jón Gauti Jónsson (2006), bls. 43-46.

- þarf að gera nauðsynlegar breytingar og á þriðja stiginu eru breytingarnar festar sessi, þ.e. að hin nýja staða er fryst.
3. *Kerfisbundin hugsun* (e. Systems thinking). Athyglin þarf að vera á kerfinu sem þarf að breyta en ekki þeim einstaklingum sem eiga í hlut. Hegðun einstaklinga í skipulagsheild á sér oftast skýringar í kerfisbundnum þáttum.
  4. *Opin kerfi* (e. Open systems). Hér er kerfisbundin hugsun tekin skrefinu lengra og horft á skipulagsheildina sem hluti af stærri heild þar sem taka þarf tillit til ýmissa ytri þátta s.s. laga og reglna, samkeppnisaðila og viðskiptavina.
  5. *Fyrstu og annars stigs breytingar* (e. First & second-order change). Skipulagsheildir þurfa að geta brugðist við tvenns konar breytingum. Meira hefur verið fjallað um annars stigs breytingar sem fela í sér breytingu á skipulagi heildarinnar. Slíkar breytingar eru sjaldnast reglulegar og fá mikla athygli allra aðila þegar þær gerast. Fyrsta stigs breytingar eru ekki síður mikilvægar, en fá mun minni athygli. Í þeim felst að takast á við ágreining sem á sér stað innan skipulagsheildarinnar með því að byggja upp samstarf ólíkra aðila innan heildarinnar. Fyrsta stigs breytingar ættu alltaf að vera í gangi.
  6. *Þátttökustjórnun* (e. Participative mangament). Hér er lögð áhersla á að allir hópar innan skipulagsheildar komi að breytingaferlinu, jafnt stjórnendur sem aðrir starfsmenn.
  7. *Myndun samstarfshópa og fjölbreytni* (e. Teams & diversity). Ein besta leiðin til að tryggja fjölbreytni innan skipulagsheildar er að mynda ólíka samstarfshópa þar sem ólík sjónarmið fá tækifæri til að koma fram. Átök og ágreiningur eru hins vegar óumflýjanlegur fylgifiskur slíkra hópa og því er það mikilvægt fyrir skipulagsheildina að móta aðferðir til að takast á við slíka spennu.
  8. *Ágreiningsstjórnun* (e. Conflict management). Það á ekki að vera markmið að eyða ágreiningi innan heildarinnar því um leið væri komið í veg fyrir að ólíkar skoðanir og ólíkar lausnir á vandamálum geti komið fram. Hins vegar verður að vera til staðar þekking til að takast á við og stýra ágreiningi þegar hann kemur upp.
  9. *Stjórnun við hæfi* (e. Appropriate leadership). Forysta skipulagsheildar verður að geta beitt þeim stjórnunaraðferðum sem eiga við hverju sinni. Stjórnendur þurfa að gæta þess að festast ekki í einum stjórnunarstíl frekar en öðrum, þ.e. að þeir þurfa að geta lagað sig að aðstæðum.
  10. *Ferlisathugun* (e. Action research). Síðasta atriðið í upptalningu Beitler er meira ferli en hugtak. Hann telur að þeir sem stýri breytingum þurfi að hafa þekkingu á því ferli sem felst í breytingastjórnun, sem hann telur að fari í gegnum eftirtalin sex þrep:
    - i. Öflun gagna (e. Data gathering – from client members).
    - ii. Viðbrögð við gögnum (e. Data feedback – to client members).



- iii. Greining (e. Diagnosis – with client members).
- iv. Viðbragðsáætlun (e. Action planning – with client members).
- v. Íhlutun (e. Action taking/interventions – with client members).
- vi. Mat (e. Evaluating – with client members).

### 2.3.4 Sergio Fernandez og Hal G. Rainey

Í framhaldi af yfirferð sinni yfir mikinn fjölda kenninga og rannsókna um breytingar á skipulagsheildum telja Sergio Fernandez og Hal G. Rainey að það sé hægt að draga fram átta þætti sem séu einkennandi fyrir breytingar sem heppnast hjá opinberum aðilum.<sup>22</sup> Þessi átta þættir eru eftirtaldir:

1. *Gera þarf þörfina ljósa* (e. Ensure the need). Stjórnendur þurfa að staðfesta þörfina fyrir breytingum og koma henni á framfæri. Þeir þurfa að sannfæra meðlimi skipulagsheildarinnar um þörfina fyrir breytingum, skapa sannfærandi sýn fyrir breytingarnar og nota öll samskiptatæki til að koma þörfinni á breytingum á framfæri.
2. *Gera þarf áætlun* (e. Provide a plan). Stjórnendur þurfa að koma fram með aðgerðaráætlun eða stefnu um það hvernig eigi að koma breytingum í framkvæmd. Móta þarf stefnu um það hvernig eigi að ná því ástandi sem stefnt er að. Stefnan þarf að skiptast í nokkra skilgreinda áfanga og áætlun um það hvernig á að ná þeim áföngum þarf að liggja fyrir. Stefnan þarf að vera afmörkuð og skýr og forðast skal tvíræðni og ósamræmi í henni. Stefnan þarf að hvíla á traustum kenningagrunni til að ná tilætluðum árangri.
3. *Byggja þarf upp innri stuðning og vinna á mótspyrnu* (e. Build internal support and overcome resistance). Stjórnendur þurfa að byggja upp innri stuðning og lágmarka andstöðu við breytingarnar m.a. með því að láta sem flesta taka þátt í breytingaferlinu. Hvetja þarf til þátttöku og opinnar umæðu til að minnka andstöðuna við breytingarnar. Forðast skal að nota gangrýni, hótanir eða þvinganir til að vinna á andstöðunni. Þá þarf að gæta þess að nægur tími og bjargir séu gefin til að tryggja sem besta þátttöku í breytingaferlinu.
4. *Tryggja þarf stuðning og skuldbindingu æðstu stjórnenda* (e. Ensure top management support and commitment). Einstaklingur eða hópur innan skipulagsheildarinnar þarf að halda utan um breytingaferlið og leiða það. Þeir einstaklingar sem veljast í þetta hlutverk þurfa að hafa hæfni, þekkingu og skilning til að stýra breytingaferlinu, viðhalda skriðþunga þess og komast yfir þær hindranir sem upp gætu komið. Þá þarf að tryggja að breytingarnar séu studdar bæði af pólitískum aðilum og æðstu embættismönnum.

---

<sup>22</sup> Sergio Fernandez & Hal G. Rainey (2006), bls. 6-17.

5. *Tryggja þarf ytri stuðning* (e. Build external support). Stjórnendur þurfa að byggja upp og tryggja stuðning bæði frá þeim pólitísku aðilum sem hafa með skipulagsheildina að gera sem og hagsmunaaðilum sem standa utan hennar.
6. *Tryggja þarf bjargir* (e. Provide resources). Tryggja þarf að nægar bjargir séu til staðar fyrir breytingaferlið. Mannauður, fjármagn og tæknileg þekking þarf að vera til staðar og gæta þarf þess að leggja ekki of miklar byrgðar á meðlimi skipulagsheildarinnar.
7. *Festa þarf breytingar í sessi* (e. Institutionalize change). Stjórnendur og starfsmenn þurfa að festa breytingar í sessi. Gömul hegðunarmynstur þurfa að hverfa og ný að komast á. Fylgjast þarf með því hvernig tekst að hrinda breytingum í framkvæmd. Þá þarf að vera búið að festa nýtt skipulag í sessi áður en breytingar verða í pólitískri forystu sem getur dregið úr stuðningi við breytingarnar.
8. *Breytingarnar þurfa að vera heildstæðar* (e. Pursue comprehensive change). Stjórnendur þurfa að tryggja að breytingar nái til allra undirkerfa (e. Subsystems) sem finnast í skipulagsheildinni. Stjórnendur þurfa að þekkja og skilja undirkerfin og samspilið þeirra á milli áður en ráðist er í breytingar á þeim.

### 2.3.5 Gagnrýni

Kenningar um breytingastjórnun hafa stundum verið gagnrýndar fyrir að byggja á veikum vísindalegum grunni og erfitt sé að greina á milli kenninga og almennra hugmynda. Tilhneiging sé til að horfa á breytingarnar sem línulegt ferli með skýrt upphaf og skýran endi. Andrew Pettigrew er einn margra sem hefur gagnrýnt slíka einfalda sýn á breytingar.<sup>23</sup> Hann bendir á að það séu margir þættir sem hafa áhrif á eðli og útkomu breytinga, þættir sem tengjast bæði einstaklingum og hópum. Þessir þættir geti tengst skipulagsþáttum og geti verið bæði félagslegir og pólitískir. Í raun séu breytingar flóknar og á stundum sóðalegar þar sem blandast saman mismunandi persónulegur skilningur manna og pólitísk átök. Pettigrew telur því mikilvægt að allt breytingaferlið sé skoðað, sem heild þar sem tekið sé tillit bæði til innri og ytri þátta auk þeirrar reynslu sem er til staðar innan skipulagsheildarinnar.

Patrick Dawson hefur þróað hugmyndir Pettigrew enn frekar. Hann telur að breytingaferli skipulagsheilda sé flókið og margbreytilegt þar sem taka þarf tillit til mismunandi þátta.<sup>24</sup> Hann telur að það þurfi að skoða stofnunina í samhengi við virkni hennar í fortíð, nútíð og framtíð og þá bæði út frá innri og ytri þáttum. Það þarf að hafa í huga eðli þeirra breytinga sem um ræðir. Þá þarf að taka tillit til breytingaferlisins sjálfs og þeirra

---

<sup>23</sup> David Buchanan & Andrzej Huczynski (2004), bls. 627-628 og Andrew Pettigrew & Richard Whipp, *Managing Change for Competitive Success* (Oxford, England: Blackwell Publishers, 1993), bls. 269-295.

<sup>24</sup> David Buchanan & Andrzej Huczynski (2004), bls. 628-630.

verkefna, ákvarðana og tímasetninga sem felast í því. Eins þarf að gefa hinni pólitísku vídd gaum, bæði innan og utan skipulagsheildarinnar.

## 2.4 John M. Bryson

Umfjöllun John M. Bryson um stefnumótun opinberra skipulagsheilda á margt sameiginlegt með þeirri umfjöllun sem hefur verið farið yfir hér á undan og er þar sérstaklega hægt að vísa bæði í John P. Kotter og Michael A. Beitler. Áhersla er á línulegt ferli þar sem fyrst þarf að greina aðstæður, skapa leiðandi lið, móta stefnu, innleiða hana og að síðustu leggja mat á hvernig tókst til. Einkum má greina mun á milli Bryson og Kotter á þann máta að sá fyrrnefndi leggur áherslu á skipulagsheildina sjálfa og það sem gerist innan hennar á meðan sá síðarnefndi leggur áherslu á forystuna og hlutverk hennar.

Það sem gerir umfjöllun Bryson áhugaverða er hvernig hann nýtir hina fræðilegu umfjöllun til að setja saman raunhæfa áætlun um stefnumótunarvinnu sem er nytsamlegt tæki í höndum þeirra sem þurfa að stýra slíkri vinnu hjá opinberum aðilum. Hér á eftir er farið nánar yfir umfjöllun og ráðleggingar Bryson um stefnumótun opinberra skipulagsheilda.<sup>25</sup>

### 2.4.1 Sameiginleg einkenni vel heppnaðra breytingaferla

Bryson hefur tekið saman nokkur atriði sem hann telur sameiginleg í vel heppnuðum breytingaferlum skipulagsheilda. Þessa samantekt byggir hann á skoðun á breytingaferlinu hjá þremur mjög svo ólíkum skipulagsheildum í Bandaríkjunum sem voru misjafnar að stærð, skipulagi og stjórnskipulegri stöðu.<sup>26</sup> Breytingaferlarnir hjá þessum þremur skipulagsheildum áttu þó öll eftirtalin atriði sameiginleg:<sup>27</sup>

1. Forystumenn gáfu breytingaferlinu fullan stuðning. Þótt þeir væru ekki alltaf virkir þátttakendur létu þeir samstarfsmenn sína vita um hug sinn til verkefnisins og að þeir óskuðu eftir stuðningi annarra við það.
2. Til staðar var hópur innan skipulagsheildarinnar sem hélt utan um breytingarferlið, leiddi það og trúði á að það skilaði árangri.

---

<sup>25</sup> Umfjöllun um John Bryson byggir að stórum hluta á bók hans sem kom út árið 2004 og ber heitið *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Eins og titillinn bókarinnar gefur til kynna er höfundurinn að velta fyrir sér stefnumótun bæði hjá opinberum aðilum sem og frjálsum félagasamtökum. Hér í þessari ritgerð er verið að skoða stefnumótun hjá sveitarfélagi og því er til einföldundar oftast notast við orðalagið “stefnumótun hjá opinberum aðilum” þegar vísað er til umfjöllunar Bryson.

<sup>26</sup> John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide for to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement* (San Francisco, California: Jossey-Bass, 2004), bls. 20-26.

<sup>27</sup> Í upptalningunni er stuðst við Jón Gauti Jónsson (2006), bls. 16-18.

3. Samstaða og skilningur var meðal stjórnenda og ákvarðanatökuaðila um það hvað fælist í stefnumótunarvinnunni og hvers mætti vænta af henni.
4. Stuðst var við tiltölulega skipulagt ferli til að stýra stefnumiðaðri hugsun, aðgerðum og lærdómi.
5. Komið var á ákvarðanatökuhópi eða ráðgjafahópi til að hafa yfirumsjón með breytingaferlinu.
6. Skipaður var stefnumótunarhópur sem stýrði starfinu, safnaði upplýsingum, undirbjó fundi, stóð fyrir frjórri umræðu um stefnumótunina og gerði stefnumótandi áætlun.
7. Lykilþættir voru greindir til að hægt væri að ákveða hvort það þyrfti að grípa til aðgerða til að nýta mikilvæg tækifæri eða til að forðast ógnanir,
8. Þær stefnur sem voru mótaðar juku gildi starfseminnar fyrir almenning, nutu pólitísku stuðnings, voru tæknilega framkvæmanlegar og voru siðfræðilega ábyrgar.
9. Treyst var á aðstoð frá utanaðkomandi aðilum, þ.á.m. frá ráðgjöfum, til að styðja við ferlið.
10. Alls staðar var áhersla lögð á, þó svo að fólk væri upptekið við vinnu við einstaka þætti stefnumótunarvinnunnar, að missa aldrei sjónar á því sem skiptir mestu máli sem er stefnumiðuð hugsun, framkvæmd og lærdómsferli.

#### **2.4.2 Ráðleggingar til þeirra sem ætla að ráðast í vinnu við stefnumótun**

Rannsóknir Bryson styðja að stefnumótun sé gagnlegt tæki fyrir opinberar skipulagsheildir til að ná settum markmiðum, auka almannagildi og uppfylla þarfir helstu hagsmunaaðila. Hann telur þó að það séu nokkur atriði, sem geti ógnað stefnumótunarvinnunni og komið í veg fyrir að hún skili árangri. Því setur Bryson fram nokkrar ráðleggingar til þeirra, sem ætla að ráðast í vinnu við stefnumótun:<sup>28</sup>

1. Vinnan verður að byrja þar sem þeir, sem koma að stefnumótunarvinnunni eru staddir. Stjórnendur geta haft frumkvæði að stefnumótunarvinnu sama hvort þeir stjórnari allri skipulagsheildinni eða aðeins hluta hennar. Þeir þurfa hins vegar að gera sér grein fyrir stöðu annarra, sem koma að ferlinu og hvað þarf til að tryggja stuðning þeirra og þátttöku.
2. Það þurfa að vera sannfærandi rök fyrir því að ráðast í stefnumótunarvinnu. Fólk er líklegt til að finna ótal óstæður til að þurfa ekki að taka þátt í vinnu við stefnumótun og jafnvel að vera á móti henni. Það er því mikilvægt að rökin fyrir því að fara í vinnuna séu sterk og sannfærandi til að lykilaðilar sjái hag í því að taka þátt í stefnumótuninni.

---

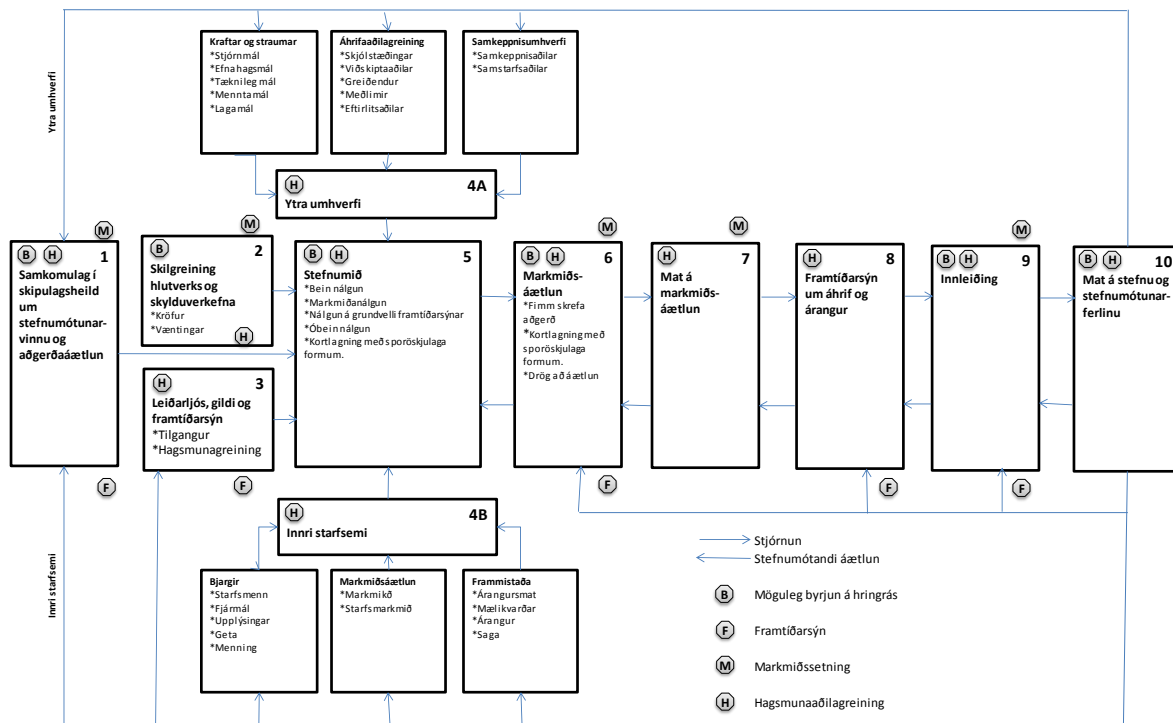
<sup>28</sup> John M. Bryson (2004), bls. 325-332 og einnig er stuðst við Jón Gauti Jónsson (2006), bls. 18-20.

3. Það kemur ekkert í staðinn fyrir forystu. Hugtökin, ferlarnir og tækin virka ekki án þess að það sé einhver sem stýrir ferlinu og þau geta ekki hvatt fólk áfram og vakið með því eldmóð. Til þess þarf einstaklinga, sem hafa trú á ferlinu og vilja að það skili árangri.
4. Aðlaga þarf aðferðarfræðina að þörfum og stöðu skipulagsheildarinnar. Þó að endanlegt markmið sé að breyta núverandi ástandi, verður það ekki gert án þess að taka tillit til þess. Vegna þessa mega þeir sem stýra ferlinu búast við því að þurfa að bregða sér í mismunandi hlutverk eftir því, sem á við í hvert skipti. Eins geta stefnumarkandi áætlanir verið mismunandi eftir aðstæðum.
5. Helsti ávinningurinn af stefnumótunarvinnu er að fá helstu ákvarðanatökuaðila til að eiga samskipti um þau atriði, sem skipta alla skipulagsheildina mestu máli. Vinnan við stefnumótunina er fyrst og fremst tæki til að fá lykilaðila til að taka upp stefnumiðaða hugsun og starfshætti.
6. Það þarf að átta sig á því að mikilvægustu bjargirnar í stefnumótunarvinnu eru athygli og skuldbinding þeirra, sem taka lykilákvarðanir en ekki fjármagn. Kostnaðurinn rýkur hins vegar upp þegar vantar upp á þátttöku og áhuga hjá lykilfólki innan skipulagsheildarinnar.
7. Ávinningurinn af stefnumótunarvinnu getur komið fram á stöðum sem ekki var reiknað með og hjá óvæntum aðilum. Þannig eru bættur starfsandi og sterkari liðsheild oft fylgifyskar vinnunnar við að móta stefnu fyrir skipulagsheildina.
8. Utanaðkomandi ráðgjöf og aðstoð getur komið að góðum notum. Þegar menn telja sig þurfa aðstoð er rétt að kalla eftir henni.
9. Þegar gefur á bátinn í stefnumótunarvinnunni verður að hafa mögulega ávinninga af henni í huga. Þeir ávinningar geta verið margvíslegir og geta tekið langan tíma, jafnvel mörg ár, að koma fram. Því er mikilvægt að fylgjast vel með árangrinum, vekja athygli á þeim áföngum sem nást og jafnvel fagna þeim sérstaklega. Á þann máta verður árangurinn af stefnumótunarvinnunni fleirum ljós og andstaða við hana minnkar.
10. Stefnumótandi áætlanir eiga ekki við hjá öllum skipulagsheildum. Fyrir því geta verið mismunandi ástæður s.s. að það vanti upp á þekkingu, bjargir og skuldbindingu þeirra, sem taka ákvarðanir innan skipulagsheildar; að kostnaður sé meiri en ávinningurinn; að skipulagsheildin reiði sig á sýn og hæfni einstaklega sterkrar forystu; eða að ólíklegt sé að innleiðing stefnumiðaðrar áætlunar skili árangri. Það verður þó að hafa hugfast að stutt getur verið á milli þess að hafa gilda ástæðu og þess að finna afsakanir fyrir því að komast hjá því að ráðast í nauðsynlegar breytingar.

## 2.4.3 Stefnumótunarferli í tíu þrepum

Samkvæmt nálgun John M. Bryson má skipta árangursríkri stefnumótunarvinnu hjá opinberum skipulagsheildum niður í 10 mismunandi þrep. Öll þrepin eru hugsuð sem hluti af ákveðnu stefnumótunarferli og þau tengjast í nokkurs konar hringrás eins og sést á mynd 2.1 sem sýnir yfirlit yfir stefnumótunarlíkan Bryson.<sup>29</sup> Markmiðið með hönnun líkansins er að skapa tæki sem hjálpar til við að skipuleggja þátttöku, skapa hugmyndir að stefnumótunarverkefnum, byggja upp liðsheild og að koma stefnu í framkvæmd. Gert er ráð fyrir því að það sé leiðandi hópur sem stýri ferlinu og hafi yfirsýn yfir það en láti hins vegar öðrum eftir að móta stefnu fyrir einstaka þætti starfseminnar. Árangur af því að vinna eftir þessu stefnumótunarlíkaninu ætti að koma í ljós á hverju þrepi þess og gert er ráð fyrir að framkvæmd og mat á stefnumótuninni sé í raun alltaf í gangi í stað þess að eiga sér einungis stað í lok ferlis. Þetta ætti að birtast í formi aðgerða, árangurs, mats og lærdóms á hverju þrepi. Bryson telur að líkanið eigi að geta nýst nánast öllum opinberum skipulagsheildum og hjá smærri aðilum eigi að vera hægt að framkvæma öll stig þess á nokkrum dögum. Forsenda þess er þó að þekking og trú á stefnumótunarferlinu og stuðningur frá lykilaðilum sé til staðar.<sup>30</sup> Hér á eftir er farið nánar yfir þrepin tíu í stefnumótunarlíkani Bryson.

Mynd 2.1



<sup>29</sup> Mynd 2.1 byggir á John M. Bryson (2004), bls. 33.

<sup>30</sup> John M. Bryson (2004), bls. 32-34.

### 2.4.3.1 Fyrsta þrep: Undirbúningur áætlunar og ákvörðun um stefnumótun

Megin tilgangurinn með fyrsta þrepinu samkvæmt nálgun Bryson er að ná samkomulagi meðal allra þeirra, sem taka lykilákvarðanir innan skipulagsheildarinnar um nauðsyn þess að ráðast í vinnu við stefnumótun og þær aðgerðir sem þarf að ráðast í vegna þess.<sup>31</sup> Stuðningur þessara lykilaðila er nauðsynlegur ef stefnumótunarferlið á að skila árangri. Greina þarf hverjir þessir aðilar eru og hverjir þeirra þurfi að vera virkir þátttakendur í ferlinu. Á þessu þrepi verður til samkomulag um gerð stefnumótandi áætlunar og eftirfarandi þættir þurfa að koma fram:

- Tilgangur áætlunarinnar.
- Skipting áætlunarinnar í þrep.
- Með hvaða hætti skýrslur eiga að vera og tímasetningar þeirra.
- Greining á hlutverki, verkefnum og hverjir eigi að sitja í þeim rýnihópi sem á að hafa yfirsýn yfir breytingarferilinn.
- Greining á hlutverki, verkefnum og hverjir eigi að sitja í stefnumótunarhópi.
- Trygging fyrir því að nauðsynlegar bjargir séu til staðar til að vinna við áætlunina geti farið fram.
- Skilgreining á þeim ramma eða takmörkunum sem eiga við um verkefnið.

Til að ná utan um ofangreind atriði er gert ráð fyrir að sex vinnublöð séu fyllt út á fyrsta þrepinu í stefnumótunarlíkani Bryson.<sup>32</sup> Þau fimm fyrstu miðast að því að undirbúa þá ákvörðun að ráðast í gerð stefnumótandi áætlunar. Sjötta vinnublaðið er fyllt út þegar sú ákvörðun liggur fyrir og felur í sér greiningu á þeim þáttum sem skipta máli fyrir framgang verkefnisins og myndar áætlun um vinnslu þess. Fyrsta vinnublaðið gengur út á að greina styrkleika, veikleika, ógnanir og tækifæri á fjórum mismunandi sviðum sem tengjast sjálfri stefnumótunarvinnunni. Á öðru vinnublaðinu eru mögulegar hindranir á vegi stefnumótunarvinnunnar greindar. Á þriðja vinnublaðinu er kostnaður greindur sem og leiðir til að hafa stjórn á honum. Á fjórða vinnublaði eru mögulegir ávinningar af stefnumótuninni greindir og hvernig þeir ávinningar verða best nýttir. Á fimmta vinnublaðinu eru niðurstöður hinna fjögurra fyrstu teknar saman og metið hvort forsendur séu til staðar til að ráðast í

---

<sup>31</sup> John M. Bryson (2004), bls. 34-37 og bls. 65-93.

<sup>32</sup> Í þessari ritgerð er umfjöllun um vinnublöð vegna stefnumótunarlíkans Bryson byggð á Jón Gauti Jónsson (2006), bls. 92-131 og en einnig á John M. Bryson & Farnum K. Alston, *Creating and Implementing Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations* (San Francisco, California: Jossey-Bass, 1996), bls. 16-108.

verkefnið eða ekki. Þegar búið er að fara yfir þessi fimm fyrstu vinnublöð er hægt að klára það sjötta þar sem ramminn er settur utan um vinnuferlið og þær tímasetningar sem á að vinna eftir.

#### 2.4.3.2 Annað þrep: Skilgreining skylduverkefna

Á öðru þrepinu eru skylduverkefni skipulagsheildarinnar skilgreind sem og þær kröfur, sem gerðar eru til hennar.<sup>33</sup> Ætla má að innan hverrar skipulagsheildar vanti upp á þekkingu og skilning bæði á þeim formlegu og óformlegu kröfum, sem eru gerðar til hennar. Formleg verkefni sveitarfélaga eru flest skilgreind í lögum og reglugerðum og er betur gert grein fyrir þeim í kafla 3.1 í þessari ritgerð. Einnig er töluvert um að þau verkefni sem sveitarfélög sinna eigi sér litla formlega stoð og er einnig að finna umfjöllun um þau í kafla 3.1.

Þegar það vantar upp á yfirsýn yfir það sem er ætlast til af skipulagsheildinni aukast líkurnar á því að mistök verði gerð. Ef vitneskjan um hlutverk skipulagsheildarinnar er takmörkuð er hætta á því að skylduverkefni verði óframkvæmd. Eins er hætta á því að menn trúu að skipulagsheildinni séu settar þrengri skorður til framkvæmda en í raun er sem og að menn haldi að bannað sé að vinna ákveðin verkefni nema það komi skýr fyrirmæli um slíkt.

Þegar skylduverkefni skipulagsheildarinnar eru skilgreind telur Bryson að það séu fjögur atriði sem eigi að leita eftir:<sup>34</sup>

1. Greining á formlegum og óformlegum skylduverkefnum skipulagsheildarinnar, hvaðan kröfurnar um verkefnið koma og hversu kraftmiklar þær eru.
2. Greining á því hvaða kröfur skylduverkefnin leggja á skipulagsheildina.
3. Greining á þeim takmörkunum sem felast í skilgreiningum verkefna.
4. Greining á því hvað það er, sem skylduverkefnin útiloka ekki.

Það er einkum tvenns konar ávinningur sem hlýst af því að fara í gegnum annað þrep í stefnumótunarlíkani Bryson. Annars vegar ætti að fást nokkuð skýr mynd af því hvaða kröfur eru gerðar til skipulagsheildarinnar sem og til hvers er ekki ætlast af henni. Þar með ætti að vera líklegra að framsettum kröfum sé svarað og þar með næst að skapa það almannagildi, sem ætlast er til. Þegar kröfurnar eru skýrar verða markmiðin skýrari og því líklegra að þeim verði náð. Hins vegar opnast möguleikinn á því að þróa leiðarljós og verkefni, sem eru ekki takmörkuð af ytri kröfum og þannig geta opnast nýir möguleikar til að skapa almannagildi.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> John M. Bryson (2004), bls. 37 og bls. 94-102.

<sup>34</sup> John M. Bryson (2004), bls. 99.

<sup>35</sup> John M. Bryson (2004), bls. 101.



Það er vert að hafa eftirfarandi fjögur atriði í huga þegar farið er í gegnum vinnuna á öðru þrepi:<sup>36</sup>

1. Fela þarf einhverjum að taka saman lista yfir þær formlegu og óformlegu kröfur og skylduverkefni sem uppi eru og gilda um skipulagsheildina. Þessi listi þarf að vera skýr þannig að auðveldlega sé hægt að vinna eftir honum.
2. Fara þarf yfir kröfurnar svo að ljóst sé hvað er bannað og hvað leyfilegt. Við þetta ættu markmið skipulagsheildarinnar að skýrast og hvernig þau verða mæld.
3. Reglulega þarf að minna þá, sem eru innan skipulagsheildarinnar, á hvað er leyfilegt og hvað er bannað og þannig tryggja að starfsemin sé í takt við þær kröfur, sem uppi eru. Hér er hægt að styðjast við ýmis tæki s.s. stefnumarkandi áætlanir og ársskýrslur auk þess, sem yfirferð yfir kröfur á skipulagsheildina og skylduverkefni hennar ætti að vera hluti af þeirri þjálfun, sem nýir starfsmenn ganga í gegnum.
4. Reglulega þarf að fara yfir þær kröfur sem gerðar eru til skipulagsheildarinnar og ræða þær þannig að ljóst megi vera hverjar þeirra eru viðeigandi, hverjar þarf að endurskoða og hverjar má fella úr gildi. Slík endurskoðun er nauðsynlegt til að skipulagsheildin geti átt í samskiptum við þá aðila, sem gera kröfur til hennar. Sem dæmi má nefna samskipti sveitarfélaga við löggjafann um lög og reglur, sem hafa áhrif á starfsemi þeirra.

Á öðru þrepi gerir Bryson ráð fyrir því að tvö vinnublöð séu fyllt út, sem eru númer 7 og 8. Annars vegar er það vinnublað sem felur í sér greiningu á skylduverkefnum og hlutverki. Hins vegar er það vinnublað þar sem skráðar eru niðurstöður hópumræðna um skylduverkefni og hlutverk skipulagsheildarinnar.

#### **2.4.3.3 Þriðja þrep: Gildi og leiðarljós skilgreind**

Það eru tvö megin viðfangsefni á þriðja þrepi. Annað er að ljúka við hagsmunaaðilagreiningu, sé henni ekki þá þegar lokið, og hitt er að móta yfirlýsingu um tilgang.<sup>37</sup> Með slíkri yfirlýsingu ætti að vera ljóst til hvers skipulagsheildin er og fyrir hverja, þ.e. tilgangur hennar ætti að vera skýr. Greining á hagsmunaaðilum er mikilvægur grunnur að yfirlýsingunni um tilgang, sem skipulagsheildin setur sér.

Hagsmunaaðilagreiningin er mjög mikilvæg og jafnvel er hægt að ganga svo langt að halda því fram að ef einungis er tími til að vinna einn þátt í stefnumótunarvinnunni þá ætti það að vera hún. Vanti upp á þekkingu á hagsmunaaðilum og skilning á þörfum þeirra er hætt

---

<sup>36</sup> John M. Bryson (2004), bls. 101-102.

<sup>37</sup> John M. Bryson (2004), bls. 37-38 og bls. 102-122.

við því að starfsemin verði ómarkviss og skili ekki þeim árangri, sem ætlast er til. Hagsmunaaðilagreiningin skiptist í þrjú megin stig:<sup>38</sup>

1. Fyrst þarf að greina hverjir hagsmunaaðilar viðkomandi skipulagsheildar eru.
2. Í öðru lagi þarf að greina hvernig hagsmunaaðilarnir meta árangur af starfi skipulagsheildarinnar.
3. Í þriðja lagi þarf að meta hvernig skipulagsheildin svarar þörfum hagsmunaaðilanna.

Yfirlýsingar um tilgang skipulagsheilda eru venjulega ekki langar, geta jafnvel verið eitt grípandi slagorð og verða sjaldnast lengri en ein skrifuð blaðsíða. Slíkar yfirlýsingar eiga að vera aðgerðatengdar, hvetjandi og þannig settar fram að hægt sé að meta hvort sá árangur, sem stefnt er að sé að nást. Unnið er út frá eftirfarandi sex spurningum þegar yfirlýsingin um tilgang skipulagsheildar er búin til:<sup>39</sup>

1. Hver erum við?
2. Hver er hin félagslega og pólitíska þörf sem skipulagsheildinni er ætlað að sinna og hver eru hin félagslegu og pólitísku vandamál sem hún þarf að leysa?
3. Hvað gerir skipulagsheildin til að greina, spá fyrir um og svara þessum þörfum og vandamálum?
4. Hvernig á skipulagsheildin að bregðast við helstu hagsmunaaðilum?
5. Hver eru viðhorf okkar, gildi og menning?
6. Hvað gerir okkur sérstök eða einstök?

Þriðja þrepið er mjög mikilvægt í stefnumótunarkerfi Bryson og vinnan sem fer fram á því er nokkuð umfangsmikil og skiptir miklu máli fyrir það, sem fer fram á næstu þrepum á eftir. Sá fjöldi vinnublaða, sem er á þrepinu endurspeglar þetta mikilvægi. Þau eru samtals átta á þriðja þrepinu, það fyrsta númer 9 og það síðasta númer 16. Á vinnublaði númer 9 er unnin hagsmunaaðilagreining á myndrænan hátt. Á vinnublaði númer 10 er unnin nánari greining á ytri hagsmunaaðilum og samsvarandi greining á ytri hagsmunaaðilum fer fram á vinnublaði númer 11. Á vinnublöðum númer 12 og 13 fer fram þátttökugreining á ytri og innri hagsmunaaðilum. Á vinnublaði númer 14 er farið í gegnum nokkrar spurningar og út frá svörum við þeim er yfirlýsing um tilgang skipulagsheildar mótuð. Á vinnublaði númer 15 eru gildi skilgreind og farið yfir hvernig þau eiga að endurspeglast í stefnumótunarvinnunni og

---

<sup>38</sup> John M. Bryson (2004), bls. 109-112.

<sup>39</sup> John M. Bryson (2004), bls. 113-117.

stefnu skipulagsheildarinnar. Síðasta vinnublaðið á þriðja þrepinu er númer 16 og þar er framtíðarsýn skipulagsheildarinnar greind.

#### **2.4.3.4 Fjórða þrep: Greining á ytra umhverfi og innri starfsemi**

Með greiningu á ytra umhverfi ættu ógnanir og tækifæri skipulagsheildar að koma í ljós en greining á innri starfsemi ætti að sýna styrkleika og veikleika skipulagsheildarinnar.<sup>40</sup> Til einföldunar má segja að innri þættir séu þeir sem skipulagsheildin á möguleika á að stjórna á meðan svo er ekki með ytri þætti. Bryson telur að ef að skipulagsheild eigi að geta brugðist við breytingum þurfi að vera til staðar skilningur á innra sem og ytra umhverfi hennar. Þá þarf þekking á samspili ytra umhverfis og innri starfsemi að vera til staðar til að stefnumið, sem skapa almannagildi geti þróast.<sup>41</sup> Besta leiðin til að skapa þennan skilning og þekkingu er að framkvæma vel unna greiningu á styrkleikum, veikleikum, tækifærum og ógnunum. Greining á þessum þáttum gerir stefnumótunarhópi kleift að greina þá þætti, sem skipta mestu máli í velgengni skipulagsheildarinnar (e. key success factors). Eins fæst með greiningunni yfirsýn yfir úrslitaþætti árangurs (e. distinctive competencies), sem eru þeir þættir, sem gera skipulagsheildinni kleift að ná árangri í velgengniþáttum starfseminnar.<sup>42</sup>

Bryson bendir á tvær mismunandi aðferðir til að vinna greiningu á styrkleikum, veikleikum, tækifærum og ógnunum og telur hann að það geti verið gagnlegt að fara í gegnum þær báðar í þeirri röð, sem hér er lýst.<sup>43</sup> Annars vegar er það aðferð til að skoða fortíð skipulagsheildarinnar, sem mætti kalla hápunkta- og lágpunktagreiningu (e. organizational highs, lows and themes exercise). Í nokkrum þrepum er lagt mat á það, sem hefur tekist vel og illa í gegnum tíðina hjá skipulagsheildinni og út frá þeirri greiningu er leitað svara við því hvaða tækifæri hafa gefist, hvaða ógnanir hefur þurft að glíma við, hvaða styrkeikar hafa nýst og hvaða veikleikar hafa komið í ljós. Þá þarf hópurninn að greina hvort það sé hægt að greina mynstur í því hvernig skipulagsheildin hefur hegðað sér. Út frá þessari greiningu er síðan reynt að leggja mat á framtíðina. Þátttakendur í greiningunni þurfa að reyna að leggja mat á hvaða tækifæri og ógnanir kunna að bíða í framtíðinni og hvaða styrkleikar nýtast til að bregðast við þeim og hvaða veikleikar kunna að koma fram. Jafnframt þarf að leggja mat á hvaða hegðunarmynstur skipulagsheildarinnar í fortíðinni geti nýst í framtíðinni og hverju þurfi að breyta.

---

<sup>40</sup> John M. Bryson (2004), bls. 38.

<sup>41</sup> John M. Bryson (2004), bls. 123.

<sup>42</sup> Jón Gauti Jónsson (2006), bls. 29.

<sup>43</sup> John M. Bryson (2004), bls. 138-142.

Hin aðferðin til að greina styrkleika, veikleika, ógnanir og tækifæri er það sem mætti kalla snjókortaaðferðina (e. snow card technique) eða snjóboltaaðferðina (e. snowball technique) og er hún í senn einföld í framkvæmd og vænleg til árangurs. Hún byggir á því að þátttakendur þurfa að leita svara við ákveðnum spurningum, svörin eru skráð á lítil spjöld sem, eru sett upp á vegg og síðan flokkuð saman þannig að til verða nokkrir bunkar af spjöldum. Leitað er svara við fjórum spurningum sem snúast um ytri tækifæri, ytri ógnanir, innri styrk og innri veikleika. Unnið er með eina spurningu í einu þannig að ferlið er endurtekið fjórum sinnum. Að lokum þarf hópurinn að ræða og greina svörin. Þannig ætti að sjást til hvaða aðgerða þurfi að grípa og jafnframt lagður grunnur að skilgreiningu stefnumiða, sem fer fram á fimmta þrepi stefnumótunarlíkans Bryson.

Bryson telur til níu atriði, sem hann telur ganglegt að hafa í huga í þeirri vinnu, sem fer fram á fjórða þrepi stefnumótunarlíkansins:<sup>44</sup>

1. Betra er að hafa hlutina einfalda frekar en flókna. Of flókin greiningarvinna er líkleg til að draga úr stefnumiðaðri hugsun en ekki öfugt.
2. Gott er að rifja upp þær greiningar sem áður hafa verið unnar á innra og ytra umhverfi skipulagsheildar, áður en hafist er handa við greiningu á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum.
3. Gott er láta stýrihópin nota snjókortaaðferðina til að greina styrkleika, veikleika, tækifæri og ógnanir.
4. Það á að byrja á því að skoða ytra umhverfið áður en innri starfsemin er metin. Allar skipulagsheildir þurfa að bregðast við ytri kröfum og haga starfsemi sinni í samræmi við þær. Því er mikilvægt að meta ytri ógnanir og tækifæri áður en innri veikleikar og styrkleikar eru skoðaðir.
5. Í umræðum um þau atriði, sem eru listuð upp í greiningu á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum er mikilvægt að stýrihópurinn leiti að hegðunarmynstri hjá skipulagsheildinni, finni hvaða aðgerðir megi grípa til strax og greini mikilvæg stefnumál.
6. Það er nær undantekningarlaust gagn af því að láta fara fram endurmat á þeirri greiningu á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum sem, stýrihópurinn vinnur.
7. Þar sem nægar upplýsingar liggja fyrir þarf að grípa til aðgerða eins fljótt og hægt er. Það er mikilvægt að geta sýnt fram á að stefnumótunarferlið sé að skila árangri á öllum þrepum þess til að tryggja stuðning við það.

---

<sup>44</sup> John M. Bryson (2004), bls. 149-151.

8. Skipulagsheildin ætti að skoða þann möguleika að greining á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum verði hluti af reglulegri starfsemi.
9. Skipulagsheildin ætti að fara í gegnum greiningu á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum út frá ólíkum aðstæðum, sem geta komið upp. Það er líklegt að greiningin skili árangri þegar fólk þarf að kljást við aðstæður, sem eru líkar því að vera raunverulegar.

Á fjórða þrepinu eru vinnublöðin fimm talsins sem þarf að fylla út. Á vinnublaði númer 17 er lagt mat á innri styrkleika og á vinnublaði númer 18 á innri veikleika. Á vinnublaði númer 19 eru ytri tækifæri metin og ytri ógnanir á vinnublaði númer 20. Á vinnublaði númer 21 er síðan lagt mat á úrslitaþætti árangurs.

#### **2.4.3.5 Fimmta þrep: Stefnumið skilgreind**

Greining stefnumiða fer fram á fimmta þrepi stefnumótunarlíkans Bryson og er hjartað í stefnumótunarvinnunni.<sup>45</sup> Ákveðin skil eru á milli fjórða og fimmta þrepsins í líkaninu. Fyrstu fjögur þrepin miða að því að safna upplýsingum og greina aðstæður en á því fimmta er byrjað að vinna úr þeirri þekkingu sem safnast hefur saman.<sup>46</sup> Stefnumið er spurning, sem er sett fram til að taka á grundvallaratriðum í stefnu skipulagsheildarinnar. Stefnumið hefur áhrif á skylduverkefni, leiðarljós, gildi, þjónustu, viðskiptavinum, notendur, greiðendur, kostnað, fjármögnun, skipulag, verkferla og/eða stjórnun. Markmiðið á fimmta þrepinu er að skilgreina þessar spurningar, sem þurfa að vera opnar og gefa kost á því að við þeim sé meira en eitt svar.<sup>47</sup>

Bryson bendir á sjö mismunandi aðferðir til að skilgreina stefnumið.<sup>48</sup> Hann telur að bein nálgun sé sú aðferð, sem sé líklegust til að skila árangri hjá opinberum stofnunum og byggja vinnublöðin á fyrstu fjórum þrepum stefnumótunarlíkansins á þessari aðferð. Þessar sjö aðferðir, sem hann gerir grein fyrir eru:

1. Bein nálgun (e. direct approach).
2. Markmiðanálgun (e. goals approach).
3. Framtíðarsýnarnálgun (e. vision of success approach).
4. Óbein nálgun (e. indirect approach).

---

<sup>45</sup> John M. Bryson (2004), bls. 153.

<sup>46</sup> John M. Bryson (2004), bls. 42.

<sup>47</sup> Jón Gauti Jónsson (2006), bls. 31.

<sup>48</sup> John M. Bryson (2004), bls. 161-173.

5. Nálgun, sem byggir á kortlagningu með sporöskjulaga formum (e. oval mapping approach).
6. Málefnaágreiningsnálgun (e. issue tension approach).
7. Kerfisgreiningarnálgun (e. system analysis approach).

Bryson telur til 13 atriði, sem hann telur gagnlegt að hafa í huga þegar stefnumið eru skilgreind:<sup>49</sup>

1. Fara þarf yfir skylduverkefni, hlutverk, styrkleika, veikleika, tækifæri og ógnanir skipulagsheildarinnar
2. Velja þarf þá aðferð, af þeim sjö, sem hér hafa áður verið taldar upp, sem hentar skipulagsheildinni best til að skilgreina stefnumið sín.
3. Þegar búið er að gera lista yfir þau stefnuatriði, sem þarf að tækla þarf að skipta þeim í tvennt eftir því hvort þau eru stefnulegs eðlis (e. strategic) eða framkvæmdalegs eðlis (e. operational).
4. Það gæti verið nytsamlegt að nota litmus-próf (e. litmus test) til að greina hversu mikla þýðingu einstaka stefnumið hafa fyrir stefnumótunina. Í þessu sambandi vísar Bryson í próf, sem var hannað fyrir Hennepin-sýslu í Minnesota í Bandaríkjunum.
5. Þegar stefnumiðin hafa verið skilgreind er gott að raða þeim upp í mikilvægisröð og þar með hefja undirbúning við mótun hinnar eiginlegu stefnu.
6. Það verður að hafa það í huga að það krefst hæfni og þekkingar að skilgreina stefnumið. Það má ekki búast við því að stefnumiðin verði fullkomin strax við fyrsta uppkast og því er nauðsynlegt að fara yfir þau aftur.
7. Mismunandi stefnumið krefjast mismunandi nálgunar. Hægt er að flokka stefnumiðin í þrjá flokka. Í fyrsta lagi þau, sem þarf ekki að taka á strax en verður að fylgjast með. Í öðru lagi þau, sem hægt er vinna að í reglulegri stefnumótunarvinnu skipulagsheildarinnar. Í þriðja lagi eru það þau stefnumið, sem krefjast tafarlausra aðgerða og þau verður að tækla alveg sérstaklega.
8. Áherslan verður að vera á stefnumiðin sjálf en ekki svörin við þeim, þau eru skilgreind á sjötta þrepinu í stefnumótunarlíkaninu.
9. Nást verður samkomulag meðal þeirra, sem taka lykilákvarðanirnar um að stór hluti af tíma þeirra þurfi að fara í að skilgreina og fást við stefnumið.
10. Passa verður upp á léttleikann í vinnunni við stefnumiðin. Þau mál, sem þarf að takast á við geta verið alvarleg og erfið viðureignar og því er mikilvægt að

---

<sup>49</sup> John M. Bryson (2004), bls. 173-181.

stefnumótunarhópurinn gæti þess að samskipti innan hans séu þægileg, afslöppuð og að það sé stutt í húmorinn.

11. Hafa verður hugfast að vinnan við skilgreiningu stefnumiða getur orðið þung og þátttakendur í henni geta upplifað að þeir séu fastir og komist ekki áfram.
12. Það samkomulag, sem verður um stefnumið er líklegt til að hafa mikil áhrif á skipulagsheildina og er mjög mótandi á allt starf og þann árangur, sem næst.
13. Það þarf styrka stjórn til að skipulagsheildin taki á skilgreindum stefnumiðum með árangursríkum hætti. Hætta er á að þeir erfiðleikar, sem fylgja því að skilgreina stefnu út frá stefnumiðum reynist of þungir og því freistist menn til að hverfa frá þeim.

Á fimmta þrepinu í stefnumótunarlíkani Bryson þarf að fylla út fjögur vinnublöð. Á vinnublaði númer 22 þarf hver einstaklingur í stefnumótunarhópnum að greina fimm til níu stefnumið sem hann telur mikilvæg fyrir starfsemina. Einstaklingurinn fyllir út eitt eintak af vinnublaðinu fyrir hvert stefnumið og undirbýr þannig val hópsins á stefnumiðum. Á vinnublaði númer 23 velur stefnumótunarhópurinn sameiginlega stefnumið á aðallista stefnumiða. Á vinnublaði númer 24 er hvert stefnumið skilgreint nánar. Að síðustu er vinnublað númer 25 fyllt út, en þar er litmus-próf notað til að skilgreina hvort, hvert stefnumið sé aðgerðarmiðað eða stefnumiðað.

#### **2.4.3.6 Sjötta þrep: Stefnan mótuð**

Á sjötta þrepinu í stefnumótunarlíkani Bryson er mótuð stefna, sem tekur á því hvernig á að vinna að framgangi þeirra stefnumiða sem skilgreind eru á fimmta þrepi. Með stefnumiðunum er skilgreint hvað það er, sem skipulagsheildin þarf að leggja áherslu á en stefnan skilgreinir hins vegar hvernig á að nálgast verkefnið.<sup>50</sup> Í raun má segja að stefna sé framlenging á leiðarljósi skipulagsheildarinnar og tengi hana við umhverfið. Stefnur geta verið mismunandi bæði hvað varðar þau svið, sem þau ná til og eins í tímaramma. Bryson telur að í grunninn sé hægt að skipta stefnum í fjóra flokka og að í þeim öllum geti þær ýmist verið til lengri eða skemmri tíma:<sup>51</sup>

1. Heildarstefna, sem nær yfir alla skipulagsheildina.
2. Stefna, sem á við einstaka deild eða hluta skipulagsheildar.
3. Stefna, sem tekur á einstaka verkefni eða þjónustuþætti.
4. Stefna, sem tekur á einstaka rekstrarþáttum (s.s. starfsmannastefna, upplýsingastefna og fleira).

---

<sup>50</sup> John M. Bryson (2004), bls. 183.

<sup>51</sup> John M. Bryson (2004), bls. 186.

Bryson telur upp tíu atriði sem hann telur vera ávinning af því að vinna stefnu og innleiða hana.<sup>52</sup>

1. Skýrari mynd fæst af því hvernig skipulagsheildin getur skapað almannagildi, leyst skylduverkefni sín, unnið að leiðaljósi sínu og tekið á árangursríkan máta á þeim aðstæðum, sem upp kunna að koma.
2. Ferillinn við að skapa stefnuna ætti að leiða til víðsýni og sköpunargleði þegar kemur að því að finna lausnir á þeim verkefnum, sem þarf að vinna.
3. Þær aðferðir, sem fylgja nýrri stefnu leiða til þess að fólk hættir að upplifa stefnumótunarvinnuna sem hugarleikfimi og tengir hana betur við raunveruleikann.
4. Skipulagsheildin lærir af innleiðingu stefnu. Það er líklegt að fljótlega komi í ljós hvað virkar og hvað ekki og því gefst tækifæri til að lagfæra stefnuna áður en hún innleidd að fullu.
5. Einstaklingar innan skipulagsheildarinnar mynda tilfinningaleg tengsl við hina nýja stefnu í innleiðingarferlinu og þar með rofna tengslin við gamla veruleikann.
6. Þróun og innleiðing stefnu hjálpar einstaklingum í stefnumótunarhópi að komast í gegnum efasemda- og erfiðleikatímabil, sem oft koma upp í miðri stefnumótunarvinnu.
7. Sá árangur, sem næst og er sýnilegur ætti að leiða til betri anda meðal meðlima í stefnumótunarhópi sem og hjá lykilgerendum innan skipulagsheildarinnar.
8. Vinnubrögð verða markvissari og agaðri. Stefnumótandi hugsun og hegðun eru líkleg til að festast í sessi í menningu skipulagsheildarinnar.
9. Ef þörfum innri og ytri hagsmunaaðila hefur verið mætt í stefnumótunarvinnunni eru meiri líkur á því að samstaða verði um stefnuna og innleiðingu hennar.
10. Einstaklingar innan skipulagsheildarinnar fá það leyfi, sem þeir þurfa til að koma stefnu í framkvæmd og lífið verður erfiðara fyrir þá, sem vilja halda hlutum í horfinu.

Bryson nefnir tvær aðferðir, sem eru gagnlegar til að móta stefnu. Annars vegar það, sem kalla má fimm hluta aðferðina (e. Five-part process) og hins vegar kortlagningu með sporöskjulaga formum (e. Oval-mapping process) þar sem unnið er með hugarflæði eftir ákveðnu kerfi.<sup>53</sup> Fyrirnefnda aðferðin gengur hins vegar út á að leitað er svara við eftirtöldum fimm spurningum sem eru settar fram við hvert stefnumið:

---

<sup>52</sup> John M. Bryson (2004), bls. 197-199.

<sup>53</sup> John M. Bryson (2004), bls. 199-206.



1. Hvaða raunhæfu leiðir er hægt að nota til að ná þessu stefnumiði?
2. Hvaða hindranir geta komið í veg fyrir að þessar raunhæfu leiðir nýtist?
3. Hvað getum við gert til að yfirstíga þessar hindranir?
4. Til hvaða lykilaðgerða, sem byggja á núverandi björgum, þarf að grípa til, til að ná árangri?
5. Hvaða aðgerðir eru nauðsynlegar á næstu sex mánuðum til að ná árangri og hver er ábyrgur fyrir hverri aðgerð?

Á sjötta þepinu í stefnumótunarlíkani Bryson þarf að fylla út fjögur vinnublöð. Fyrst er það vinnublað númer 26 þar sem stuðst er við ofangreinda fimm hluta aðferð til að greina leiðir að hverju stefnumiði. Á vinnublaði númer 27 er stefnuyfirlýsing unninn. Á vinnublaði númer 28 eru þeir þættir, sem nota á til að mæla árangur af stefnunni, skilgreindir. Að síðustu er á vinnublaði númer 29 lagt mat á það hvaða þættir eigi að vera með í skýrslu um stefnumótunarvinnuna, en þeir geta verið misjafnar að stærð, gerð og innihaldi.

#### **2.4.3.7 Sjöunda þrep: Ákvörðun og samstaða**

Þrep númer sex og sjö eru mjög tengd í stefnumótunarlíkani Bryson enda er oftast hægt að vinna þau saman nema hjá mjög stórum skipulagsheildum.<sup>54</sup> Á sjötta þepinu er stefnan að skilgreindum stefnumiðum skilgreind en á því sjöunda er tekin formleg ákvörðun um að taka upp og innleiða stefnumarkandi áætlun.<sup>55</sup>

Að sjöunda þepinu loknu ætti að vera til staðar samstaða um áætlunina og formleg ákvörðun að liggja fyrir um að hrinda henni í framkvæmd. Nauðsynleg aðföng til innleiðingar ættu að vera til staðar og stuðningur þeirra, sem geta haft áhrif á innleiðingarferlið ætti að vera tryggður. Þá ætti almenn stemming og áhugi á innihaldi og markmiðum áætlunarinnar að vera til staðar.<sup>56</sup>

Á sjöunda þepinu í stefnumótunarlíkani Bryson þarf að fylla út tvö vinnublöð. Annars vegar er það vinnublað númer 30, sem fjallar um yfirferð og innleiðingu áætlunar. Hins vegar er það vinnublað númer 31 þar sem styrkleikar og veikleikar stefnumarkandi áætlunar eru metnir.

#### **2.4.3.8 Áttunda þrep: Framtíðarsýn árangurs.**

Á áttunda þepinu í stefnumótunarlíkani Bryson á að skilgreina hvernig skipulagsheildin ætti að lita út eftir að skilgreindum stefnumarkmiðum hefur verið náð að fullu, það sem kalla má

<sup>54</sup> Jón Gauti Jónsson (2006), bls. 37.

<sup>55</sup> John M. Bryson (2004), bls. 48-49.

<sup>56</sup> John M. Bryson & Farnum K. Alston (1996), bls. 85.

framtíðarsýn árangurs.<sup>57</sup> Það er mikilvægt að gera greinarmun á framtíðarsýn (e. vision) og leiðarljósi (e. mission). Með leiðarljósinu er tilgangur skipulagsheildarinnar skilgreindur en framtíðarsýnin á að lýsa því ástandi, sem skapast þegar settum markmiðum hefur verið náð í sátt við umhverfi og hagsmunaaðila.<sup>58</sup> Leiðbeinandi og hvetjandi framtíðarsýn þarf að taka á leiðarljósi, lýsa hegðun, gildum og menningu, markmiðum, stefnu, árangursviðmiðum, reglum um ákvarðanatöku og siðareglum. Framtíðarsýnin ætti að taka mið af hagsmunum almennings, ætti að vera öllum ljós og hafa áhrif á allar ákvarðanir og aðgerðir hjá skipulagsheildinni.<sup>59</sup>

Bryson telur að það séu að minnsta kosti tylft kosta sem fylgi skýrri, gagnorðri og hvetjandi framtíðarsýn árangurs, sem allir í skipulagsheildinni sameinast um:<sup>60</sup>

1. Fullþróuð framtíðarsýn árangurs greinir frá því hvað skipulagsheildin á að gera og hvernig, þannig að tilætluð áhrif á umhverfið komi fram. Sýnin styður því einstaklinga innan skipulagsheildarinnar og hagsmunaaðila til þess að skilja af hverju þarf að gera ákveðna hluti og hvers vegna.
2. Einstaklingar innan skipulagsheildarinnar fá stuðning til að skilja til hvers er ætlast af þeim og af hverju, þannig að þeir fái betri skilning á hlutverki sínu innan heildarinnar.
3. Fólk á auðveldara með að skilja á milli æskilegrar og óæskilegrar hegðunar og því aukast líkurnar á æskilegri hegðun.
4. Ef það er sameiginlegur skilningur á sýn og það er hægt að fá skýra leiðsögn og reglur út frá þeirri sýn verður skipulagsheildin í senn kraftmeiri og skilvirkari. Minni tími fer í að deila um hvað eigi að gera, hvernig og af hverju og meiri tími gefst til að sinna nauðsynlegum verkefnum.
5. Framtíðarsýn árangurs er grundvöllur þess að skipulagsheildin geti skapað sína eigin framtíð. Það er ekki hlutverk sýnarinnar að spá um framtíðina heldur að skapa hana.
6. Skýr og raunsæ framtíðarsýn skapar nýtsamlega spennu á milli þess sem á að vera og þess sem er, þ.e. að líklegra er að það náist að skapa metnaðarfull en raunhæf markmið.
7. Einstaklingar innan skipulagsheildarinnar eiga auðveldar með að sjá þær hindranir sem eru í vegi fyrir því að sýnin nái fram að ganga. Fyrsta skrefið til að sigrast á hindrunum er að gera sér grein fyrir þeim.

---

<sup>57</sup> John M. Bryson (2004), bls. 49.

<sup>58</sup> John M. Bryson (2004), bls. 224.

<sup>59</sup> John M. Bryson (2004), bls. 225-226.

<sup>60</sup> John M. Bryson (2004), bls. 226-230.

8. Hvetjandi framtíðarsýn getur orðið til þess að einstaklingar líti á störf sín innan skipulagsheildar sem köllun. Það leysir úr læðingi orku og einbeitningu um leið og líkurnar á jákvæðri áhættuhegðun eykst í þeim tilgangi að vinna að bjartari framtíð.
9. Mikilvægur stuðningur skapast fyrir forystu skipulagsheildarinnar með skýrri framtíðarsýn þar, sem starfsmenn fá skýrar leiðbeiningar um það hvert er stefnt og hvaða væntingar eru gerðar.
10. Það dregur úr spennu og átökum innan skipulagsheildarinnar.
11. Skipulagsheildin er í betri tengslum við umhverfi sitt og á því auðveldara með að bregðast við óhjákvæmilegum krísum, sem fylgja síbreytilegu umhverfi nútímans.
12. Framtíðarsýn, sem sátt er um, færir dyggð yfir skipulagsheildina. Aðgerðir byggjast á siðferðilegum og lagalegum grunni um leið og betri tilfinning er til staðar hvaða varðar þau takmörk, sem starfseminni eru settar.

Á áttunda þrepinu í stefnumótunarlíkani Bryson er farið yfir eitt vinnublað sem er númer 32 og fjallar um framtíðarsýn árangurs. Þar er leitað svara við sex spurningum og út frá þeim svörum sem koma fram verður framtíðarsýnin til.

#### **2.4.3.9 Níunda þrep: Áætlun um innleiðingu**

Bryson bendir á að það sé ekki nóg að skapa stefnumiðaða áætlun, það þurfi einnig að koma henni í framkvæmd og um það snýst níunda þrepið, sem tengir stefnumótunarvinnuna við stefnumiðaða stjórnun. Breytingar eru óumflýjanlegur fylgifiskur nýrrar stefnu og þær þurfa að vera víðtækar og skilvirkar og ná yfir alla skipulagsheildina og hagsmunaaðila hennar ef þær eiga að skila árangri.<sup>61</sup> Mikilvægt er að raunhæf innleiðingaráætlun sé hluti af innleiðingarferlinu þar sem nægjanleg aðföng eru tryggð s.s. mannaflí, fjármagn og tími. Þá er gott að hafa hugfast að innleiddar áætlanir eru blanda þess, sem er skipulagt og þess, sem gerist í framkvæmd.<sup>62</sup> Segja má að níunda þrepið snúist um að færa það, sem er til sem hugmyndafræði yfir í raunveruleikann og þar með að bæta almannagæði og auka ánægju hagsmunaaðila með skipulagsheildina.<sup>63</sup>

Ábatinn af vandaðri og árangursríkri innleiðingu er nokkur og eru einkum fjögur atriði sem Bryson nefnir:<sup>64</sup>

<sup>61</sup> John M. Bryson (2004), bls. 50-51.

<sup>62</sup> John M. Bryson (2004), bls. 238.

<sup>63</sup> John M. Bryson (2004), bls.239.

<sup>64</sup> John M. Bryson (2004), bls. 242-243.

1. Raunverulegt almannagildi verður til hratt og án átaka, raunverulegum markmiðum er náð og þörfum hagsmunaaðila er mætt.
2. Komið er í veg fyrir algeng mistök í innleiðingarferlinu s.s. að stuðningur við verkefnið sé ekki til staðar, að það vanti upp á þjálfun og leiðbeiningar til starfsfólks eða að andstaða rísi gangvart nýrri stefnu vegna þess að það vantar upp á eignarhald starfsmanna á henni.
3. Stuðningur við forystu og stjórnendur eykst bæði innan skipulagsheildarinnar og utan hennar og það styrkir stöðu þessara aðila.
4. Þeir einstaklingar, sem tóku þátt í stefnumótunarvinnunni fá aukið sjálfstraust og bætta sjálfsmynd, sem styrkir þá í störfum sínum innan skipulagsheildarinnar.

Á níunda þrepinu í stefnumótunarlíkani Bryson þarf að fylla út fjögur vinnublöð. Fyrst er það vinnublað númer 33 þar sem lagt er mat á núverandi þjónustu og verkefni. Á vinnublaði númer 34 er lagt mat á þjónustu og verkefni, sem framundan eru með vísan í þá stefnu, sem mótuð hefur verið. Á vinnublaði númer 35 eru bæði eldri og nýrri verkefnum og þjónustu forgangsraðað. Loks er gerð aðgerðaráætlun innleiðingarinnar á vinnublaði númer 36, þar sem byggt er á forgagnsröðuninni á blaðinu á undan og hvert atriði á því skilgreint betur.

#### **2.4.3.10 Tíunda þrep: Endurmat**

Tíunda þrepið í stefnumótunarlíkani Bryson fjallar um endurmat áætlunarinnar og á því fer fram mat á því hvort að það eigi að viðhalda þeirri stefnu, sem hefur verið mótuð, hvort það þurfi að gera meiri háttar breytingar á henni eða jafnvel að leggja hana alfarið til hliðar.<sup>65</sup> Líta má á þrepið er einskonar forleik að nýju stefnumótunarferli. Bryson bendir á að þetta mat geti farið fram um leið og innleiðing á sér stað, en tekur fram að ef langt sé síðan skipulagsheildin gekk í gegnum stefnumótunarvinnu sé mikilvægt að fara sérstaklega í gegnum tíunda þrepið.<sup>66</sup>

Tíunda þrepið í stefnumótunarlíkani Bryson gerir ráð fyrir að farið sé yfir tvö vinnublöð. Fyrst er það vinnublað númer 37 þar sem lagt er mat á það hvort lagfæra þurfi gildandi markmiðsáætlanir. Lagt er mat á styrkleika og veikleika hvernar áætlunar og tekin ákvörðun um það hvort það eigi að viðhalda henni, lagfæra hana eða fella hana úr gildi. Á vinnublaði 38 eru einstaka þrep í stefnumótunarferlinu metin og ákvarðanir teknar um breytingar á ferlinu ef talin er þörf á því.

<sup>65</sup> John M. Bryson (2004), bls. 292-293.

<sup>66</sup> John M. Bryson (2004), bls. 51.

### 3. Sveitarfélög

Sem skipulagsheildir hafa sveitarfélög nokkra sérstöðu sem grundvallast af starfsumhverfi þeirra, verkefnum og skipulagi. Á Íslandi eru flest sveitarfélög frekar fámenn en þurfa þó að takast á við fjölbreytt verkefni og flókið umhverfi. Til að varpa skýrara ljósi á þessa sérstöðu sveitarfélaganna er í þessum kafla umfjöllun um íslensk sveitarfélög auk þess, sem dregin er upp mynd af stöðu mála hjá Sandgerðisbæ. Í kafla 3.1 er sérstaklega reynt að bregða ljósi á eðli þeirra fjölbreyttu verkefna sem sveitarfélögin inna af hendi. Í kafla 3.2 er hins vegar sagt frá Sandgerðisbæ þannig að auðveldara verði að setja umfjöllun í köflunum hér á eftir í samhengi.

#### 3.1 Íslensk sveitarfélög og verkefni þeirra

Öll sveitarfélög eiga það sameiginlegt að starfa á ákveðnum og afmörkuðum landssvæðum innan stærri ríkisheilda. Stjórnarsýsla þeirra greinist frá staðbundinni stjórnarsýslu landsstjórnar, þar sem kosið er til sveitarstjórna með einum eða öðrum hætti auk þess, sem þau njóta ákveðins sjálfstæðis frá landsstjórninni m.a. með því að afla tekna með skattheimtu.<sup>67</sup> Hægt er að skipta fræðilegri réttlætingu á tilvist sveitarfélaga í þrjá megin flokka.<sup>68</sup> Í fyrsta lagi eru þau rök að skipting í sveitarfélög stuðli að valddreifingu og frelsi. Í öðru lagi eru rökin að sveitarfélög stuðli að þátttöku og efli samborgaralegar dyggðir með íbúum. Í þriðja eru þau rök að sveitarfélög geti veitt opinbera þjónustu með hagkvæmari hætti en ef ríkið kæmi eitt þar að. Elstu heimildir, sem eru til um íslensk sveitarfélög er að finna í tíundarlögunum frá árinu 1097 þar sem hreppum var fengið það verkefni að innheimta og skipta tíund. Lítið er hins vegar vitað um uppruna íslensku hreppanna þó líklegt verði að teljast að þeir eigi rætur að rekja til fornra norrænna byggðasamtaka. Samkvæmt því má því ætla að þeir hafi orðið til fljótlega upp úr landnámi norrænna manna á Íslandi en síðan þróast og aðlagast staðháttum og

---

<sup>67</sup> Gunnar Helgi Kristinsson, *Staðbundin stjórnsmál. Markmið og árangur sveitarfélaga* (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2001), bls. 9.

<sup>68</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (2001), bls. 9-10.

mótast af þörfum samfélagsins.<sup>69</sup> Mikið vatn hefur runnið til sjávar frá landsnámsöld og hafa íslensk sveitarfélög breyst bæði að stærð, gerð og fjölda þó að enn sé byggt á grunni upphaflegu hreppanna. Á síðustu árum hefur sveitarfélögum fækkað töluvert á Íslandi vegna sameininga, sem kerfisbundið hefur verið hvatt til með það að markmiði að skapa sterkari og stærri stjórnsýslueiningar, sem eiga auðveldara með að takast á við fleiri og flóknari verkefni.<sup>70</sup> Þann 1. júní 2010 voru íslensk sveitarfélög 76 talsins, misjafnlega stór og misjafnlega fjölmenn.<sup>71</sup>

Verkefni og skyldur íslenskra sveitarfélaga í nútímanum eru fjölbreytt og mörg hver flókin. Á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur verið unnin eftirfarandi lýsing á þeim verkefnum sem sveitarfélög sinna:<sup>72</sup>

Sveitarfélögin á Íslandi hafa margháttuðum skyldum að gegna. Þeim er ætlað að leysa af hendi þau verkefni sem lög fela þeim, auk þess sem þau hafa visst svigrúm til að taka að sér önnur verkefni sem varða íbúa þeirra. Sveitarfélögin gegna því mikilvægu samfélagslegu hlutverki. Sveitarfélögin sjá íbúum sínum fyrir almennri grunnþjónustu. Þau mynda stoðir þess velferðarsamfélags sem Íslendingar búa í. Auk þess sjá þau íbúum sínum fyrir tæknilegri grunnþjónustu. Þeim ber, ásamt ríkisvaldinu, að sjá atvinnulífinu fyrir umgjörð um starfsemi sína. Hlutverk sveitarfélaga hefur verið að þróast og breytast með nýjum þjónustuverkefnum sem þau hafa tekið að sér á undanförunum árum í samræmi við breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og kröfur og væntingar íbúanna.

Verkefni sveitarfélaga eru annars vegar þau, sem teljast lögbundin og svo hins vegar ólögbundin verkefni, sem grundvallast á 7. grein sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 en þar er sveitarfélögum veitt svigrúm til að veita íbúum sínum þjónustu í málefnum, sem tengjast

---

<sup>69</sup> Lýður Björnsson, *Saga sveitarstjórnar á Íslandi: Fyrri bindi* (Reykjavík: Almenna bókafélagið, 1972), bls. 9-32.

<sup>70</sup> Grétar Þór Eypórsson & Hjalti Jóhannesson, *Sameining sveitarfélaga. Áhrif og afleiðingar. Rannsókn á sjö sveitarfélögum* (Akureyri: Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri, 2002), bls. 21-22.

<sup>71</sup> *Árbók sveitarfélaga 2010*, 26. árgangur (Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga, hag- og upplýsingasvið, 2010), bls. 180-181.

<sup>72</sup> Sigurður Sverrisson & Magnús Karel Hannesson (ritstj.), *Sveitarstjórnir á Íslandi* (Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga, 2007), bls.7.

íbúum þeirra og eru ekki falin öðrum til framkvæmdar samkvæmt lögum.<sup>73</sup> Hægt er að skipta lögbundinni þjónustu sveitarfélaga upp í þrjá megin flokka. Í fyrsta lagi eru það verkefni tengd stjórnýslu s.s. verkefni sem, tengjast ýmiskonar eftirliti og leyfisveitingum. Í öðru lagi eru það verkefni, sem tengjast ýmis konar velferðarþjónustu s.s. rekstur grunnskóla og félagsþjónustu. Í þriðja lagi eru það verkefni, sem tengjast tæknilegri þjónustu s.s. gatnagerð, veitubjónusta, brunavarnir og fleira. Hin ólögbundnu verkefni sveitarfélaga eru fjöldamörg og fjölbreytt og hefur hvert sveitarfélag frelsi til að móta sér sjálfstæða stefnu varðandi þau. Ólögbundnu verkefnin geta verið nokkuð umfangsmikil hjá sveitarfélögum og má í því sambandi benda á verkefni sem tengjast menningar- og íþróttamálum, en þau eru að mestu leyti ólögbundin. Samanlögð útgjöld íslenskra sveitarfélaga vegna þessa málaflokks voru 36,6 milljarðar króna á árinu 2009 eða tæp 18% af heildarútgjöldum þeirra.<sup>74</sup>

Efnahagsþrengingar síðustu ára hafa haft mikil áhrif á fjárhagslega afkomu sveitarfélaganna og mörg þeirra eiga ekki um annað að velja en að takast á við breyttar aðstæður með endurskipulagningu og niðurskurði.<sup>75</sup> Nauðsynlegt hefur reynst að forgangsraða verkefnum þannig að greina megi á milli grunnþjónustu og annarrar þjónustu. Það er ekki einungis þau verkefni, sem eru bundin í lög, sem teljast til grunnþjónustunnar heldur hefur einnig verið horft til þeirra verkefna, sem skapast hefur hefð fyrir að sveitarfélög veiti. Í skilgreiningu á grunnþjónustunni hefur verið gripið til samlíkingar við uppbyggingu lauks þar sem hin lögbundna þjónusta liggur í kjarnanum, þar utan á liggja þjónustustigin, sem hefð hefur skapast um og yst liggur síðan valkvæð þjónusta, sem telst ekki til grunnþjónustu.<sup>76</sup> Af ofantöldu má því ljóst vera að stefnumótun og forgangsroðun verkefna eru meðal mikilvægari viðfangsefna íslenskra sveitarfélaga í dag.

## 3.2 Sandgerðisbær

Miðneshreppur varð til árið 1886 þegar hinu forna sveitarfélagi Rosmhvalaneshreppi var skipt í tvennt. Það voru bændur í Hvalsneshverfi, sem áttu frumkvæði að skiptingunni en þeir vildu losna undan aukaálögum og skuldbindingum vegna mikils fjölda þurfamanna á öðrum

---

<sup>73</sup> Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998.

<sup>74</sup> *Árbók sveitarfélaga 2010* (2010), bls. 19.

<sup>75</sup> Gunnlaugur Júlíusson (sá um samantekt), *Að ná undirtökum á fjármálunum* (Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga, 2009), bls. 3-4.

<sup>76</sup> *Greinargerð um grunnþjónustu og aðferðir við hagræðingu í efnahagsþrenginum* (Reykjavík: Félags- og tryggingamálaráðuneyti, 2009), bls. 5.

svæðum, en það voru mikil harðindi á Suðurnesjum á þessum árum.<sup>77</sup> Það var síðan 104 árum síðar eða 3. desember árið 1990 sem sveitarfélagið fékk kaupstaðarréttindi og nafni þess var breytt í Sandgerðisbær. Byggð í sveitarfélaginu byggðist að mestu upp í kringum sjósókn og útgerð en á seinni árum hefur fjölbreytileiki aukist í atvinnustarfsemi sem og að íbúar sækja vinnu út fyrir bæjarmörkin. Þá setur starfsemi alþjólegs flugvallar á landi bæjarfélagsins sitt mark á bæjarlífið. Í byrjun ágúst árið 2011 voru íbúar Sandgerðisbæjar samtals 1.638 talsins.<sup>78</sup> Bæjarstjórn Sandgerðisbæjar er skipuð sjö fulltrúum og fer listi Samfylkingar og óháðra borgara með hreinan meirihluta eftir sveitarstjórnarkosningar árið 2010. Bæjarstjóri er ráðinn til starfa og kemur ekki úr hópi pólitískra fulltrúa.<sup>79</sup> Hjá Sandgerðisbæ eru að auki starfandi sjö pólitísk fagráð sem hvert um sig fjallar um ákveðinn málaflokk eða málaflokka í samræmi við samþykktir sveitarfélagsins.<sup>80</sup>

Líkt og hjá flestum íslenskum sveitarfélögum er starfsemi Sandgerðisbæjar fjölbreytt og í samræmi við það, sem lýst er í kafla 3.1 hér að framan. Lögbundnum verkefnum sveitarfélaga er sinnt ýmist sjálfstætt eða í samstarfi við önnur sveitarfélög. Sérstaklega er samstarf Sandgerðisbæjar við Sveitarfélagið Garð og Sveitarfélagið Voga varðandi félagsþjónustu áhugavert. Sandgerðisbær rekur félagsþjónustu fyrir öll sveitarfélögin samkvæmt samningi þess efnis en sveitarfélögin eru hins vegar með sameiginlega fjölskyldu- og velferðarnefnd, sem fjallar um málaflokkinn og sinnir um leið hlutverki barnaverndarnefndar í þeim öllum.<sup>81</sup> Þá á sveitarfélagið í miklu samstarfi við nágrannasveitarfélög sín í gegnum Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum sem og í gegnum fyrirtæki og stofnanir, sem sambandinu tengjast.<sup>82</sup> Líkt og önnur sveitarfélög hefur Sandgerðisbær staðið að ýmsum verkefnum, sem því ber ekki bein lagaleg skylda til og má þar benda á rekstur Fræðaseturs og aðkomu að upplýsingamiðstöð í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Mikil uppbygging á mannvirkjum hefur átt sér stað á vegum Sandgerðisbæjar síðustu ár og má í því sambandi benda á hafnarmannvirki, gatnagerð, íþróttamannvirki, viðbyggingu grunnskóla og stórt og myndarlegt stjórnsýsluhús. Þessum framkvæmdum hefur

---

<sup>77</sup> Ásgeir Ásgeirsson, *Við opið haf. Sjávarbyggð á Miðnesi 1886-1907* (Sandgerði: Sandgerðisbær, 1998), bls. 15-30.

<sup>78</sup> Heimasiða Hagstofu Íslands, [http://www.hagstofa.is/Hagtolur/Mannfjoldi/Sveitarfelog\\_skoðuð\\_05.09.2011](http://www.hagstofa.is/Hagtolur/Mannfjoldi/Sveitarfelog_skoðuð_05.09.2011).

<sup>79</sup> Heimasiða Sambands íslenskra sveitarfélaga,

<http://www.samband.is/sveitarfelogin/reykjanes/sandgerdisbaer/> skoðuð 05.09.2011.

<sup>80</sup> Samþykkt um stjórn og fundarsköp Sandgerðisbæjar nr. 494/2002.

<sup>81</sup> Heimasiða Sandgerðisbæjar, <http://www.sandgerdi.is/Default.asp?Page=709> skoðuð 05.09.2011.

<sup>82</sup> Heimasiða Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum, <http://www.sss.is/Starfsemi/> skoðuð 05.09.2011.



fylgt nokkur skuldsetning um leið og rekstur hefur vaxið, sem hefur leitt af sér að Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hefur sent sveitarfélaginu aðvaranir.<sup>83</sup> Þá er einnig rétt að benda á að Sandgerðisbær er meðal tekjuhæstu sveitarfélaga landsins ef miðað er við tekjur á hvern íbúa, en þar skipta miklu þær skatttekjur sem sveitarfélagið hefur af mannvirkjum á því svæði, sem tilheyrir alþjóðlegum flugvelli.<sup>84</sup> Þetta erfiða rekstrarumhverfi endurspegladist í fjárhagsáætlunargerð hjá Sandgerðisbæ fyrir árið 2011. Þar voru verkefni sveitarfélagsins flokkuð niður í samræmi við laukaðferðina, sem var sagt frá í kafla 3.1 á þann máta að mest hagræðingarkrafa var gerð til þeirra rekstrarþátta sem fjærst voru grunnþjónustunni í kjarnanum en minnst hjá þeim þáttum sem töldust næst kjarnanum.<sup>85</sup>

Markviss stefnumótun fyrir Sandgerðisbæ sem skipulagsheild hefur ekki verið ofarlega á dagskránni og miðað við áherslur framboða fyrir sveitarstjórnarkosningar árið 2010 er einnig töluvert í land í stefnumótun fyrir einstaka málaflokka hjá sveitarfélaginu.<sup>86</sup> Uppfært skipurit fyrir stjórnýslu Sandgerðisbæjar var lagt fram til kynningar á fundi bæjarstjórnar í október 2009 en var ekki formlega afgreitt og verður gildi þess því að teljast óljóst. Samkvæmt því skipuriti er gert ráð fyrir að stjórnýslu sveitarfélagsins verði skipt í tvær deildir sem annars vegar eiga að fjalla um umhverfis- og framkvæmdamál og hins vegar um fjölskyldu-, félags- og fræðslumál. Í þessu uppfærða skipuriti er ekki gert ráð fyrir sviðs- eða deildarstjórum yfir þessum tveimur deildum heldur yfir einstaka rekstrarþáttum, sem er að finna innan þeirra. Gunnar Helgi Kristinsson hefur lýst vanþróaðri stjórnýslu íslenskra sveitarfélaga og af ofangreindu má ætla að Sandgerðisbær falli ágætlega að eftirfarandi lýsingu hans:<sup>87</sup>

Almennt virðist einkenna sveitarstjórnarstigið að fagleg stjórnýsla og skriffræðilegt skipulag eru skammt á veg komin. Takmörkuð fagþróun hefur átt sér stað meðal starfsfólks sveitarfélaganna og formlegt skipulag þeirra er vanþróað. Í rauninni nálgast stjórnýsla flestra sveitarfélaga á Íslandi mun meir

---

<sup>83</sup> *Fréttatilkynning frá Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga 2. september 2010* (Reykjavík: Samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneyti 2010), bls. 1-2.

<sup>84</sup> *Árbók sveitarfélaga 2010* (2010), bls. 126-143.

<sup>85</sup> Sigrún Árnadóttir, *Greinargerð með fjárhagsáætlun Sandgerðisbæjar 2011*, Lagt fram til fyrri umræðu í bæjarstjórn 22. desember 2010, lagt fram til síðari umræðu á fundi bæjarstjórnar 5. Janúar 2011 (2011), bls. 4-5.

<sup>86</sup> Þetta má sjá á ef stefnuskrár bæði S-lista og D-lista fyrir bæjarstjórnarkosningarnar í Sandgerði árið 2010 er skoðaðar, en þær má sjá á vefslóðunum

[http://www.slistinn.is/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=54](http://www.slistinn.is/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=54) og

<http://www.xd.is/sandgerdi/malefnin/> en báðar síðurnar voru skoðaðar 05.09.2011.

<sup>87</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (2001), bls. 85.

að vera einfalt skipulag, byggt á óformlegum samskiptum örfárra einstaklinga, frekar en formlegt skrifstofuveldi. Verkaskipting, ákvarðanir og fyrirmæli verða til eftir hendinni og sömu aðilar koma að flestum eða öllum ákvörðunum sveitarfélagsins.

## **4. Vinna við stefnumótun hjá Sandgerðisbæ samkvæmt líkani John M. Bryson**

Eins og kemur fram í inngangi er viðfangsefnið hér að kanna hvort heildstæð stefnumótun geti farið fram hjá íslensku sveitarfélagi eftir þeirri forskrift, sem gefin er í tíu þrepa stefnumótunarkerfi John. M. Bryson. Þetta er kannað með því að prófa kerfið hjá Sandgerðisbæ og frá þeirri vinnu er sagt hér í þessum kafla. Sagt er frá tildrögum þess að farið var í stefnumótunarvinnuna og hvernig hún gekk fyrir sig. Eins er sagt frá þeirri vinnu sem eftir er þar sem ekki náðist að fara í gegnum öll stefnumótunarþrepin í þeirri prófun, sem hér er sagt frá. Þá er velt upp nokkrum athugasemdum og umhugsunaratriðum, sem komu upp á vinnuferlinu.

### **4.1 Aðdragandinn og stefnumótunarvinnan**

Ákvörðun hjá Sandgerðisbæ um að ráðast í stefnumótunarvinnu út frá stefnumótunarlíkani John M. Bryson var tekin á 531. fundi bæjarráðs Sandgerðisbæjar sem fór fram 9. ágúst 2011.<sup>88</sup> Aðdragandi þeirrar ákvörðunar voru samtöl á milli höfundar þessa verkefnis og bærarstjóra Sandgerðisbæjar um nauðsyn þess að vinna slíka stefnumótunarvinnu fyrir sveitarfélagið og hvernig hún væri í takt við vinnu, sem þegar var í gangi við skipurit Sandgerðisbæjar ásamt erindisbréfum fagnefnda. Þá skemmdi ekki fyrir að stefnumótunarvinnan gæti verið raunhæft viðfangsefni í lokaverkefni í háskólanámi í opinberri stjórnsýslu. Úr varð að formlegt erindi fór fyrir bæjarráð á ofangreindum fundi, þar var óskað eftir leyfi til að vinna lokaverkefni í MPA-námi í tengslum við vinnu við stefnumótun hjá sveitarfélaginu. Það erindi var samþykkt og þar með fór sú vinna af stað, sem hér er lýst. Það voru tvær ákvarðanir, sem bæjarráð tók á áður nefndum fundi. Annars vegar var það ákvörðunin um að ráðast í verkefnið og hins vegar var bærarstjóra falið að gera tillögu um skipan stýrihóps.

---

<sup>88</sup> Sjá í fundargerð 531. fundar bæjarráðs Sandgerðisbæjar 9. ágúst 2011, á slóðinni [http://www.sandgerdi.is/v.asp?page=591&Article\\_ID=3039](http://www.sandgerdi.is/v.asp?page=591&Article_ID=3039), skoðuð 05.09.2011.

### 4.1.1 Stýrihópurinn

Bæjarstjóri skipaði lykilstjórnendur hjá sveitarfélaginu í stýrihóp stefnumótunarvinnunnar en samtals voru fimm einstaklingar skipaðir í hann. Auk bæjarstjóra voru fjármálastjóri og deildarstjóri tómstunda, íþrótt- og menningarmála ásamt skólastjórum bæði grunnskóla og leikskóla skipaðir í hópinn. Höfundur þessa verkefnis vann með stýrihópnum sem ráðgjafi. Það verður að taka það fram að staða ráðgjafans var nokkuð sérstök í ljósi þess að hann gegnir pólitískri lykilstöðu hjá sveitarfélaginu sem forseti bæjarstjórnar. Það verður því að teljast að hann hafi verið í lykilstöðu til að koma stefnumótunarferlinu af stað, þó svo aðkoma hans að stýrihópnum skýrist af námi hans í opinberri stjórnsýslu og verkefni, sem því námi tengist. Fyrsti fundur stýrihópsins var haldinn 15. ágúst 2011 og á tveggja vikna tímabili voru haldnir fjórir fundir hjá hópnum. Unnið var eftir stefnumótunarlíkani John M. Bryson og notast við vinnublöðin, sem sett hafa verið upp í tengslum við líkanið.<sup>89</sup>

Á fyrsta fundi stýrihópsins var ákveðið að hópurinn myndi fara í gegnum fyrstu vinnublöðin frá Bryson, sem tengjast mati á nauðsyn þess að ráðast í stefnumótunarvinnu og mati á aðstæðum. Fyrstu tveir fundir hópsins fóru í þessa vinnu en á þeim var farið yfir fyrstu fimm vinnublöðin. Það var niðurstaða stýrihópsins að það væri rétt að ráðast í stefnumótunarvinnu hjá Sandgerðisbæ og byggðist sú ákvörðun á vinnu fyrstu tveggja fundanna. Ástæða þess að stýrihópurinn ákvað að fara í þessa vinnu var að hún hafði ekki farið fram hjá yfirstjórn bæjarfélagsins áður en bæjarráð tók ákvörðun um að ráðast í vinnunna. Umræður um fyrstu þrjú vinnublöðin urðu nokkuð ítarlegar og ljóst að innan stýrihópsins var mikill áhugi á viðfangsefninu og þörf fyrir að takast á við það.

### 4.1.2 Mat á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum við verkefnið sjálft

Byrjað var á því að fara yfir vinnublað númer 1 þar sem lagt var mat á styrkleika, veikleika, tækifæri og ógnanir, sem tengjast verkefninu sjálfu.<sup>90</sup> Stýrihópurinn taldi styrkleikana við að skilgreina leiðarljós og framtíðarsýn felast í að rammi sem og sýn starfseminnar verði skýrari, stefnan verði öllum ljós og hlutverk verði skýrari. Að sama skapi taldi hópurinn veikleika felast í tímasetningu á upphafi vinnunnar vegna mikils álags vegna yfir aðstæðna sem m.a. skýrstðu af upphafi skólaárs, undirbúningi og framkvæmd bæjarhátíðar og því að vinna við fjárhagsáætlun væri að fara af stað. Þá gæti það verið veikleiki að stýrihópurinn væri of

---

<sup>89</sup> Í viðauka 2 er að finna eyðublöðin sem fylgja stefnumótunarlíkani Bryson og í viðauka 1 er að finna útfyllt eyðublöð eftir stefnumótunarvinnuna hjá Sandgerðisbæ.

<sup>90</sup> Útfyllt vinnublað númer 1 ásamt öðrum vinnublöðum sem voru fyllt út hjá Sandgerðisbæ er að finna í Viðauka 1 hér aftast í verkefninu.

þröngur og það vantaði kjörna fulltrúa í hann. Þá gæti ógnun falist í hættunni á því að stefnan endaði sem skúffuplagg. Hins vegar taldi stýrihópurinn að tækifæri fælust í vinnunni við stefnumótunina sem myndi styrkja bæði einstaklingana sem og heildina, innleiða markvissari vinnubrögð, auka skilvirkni og jafnvel samræma ólík sjónarmið.

Þegar lagt var mat á kostnaðaráætlun, mannauð og upplýsingatækni taldi stýrihópurinn styrkleikana felast í því að kostnaður yrði lítill nema við vinnuframlag starfsmanna, að reynsla og víðsýni væri til staðar í hópnum, aðgangur að upplýsingum væri góður og það væri auðvelt að koma upplýsingum á framfæri. Vöntun á breidd í stýrihópinn var hins vegar talið vera veikleiki. Ógnanir gætu falist í reynsluleysi af stefnumótunarvinnu innan skipulagsheildarinnar, að það gæti vantað upp á hugsun út fyrir kassann hjá þátttakendum í ferlinu og hætta væri á að verkefnið yrði ekki eign heildarinnar. Tækifærin fælust hins vegar í því að virkja mannauðinn og í tímasparnaði, sem verkefnið myndi skapa í framtíðinni.

Þegar lagt var mat á upplýsingamiðlun og upplýsingastreymi var það talið styrkleiki að stýrihópurinn væri ekki of stór og góð tengsl milli einstaklinga sem skipa hann. Það væri hins vegar veikleiki að aðgengi að starfsmönnum einstaka deilda skipulagsheildarinnar væri mismunandi. Það skýrist annars vegar af mismunandi störfum og starfsaðstæðum starfsmanna og hins vegar af því að meðlimir stýrihópsins eru misjafnlega tengdir inn í einstaka deildir Sandgerðisbæjar. Þá var það mat hópsins að það gætu falist ógnanir og tækifæri í þeim aðferðum, sem yrðu valdar til innleiðingar nýrrar stefnu.

Líflegar umræður urðu um forystu, stjórnun, skipulag, ferla og menningu. Styrkleikar voru taldir felast í að stýrihópurinn væri beint tengdur við yfirstjórnina, það væri forysta innan hópsins, þverpólitísk samstaða væri fyrir verkefninu, að embættismenn væru í forystu fyrir verkefnið, það væri áhugi fyrir því og að vinnan við ferlið myndi styrkja heildina sem og stjórnendur í að vinna við stefnumótun. Síðast en ekki síst var það mat stýrihópsins að stefnumótunarvinnan svaraði þörf, sem þegar hefði komið fram á ýmsum sviðum í starfsemi bæjarfélagsins. Veikleikar gætu hins vegar falist í því að það vantaði breidd í stýrihópinn, mikið verkefnaálag við önnur verkefni gæti orðið til trafala og að lítill tími væri til að vinna verkefnið. Þá gætu ógnanir falist í vöntun á utanaðkomandi sýn, hættu á að stefnumótunarvinnan fengi á sig pólitískan stimpil í ljósi setu ráðgjafans í bæjarstjórn, það gæti vantað upp á forystu og reynslu í stefnumótunarvinnunni og að fólk kæmi til með að eiga erfitt með að sjá tækifærin, sem fælust í verkefninu. Stýrihópurinn taldi hins vegar að tækifærin fælust í innleiðingu nýrrar menningar í skipulagsheildinni, að verkefnið myndi nýtast sem raunverulegt verkfæri í stjórnun og að til yrðu sameiginlegir vinnuferlar ólíkra eininga innan heildarinnar.

### **4.1.3 Hindranir í vegi fyrir stefnumótunarferlinu**

Á grundvelli þess sem stýrihópurinn skilgreindi við yfirferð á vinnublaði númer 1 voru skilgreindar helstu hindranir í vegi fyrir því að vinnan við stefnumótunina gæti orðið árangursrík sem og hvaða aðgerðir væri hægt að grípa til svo það megi bregðast við þessum hindrunum. Þetta var gert á vinnublaði númer 2. Til að yfirstíga vöntun á breidd í stýrihópinn var það niðurstaðan að á síðari stigum þyrftu fleiri aðilar að koma að stefnumótunarferlinu. Til að koma í veg fyrir að ný stefna verði skúffuplagg verði að vera skýr ábyrgðaraðili, vinnan við stefnumótunina þyrfti að byrja strax, skuldbinding frá bæjarstjórn og deildarstjórum þurfi að vera til staðar, stefnan þurfi að vera í reglulegri endurskoðun og ávinningur af vinnunni þurfi að vera ljós. Til að vinna gegn þeirri hindrun, sem felst í takmörkuðum tíma í verkefnið þurfi vinnan við það að vera bæði reglubundin og skipulögð. Til að tryggja að innleiðing nýrrar stefnu skili árangri þurfi framsetning að vera skipulögð og tryggja þurfi skilning allra innan skipulagsheildarinnar. Til að komast hjá þeirri hindrun að pólitískur stimpill verði settur á stefnumótunarvinnuna þurfi að tryggja að samstaða um verkefnið verði til staðar og að upplýsingastreymi verði gott. Eins verði mikilvægt að kynning verði í höndum þeirra, sem ekki hafa bein tengsl við pólitísk öfl í sveitarfélaginu.

### **4.1.4 Mat á kostnaði vegna stefnumótunar**

Á vinnublaði númer 3 var lagt mat á beina og óbeina kostnaðarliði við stefnumótunarvinnuna og leiðir skilgreindar til að hafa stjórn á þeim. Til að halda kostnaði í lágmarki, sem felst í þeim tíma sem fer í verkefnið, var það mat stýrihópsins að það væri lykilatriði að virða sett tímamörk. Til að halda kostnaði við vinnu starfsmanna við stefnumótunina í lágmarki taldi hópurinn að vinnan við hana verði unnin innan þess ramma sem reglubundinn dagvinnutími býður. Það var hins vegar mat hópsins að á fyrstu skrefunum í stefnumótunarvinnunni væri erfitt að leggja mat á kostnaði annarra en starfsmanna Sandgerðisbæjar og að þann þáttinn yrði að meta á síðari stigum. Það sama taldi hópurinn eiga við um kostnað við úrvinnslu, innleiðingu, símat, þjálfun og þau verkfæri sem nauðsynleg væru í stefnumótuninni og innleiðingu hennar.

### **4.1.5 Mat á ávinningi af stefnumótunarvinnu**

Á vinnublaði númer 4 var lagt mat á þann ávinning, sem hlýst af stefnumótunarvinnunni og hvernig megi virkja hann. Til að tryggja þann ávinning að skipulagsheildin verði betri og sterkari sem heild voru skilgreindar nokkrar leiðir. Gera þarf áætlun um innleiðingu, mat og endurskoðun á skilgreindri stefnu. Skilgreina þarf ferla og gera þá ljósa m.a. með lifandi

starfsmannahandbók. Tryggja þarf vettvang fyrir rýnivinnu, móttaka nýliða þarf að vera samhæfð og byggja þarf upp markvissa upplýsingaveitu t.d. með innri vef. Til að tryggja aukna skilvirkni þarf skýrari verkskiptingu, sem skapar skýrari sýn á hlutverk og tryggir betri ytri og innri tengsl. Einnig þarf að leggja áherslu á framþróun og vöxt í starfi. Til að nota þau tækifæri, sem eru til að virkja mannauð þarf skýrari boðleiðir og skýrari hlutverk. Það kemur jafnframt í veg fyrir ágreining og misskilning, sem stuðlar að jákvæðara starfsumhverfi. Til að sjá til þess að ávinningurinn af innleiðingarferlinu væri ljós taldi stýrihópurinn að skapa þyrfti vettvang til að allar raddir gætu heyrst. Tryggja þyrfti þátttöku allra í innleiðingarferlinu t.d. með sameiginlegum starfsdegi og að allir deildarstjórar þyrftu að koma að því að skipuleggja innleiðingarferlið.

#### **4.1.6 Ákvörðun um áframhald**

Með því að fara yfir gátlistann á vinnublaði númer fimm er lagt mat á það hvort grundvöllur sé til þess að fara af stað með hina eiginlegu stefnumótunarvinnu. Mikilvægt er að taka mið af niðurstöðum vinnublaða númer 1 til 4 þegar farið er yfir gátlistann. Stýrihópurinn hjá Sandgerðisbæ gerði það og komst að því að full ástæða væri til að halda áfram með stefnumótunarferlið. Það eina á gátlistanum sem hópurinn taldi að gæti verið neikvætt við að fara í stefnumótunarvinnuna var að bjargir væru hugsanlega ekki nægar. Þar var hópurinn sérstaklega að horfa til þess takmarkaða tíma sem gæti gefist fyrir verkefnið og að fjármagn til þess væri takmarkað. Til að mæta þessum ógnunum taldi stýrihópurinn mikilvægt að forgagnsröðun verkefna í stefnumótunarvinnunni væri skýr.

#### **4.1.7 Áætlun um stefnumótun**

Á þriðja fundi sínum vann stýrihópurinn að áætlun um stefnumótun og studdist þar við vinnublað númer 6. Reyndar dugði ekki einn fundur til að ljúka við vinnuna við áætlunina og þyrfti hópurinn því að taka hluta af fjórða fundi sínum í þá vinnu, m.a. til að ljúka við tímaáætlun. Það fór töluverður tími í að ræða einstaka liði sem taka þyrfti afstöðu til vegna áætlunarinnar, enda meðlimir hópsins áhugasamir um framgang verkefnisins. Þá voru einstaka liðir sem stýrihópurinn hafði lítið um að segja s.s. skipan hópsins sjálfs sem þegar hafði verið ákveðin.

Stýrihópurinn ákvað að áætlunin ætti að gilda fyrir alla skipulagsheildina þó þannig að aðskiljanlegar áætlanir verði unnar fyrir einstaka deildir og svið. Ákveðið var að áætlunin ætti að ná yfir fimm ára tímabil en þó þannig að framtíðarsýn sveitarfélagsins verði 10 til 15 ár fram í tímann. Það voru fjögur atriði sem hópurinn skilgreindi sem lykilmálefni sem áætlunin

og vinnan við hana ættu að taka á. Í fyrsta lagi yrði tekið á vöntun á framtíðarsýn og þar af leiðandi vöntun á stefnumótun hjá Sandgerðisbæ. Í öðru lagi myndi nást betri heildræn sýn á Sandgerðisbæ bæði sem skipulagsheild sem og samfélag. Í þriðja lagið þyrfti að tryggja að nægjanlegur tími og fjármang væri til staðar til að stefnumótunin gæti farið fram. Í fjórða lagi þyrfti að tryggja sameiginlegt eignarhald allra á stefnumótuninni.

Stýrihópurinn sem þegar er búíð að skipa verður leiðandi í vinnunni við stefnumótunina. Hann hefur skýrt umboð frá bæjaryfirvöldum, en þarf viðhalda því umboði með gagnvirkum samskiptum við bæjarstjórn ásamt því að vera í góðum tengslum við deildarstjóra hjá Sandgerðisbæ í gegnum samráðsfundi þeirra og eins við ytri hagsmunaaðila. Það var mat stýrihópsins að hann eigi að halda áfram sem vinnuhópur eftir að vinnu við áætlunina er lokið. Þó þurfi að tryggja góð tengsl við stofnanir og deildir Sandgerðisbæjar. Þá gæti verið eðlilegt að skipan í stýrihópinn verði endurskoðuð við endurskoðun stefnunnar, þ.e. þegar annar hringur yrði tekinn í stefnumótunarvinnunni.

Það var mat stýrihópsins að aðilar bæði fyrir innan og utan skipulagsheildina ættu að taka þátt í mótun áætlunarinnar. Hér var horft til starfsmanna, yfirstjórnar og ytri hagsmunaaðila. Hópurinn taldi að það væri mikilvægt að skilgreina leiðir í þessu sambandi og var hann sammála um að gott væri að nota þau verkfæri sem þegar væru til s.s. starfsmannafundi og samráðsfundi stjórnenda. Til að nálgast ytri hagsmunaaðila var rætt um halda mætti íbúafund vegna stefnumótunarinnar en einnig nota spurningalista, netkannanir og netábendingar. Þá var það mat hópsins að mikilvægt væri að rýna í þær aðferðir og leiðir sem hafa verið notaðar áður og hafa skilað árangri fyrir Sandgerðisbæ sem skipulagsheild.

Stýrihópurinn taldi það skipta mestu máli að aðferðir við að meta áætlunina þyrftu að vera einfaldar og auðveldar í framkvæmd, þ.e. að ekki mætti auka flækjustigið með flóknum matsaðferðum. Hópurinn taldi að mat áætlunarinnar ætti að vera í höndum ráðgjafa og bæjarstjórnar, en taldi þó að það væri nokkuð sem mætti skoða nánar á síðari stigum.

Það kom fram hjá stýrihópnum að þegar stefnumótandi áætlun lægi fyrir væri hún í senn sýnileg og aðgengileg. Það þyrfti að kynna hana vel bæði inn á við sem út á við. Kynning inn á við ætti annars vegar að beinast að mismunandi deildum sveitarfélagsins og hins vegar að pólitískum fagráðum og nefndum á vegum sveitarfélagsins. Kynning út á við ætti hins vegar að beinast að íbúum og öðrum hagsmunaaðilum.

Stýrihópurinn taldi eðlilegt að um 24 klukkustundir yrðu nýttar í vinnu við stefnumótunina. Hópurinn taldi að höfundur þessa verkefnis ætti að vera ráðgjafi við vinnuna og ætti að stýra vinnu við það frá degi til dags, en þó kom fram að hugsanlega þyrfti að kalla til ytri ráðgjafa að verkefninu á síðari stigum þess. Stýrihópurinn taldi að skipulagðir fundir



hentuðu best til að samræma og skipuleggja vinnuna en jafnframt þyrftu meðlimir í hópnum að taka að sér einstaka verkefni. Við lok stefnumótunarvinnunnar ættu að liggja fyrir tvö gögn, annars vegar stutt ágríp með niðurstöðum sem má nota til að kynna aðalatriðin í nýrri stefnu en hins vegar lengri skýrsla án smáatriða sem ætti að gefa nánari innsýn í niðurstöðu stefnumótunarferilsins. Stýrihópurinn taldi eðlilegt að áætla 4 mánuði í vinnu við stefnumótunina sem þýðir að um áramótin 2011/2012 ætti fyrstu yfirferð yfir öll 10 þrepin í stefnumótunarlíkani Bryson að vera lokið. Unnin var tímaáætlun út frá ofangreindum forsendum þar sem sérstaklega var tekið á því hvaða aðilar ættu að taka þátt í hvaða þrepi.<sup>91</sup>

Farið var yfir þær bjargir sem nauðsynlegar eru til að hægt sé að hefja vinnu við stefnumótun og að ljúka henni líka og var það mat stýrihópsins að þær væru flestar þegar til staðar í formi mannaúðar, upplýsinga, aðstöðu til vinnu og innri ráðgjafa. Hins vegar væri viss ógnun við verkefnið ef það þyrfti fjármagn vegna einhverra vinnuþátta sem því tengjast, s.s. ytri ráðgjafa sem hugsanlega yrði nauðsynlegt að verkinu á síðari stigum. Ekki væri áætlað fjármagn í verkefni í fjárhagsáætlun ársins 2011 og því þyrfti að haga vinnu í samræmi við það.

Stýrihópurinn taldi að til að meta árangur og framvindu áætlunarvinnunnar væri hægt að styðjast við nokkra mælikvarða. Bæði væri hægt að meta hvort að tímaáætlanir væru að standast sem og hvort fjárhagsrammi verkefnisins væri að halda. Eins væri hægt að vera með mælingar innan stýrihópsins á því hvort að ánægja væri með framkvæmd vinnunnar og hvort að hún væri að standast væntingar. Stýrihópurinn taldi að jafnvel gæti verið gagnlegt að bæta við vinnublöðum við það sem Bryson gerir til að mæla ofangreinda þætti reglulega í ferlinu. Þegar rætt var um hvaða mælikvarða ætti að nota til að dæma árangur af áætluninni taldi stýrihópurinn að það væru þrjú þættir sem mæti meta sem væru ánægja, fjárhagslegur árangur og annar árangur. Þá taldi hópurinn að lykilatriði í þessum mælingum væri tenging skilgreindra stefnumiða við fjárhags- og framkvæmdaáætlun hvers árs.

#### **4.1.8 Verkefnin og hagsmunaaðilarnir**

Á fjórða fundi stýrihópsins var farið rætt um skilgreiningu verkefna hjá sveitarfélaginu og einnig rætt um hagsmunaaðilagreiningu. Vinna hópsins náði þó ekki svo langt að þau vinnublöð sem eiga við þessa þætti sem eiga heima á öðru og þriðja þrepi í stefnumótunarlíkani Bryson væru fyllt út.

---

<sup>91</sup> Þessa tímaáætlun er að finna í Viðhengi 1.

Það eru fjöldamörg verkefni sem sveitarfélögum ber að vinna að og kröfurnar sem þeim tengjast fjölbreyttar eins og sjá má í kafla 3.1 hér að framan. Mikil umræða var í stýrihópnum hversu nákvæm vinnan við skilgreiningu verkefnanna ætti að vera og voru þar einkum tvö sjónarmið á lofti. Annar vegar það sjónarmið að einungis ætti að gera grófa greiningu á verkefnum og hins vegar það sjónarmið að greiningin yrði að vera nokkuð nákvæm til að nýtast. Til að setja muninn á milli þessara sjónarmiða í samhengi má taka starfsemi grunnskóla sem dæmi þar sem skýr lagaákvæði eru um skyldur sveitarfélaga til að reka grunnskóla.<sup>92</sup> Hins vegar er ramminn og kröfurnar sem fara þarf eftir í starfsemi grunnskóla mun flóknari en grunnskólalögin ein og sér kveða á um og finnast m.a. í lagabókstaf, reglugerðum, samþykktum sveitarfélagsins og kröfum samfélagsins. Niðurstaða stýrihópsins var að í fyrstu umferð í gegnum stefnumótunarlikan Bryson væri betra að reyna að hafa myndina af verkefnum og kröfum frekar einfaldari og síðan væri hægt að fara nánar í hana þegar annar og þriðji hringur yrði farinn í stefnumótun eða þá við vinnu við stefnur fyrir einstaka svið sveitarfélagsins. Þá taldi stýrihópurinn að greining á verkefnum sveitarfélaga væri þegar til að miklu leyti og væri þar hægt að nota forgangs röðun verkefna sem unnin var í tengslum við fjárhagsáætlunargerð fyrir árið 2011 og fjallað er lauslega um hér að ofan í kafla 3.2. Eins taldi hópurinn til að skýra myndina af verkefnum sveitarfélagsins væri gott að nýta þá verkefnaflokkun sem er að finna í samhafðu rekstrarlyklakerfi í bókhaldi sveitarfélaga. Þá taldi stýrihópurinn að út frá þeirri flokkun væri hægt að fela einstaka deildastjórum hjá sveitarfélaginu að greina verkefni og lagalegar skyldur á sínu sviði og þá greiningu væri síðan hægt að nota áfram í stefnumótunarvinnunni.

Stýrihópurinn tók nokkur tíma í að ræða bæði innri og ytri hagsmunaaðila, en þó án þess að vinna eiginlega greiningu á þeim. Það að hugsa um hina ýmsu aðila bæði innan og utan skipulagsheildar sem hagsmunaaðila var ný hugsun fyrir suma meðlimi í hópnum. Þá var nokkur umræða um það að sömu einstaklingar geta tilheyrt mismunandi hagsmunaaðilum og tengsl þeirra á milli mismunandi aðila gæti verið flókin. Þá var nokkur umræða innan stýrihópsins hvernig ætti að flokka hagsmunaaðila sem virðast eiga heima bæði fyrir innan og utan skipulagsheildina. Þessi hagsmunaaðilar eru einkum stjórnmalaflokkar sem lifa sjálfstæðu lífi í samfélaginu en eru órjúfanlegur hluti sveitarfélagsins sem skipulagsheildar þar sem yfirstjórnin er pólitísk sem og þau fagráð sem eru starfandi.

---

<sup>92</sup> Lög um grunnskóla nr. 91/2008.

## 4.2 Vinnan sem eftir er ásamt nokkrum athugasemdum og umhugsunaratriðum

Vegna þess ramma sem þetta MPA-verkefni skapar náðist ekki að fara lengra að sinni með stýrihópi Sandgerðisbæjar en að öðru og þriðja þrepi í stefnumótunarlíkani Bryson. Það þýðir þó ekki að vinnu við stefnumótun sé hætt hjá sveitarfélaginu. Stýrihópurinn var sammála um að gera hlé á störfum sínum á meðan ráðgjafi gengi frá því sem tengdist námi hans við Háskóla Íslands en taldi rétt að halda áfram þar sem frá var horfið að því loknu. Tímaáætlunin sem sagt var frá í kafla 4.1.7 tók mið af þessu þar sem gert var ráð fyrir því að hópurinn yrði að störfum við stefnumótunina í fjóra mánuði. Þá má heldur ekki gleyma því að vinnan sem fór fram á fyrstu fundunum er mikilvæg, sérstaklega í ljósi þeirrar vöntunar á stefnumótunarvinnu sem hefur verið hjá Sandgerðisbæ. Hún kemur til með styrkja þá einstaklinga sem tóku þátt í henni og hjálpa þeim til að hugsa á stefnumiðaðan hátt um sveitarfélagið.

Það voru nokkrar athugasemdir og umhugsunaratriði sem komu fram á þeim fjórum fundum sem stýrihópurinn er búinn að halda. Þar ber fyrst að nefna að töluverð umræða fór fram hjá hópnum um það hvort rétt væri að skilgreina stefnu fyrir sveitarfélagið sem heild. Hinn kosturinn hefði verið að taka einhvern einn málaflökk fyrir og móta stefnu fyrir hann. Hefði sú leið verið farið hefði þurft að velja þann málaflökk sem hefði átt að byrja á og þá hefði skipan stýrihópsins væntanlega tekið mið af því málefni. Það varð hins vegar niðurstaðan að það væri skynsamlegt að ráðast í að skilgreina stefnumið fyrir heildina þannig að betri samfella gæti orðið í þeim stefnum sem yrðu síðar mótaðar fyrir einstaka málaflökka. Hópurinn taldi einnig að ekki væri útilokað að vinna í einstaka málaflökkum samhliða því að unnið væri í stefnumótun fyrir alla skipulagsheildina. Í umræðum um verkefni og kröfur kom fram að það umhverfi getur verið mjög flókið og krefjandi hjá sveitarfélögum og breytilegt á milli mismunandi sviða. Þetta leiddi til þess að stýrihópurinn þróaði sína eigin leið til að takast á við þetta verkefni eins og var lýst í kafla 4.1.8 hér á undan. Þrennt kom fram sem tengdist vinnublöðunum sem voru unnin samkvæmt forskrift John M. Bryson. Í fyrsta lagi kom það fyrir að þau þóttu ekki nógu skýr, en það má vera að þar hafi vantað upp á hæfni og reynslu ráðgjafans í því að aðlaga vinnublöðin að verkefninu. Í öðru lagi taldi hópurinn að það þyrfti að bæta matsblaði inn í vinnublöðin eins og kom fram í kafla 4.1.7 hér að framan. Í þriðja lagi taldi hópurinn að standa þyrfti á annan hátt á mati á verkefnum og kröfum á vinnublöðum númer 7 og átta eins og hér hefur áður verið lýst.

## 5. Niðurstöður og umræður

Þau þrep sem unnin hafa verið samkvæmt stefnumótunarlíkani John M. Bryson hjá Sandgerðisbæ gefa vísbendingar um að vinnan verði árangursrík. Lykilstjórnendur hjá sveitarfélaginu ásamt bæjarstjórn hafa skuldbundið sig til að vinna markvisst að stefnumótunarverkefni með það að markmiði að móta stefnu fyrir alla skipulagsheildina. Þó svo að ekki hafi náðst að fara lengra en inn á annað og þriðja þrep í stefnumótunarlíkaninu má ljóst vera að þar er verkfæri sem er mjög gagnlegt til að stýra stefnumótunarvinnu og skilar fólki markvisst áfram. Vinna við stefnumótun sem þessa ýtir undir öguð vinnubrögð og stefnumiðaða hugsun, sem styrkir skipulagsheildina. Ekki komu fram teljandi vandræði við það að nota þær aðferðir, sem felast í líkaninu, í framkvæmd hjá sveitarfélaginu, þó vissulega hafi þurft að staðfæra einhver atriði. Miðað við þá reynslu sem nú þegar er komin af verkefninu bendir margt til þess að hægt sé að fara í gegnum öll þrepin í stefnumótunarlíkaninu með góðum árangri, hjá Sandgerðisbæ. Þó er ljóst að það verður að halda vel utan um þá vinnu sem eftir er og sjá til þess að hún verði unnin af sama krafti og áhuga og fyrstu skrefin, sem þegar hafa verið stigin.

Af ofangreindu má ljóst vera að það eru sterkar vísbendingar um að hægt sé að staðfæra aðferðarfræði John M. Bryson um stefnumótun í opinberum skipulagsheildum í tíu þrepum að Sandgerðisbæ þannig að hún geti orðið grunnur að árangursríkri stefnumótun hjá sveitarfélaginu. Þá má einnig ljóst vera að það er styrkur fyrir þá sem stýra stefnumótunarferlinu að hafa innsýn inn í þá fræðilegu umfjöllun, sem til er um stefnumótun hjá opinberum skipulagsheildum. Þannig má spara bæði tíma og fjármuni og auka líkurnar á því að stefnumótunarvinnan verði árangursrík. Stefnumótunarferlið hjá Sandgerðisbæ ætti að geta orðið fyrirmynd að svipaðri vinnu hjá öðrum sveitarfélögum af svipaðri stærð.

Í kafla 2 hér að framan er farið yfir umfjöllun nokkurra fræðimanna um stefnumótun skipulagsheilda og jafnframt er ljósi brugðið á kenningar um mikilvægi forystu og forystumanna. Það er áhugavert að velta nokkrum atriðum úr þeirri umfjöllun fyrir sér út frá stefnumótunarferlinu hjá Sandgerðisbæ.

Í stefnumótunarvinnunni hjá Sandgerðisbæ kom skýrlega fram að umhverfi sveitarfélaga getur verið flókið og hagsmunir mismunandi. Það má því ljóst vera að umfjöllun

Golembowski, sem sagt er frá í kafla 2.1.2, um hindranir sem geta staðið í vegi fyrir framgangi breytinga hjá hinu opinbera, geta átt við hjá sveitarfélaginu.

Það er áhugavert að skoða það sem John P. Kotter segir um menningu skipulagsheilda, þ.e. að breytingar á henni komi síðast í ferlinu. Það þarf öllum að vera ljóst að breytingarnar á skipulagsheildinni séu að virka til þess að fólk fái trú á þeim. Því sé mikilvægt að virkja sem flesta í innleiðingarferlinu og tala mikið og vel fyrir þeim breytingum, sem þarf að gera. Þetta fer saman við stefnumótunarlíkan Bryson sem og þær áherslur, sem komu fram hjá stýrihópnum hjá Sandgerðisbæ. Það er þó ekki víst að það þurfi að skipta um forystu hjá Sandgerðisbæ eins og Kotter telur líklegt þar sem þarf að framkvæma breytingar. Stuðningur og áhugi lykilmanna er til staðar hjá Sandgerðisbæ og því má ætla að ný stefna eigi að geta dafnað þrátt fyrir að sama forysta og sömu stjórnendur séu enn til staðar.

Greining Larry E. Greiner sem sagt er frá í kafla 2.3.1 virðist eiga ágætlega við í tilfalli Sandgerðisbæjar. Því má ætla að það séu forsendur fyrir því að stefnumótunarferlið hjá sveitarfélaginu geti skilað jákvæðum árangri. Þá virðast þau atriði, sem koma frá Hal G. Rainey í kafla 2.3.2 einnig styðja ferlið hjá Sandgerðisbæ. Sá punktur hans að tímasetningar þurfi að vera réttar er sérstaklega áhugaverður í ljósi þess að stýrihópurinn hafði töluverðar áhyggjur af tímabættinum varðandi stefnumótunarvinnuna. Þessi meðvitund stýrihópsins um tímabættinn ætti að auka líkurnar á því að hann geti mætt skilgreindum ógnunum og þannig aukið líkurnar á því að stefnumótunarferlið skili árangri.

Flest þau atriði sem koma fram hjá Sergio Fernandez og Hal G. Rainey í kafla 2.3.4 koma einnig fyrir í stefnumótunarlíkani John M. Bryson. Þó er vert að benda sérstaklega á tvo punkta hvað varðar stefnumótunarferlið hjá Sandgerðisbæ. Fernandez og Rainey leggja áherslu á stuðning pólitískrar forystu og æðstu embættismanna. Ekki er hægt að efast um stuðning æðstu embættismanna við ferlið, en hins vegar er hinn pólitíski stuðningur hjá Sandgerðisbæ óljósari. Þó svo að pólitísk bæjaryfirvöld hafi samþykkt að ferlið færi af stað er ekki hægt að segja að sú ákvörðun sé endilega ávísun á raunverulegan stuðning við verkefnið. Þetta þarf stýrihópurinn að vera meðvitaður um. Eins er mikilvægt í vinnunni hjá Sandgerðisbæ að tryggja bjargir eins og kemur fram í sjötta punkti þeirra Fernandez og Rainey.

Þegar stefnumótunarferlið hjá Sandgerðisbæ er skoðað út frá þeim 10 atriðum sem John M. Bryson telur einkenna vel heppnað breytingaferli skipulagsheilda má draga þá ályktun að líkur séu til þess að það verði árangur af vinnunni hjá sveitarfélaginu. Þó er rétt að taka það fram að ekki er komin reynsla á síðustu þrjú atriðin og því ekki hægt að segja hvort þau eigi við eða ekki.

Áhugavert er að skoða ráðleggingar John M. Bryson sem koma fram í kafla 2.4.2 út frá Sandgerðisbæ. Hann leggur áherslu á að aðlaga þurfi aðferðarfræðina að þörfum og stöðu skipulagsheildar. Það þarf einmitt að gera hjá Sandgerðisbæ og var í raun farið af stað hjá stýrihópnum. Það þarf að taka mið af því að þekking og reynsla af stefnumótunarvinnu hjá sveitarfélaginu er lítil en þörfin hins vegar mikil. Því er mikilvægt að ætlast ekki til of mikils strax í upphafi, heldur að styðja frekar við þá hugsun að það sé hægt að fara aftur í gegnum ferlið og þá bæta við það, sem þegar hefur verið gert. Þetta mætti kalla að það þurfi að sníða sér stakk eftir vexti.

Reikna má með að einn helsti ávinningurinn af stefnumótunarvinnunni hjá Sandgerðisbæ verði að lykilaðilar innan skipulagsheildarinnar tileinki sér stefnumiðaða hugsun og starfshætti. Vísbendingar um þetta eru þegar komnar í ljós á þeim skrefum, sem þegar er búið að taka þar sem lykilstjórnendur hafa þurft að taka þátt í umræðum um þau atriði, sem skipta alla skipulagsheildina máli. Komið hefur fram að takmarkaður tími og fjármagn eru meðal þess, sem ógna verkefninu. Því er ráðlegging Bryson um að tryggja athygli og skuldbindingu áhugaverð og ætti að geta sparað fjármagn og aukið líkurnar á árangri. Að síðustu má velja því fyrir sér hvort sú ráðlegging Bryson að stefnumótandi áætlanir passi ekki alltaf eigi við hjá Sandgerðisbæ. Greining og vinna stýrihópsins bendir þó til annars og eru allar líkur til þess að stefnumótunarvinnan verði til gagns og skili árangri.

## Heimildaskrá

- Árbók sveitarfélaga 2010. 26. árgangur. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga, hag- og upplýsingasvið, 2010.
- Ásgeir Ásgeirsson. *Við opið haf. Sjávarbyggð á Miðnesi 1886-1907*. Sandgerði: Sandgerðisbær, 1998.
- Beitler, Michael A. *Strategic Organizational Change. A Practitioner's Guide for Managers and Consultants*. Greensboro, North Carolina: Practitioner Press International, 2003.
- Bryson, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Þriðja útgáfa. San Francisco, California: Jossey-Bass, 2004.
- Bryson, John M. & Farnum K. Alston. *Creating and Implementing Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, California: Jossey-Bass, 1996.
- Buchanan, David & Andrzej Huczynski. *Organizational Behaviour: An Introductory Text*. Fimmta útgáfa. Essex, England: Prentice Hall, 2004.
- Fernandez, Sergio & Hal G. Rainey. "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector: An Agenda for Research and Practice". Í *Public Administration View*. Volume 66, number 2 (2006). Skoðað 10.03.2011 á slóðinni <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x/pdf>.
- Fréttatilkynning frá Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga 2. september 2010. Reykjavík: Samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneyti, 2010. Skoðað 05.09.2011 á slóðinni [http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir2010/EFS\\_frettatilkynning02092010.pdf](http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir2010/EFS_frettatilkynning02092010.pdf).
- Gardner, John W. *On Leadership*. New York: The Free Press, 1990.
- Greinargerð um grunnþjónustu og aðferðir við hagræðingu í efnahagsþrengingum. Velferðarvaktin, grunnþjónustuhópur. Reykjavík: Félags- og trygginamálaráðuneyti, 2009.
- Greiner, Larry E. (1967). "Patterns of Organization Change". Í *Harvard Business Review*. Maí 1967. Skoðað 02.09.2011 á slóðinni <http://hbr.org/1967/05/patterns-of-organization-change/ar/1>.

- Grétar Þór Eyþórsson & Hjalti Jóhannesson. *Sameining sveitarfélaga. Áhrif og afleiðingar. Rannsókn á sjö sveitarfélögum*. Akureyri: Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri, 2002.
- Gunnlaugur Júlíusson (sá um samantekt). *Að ná undirtökum á fjármálunum*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga, 2009.
- Gunnar Helgi Kristinsson. *Staðbundin stjórnsmál. Markmið og árangur sveitarfélaga*. Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2001.
- Ingi Rúnar Eðvarðsson & Ása Líney Sigurðardóttir. “Ákvarðanataka skipulagsheilda. Samanburður einkafyrirtækja og opinberra stofnana”. Í Arnar Þór Másson, Gunnar H. Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Ómar H. Kristmundsson (ritstj.). *Stjórnsmál og stjórnsýsla. Vef tímarit*. 2. tbl. 6. árg. Reykjavík: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnsmála, 2010.
- Jón Gauti Jónsson. *Prófun á aðferðarfræði við stefnumótun í opinberum stofnunum*. Lokaritgerð í opinberri stjórnsýslu (MPA) frá Háskóla Íslands, 2006
- Kotter, John P. *Leading Change*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 1996.
- Lýður Björnsson. *Saga sveitarstjórnar á Íslandi: Fyrri bindi*. Reykjavík: Almenna bókafélagið, 1972.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand & Joseph Lampel. *Strategy Safari. A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. Hemel Hempstead, England: Prentice Hall, 1998.
- Ómar H. Kristmundsson. “Stefnumiðuð áætlanagerð félagasamtaka”. Í *Stjórnsmál og stjórnsýsla. Vef tímarit*. 1. tbl. 4. árg. Reykjavík: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnsmála, 2008.
- Pettigrew, Andrew & Richard Whipp. *Managing Change for Competitive Success*. Kiljuútgáfa. Fyrst útgefið 1991. Oxford, England: Blackwell Publishers, 1993.
- Rainey, Hal G. *Understanding & Managing Public Organizations*. Þriðja útgáfa. San Francisco, California: Jossey-Bass, 2003.
- Sigrún Árnadóttir (bæjarstjóri). *Greinargerð með fjáhagsáæltun Sandgerðisbæjar 2011*. Lagt fram til fyrri umræðu á fundi bæjarstjórnar 22. desember 2010. Lagt fram til síðari umræðu á fundi bæjarstjórnar 5. janúar 2011. Skoðað 05.09.2011 á slóðinni [http://xn--sandgeri-92a.is/resources/Files/146\\_Greinarger%C3%B0%20b%C3%A6jarstj%C3%B3ra%20me%C3%B0%20fj%C3%A1rhags%C3%A1%20%C3%A6tlun%202011%205.%20jan%202011.pdf](http://xn--sandgeri-92a.is/resources/Files/146_Greinarger%C3%B0%20b%C3%A6jarstj%C3%B3ra%20me%C3%B0%20fj%C3%A1rhags%C3%A1%20%C3%A6tlun%202011%205.%20jan%202011.pdf).



Sigurður Sverrisson & Magnús Karel Hannesson (ritstj.). *Sveitarstjórnir á Íslandi*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga, 2007.

### **Heimasíður**

Heimasíða D-listans í Sandgerði: [www.xd.is/sandgerdi](http://www.xd.is/sandgerdi).

Heimasíða Hagstofu Íslands: [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is).

Heimasíða S-listans í Sandgerði: [www.slistinn.is](http://www.slistinn.is).

Heimasíða Sambands íslenskra sveitarfélaga: [www.samband.is](http://www.samband.is).

Heimasíða Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum: [www.sss.is](http://www.sss.is).

Heimasíða Sandgerðisbæjar: [www.sandgerdi.is](http://www.sandgerdi.is).

### **Lög og samþykktir**

*Lög um grunnskóla nr. 91/2008.*

*Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998.*

*Samþykkt um stjórn og fundarsköp Sandgerðisbæjar nr. 494/2002.*

## **Viðauki 1 – Útfyllt vinnublöð frá stefnumótunarvinnu hjá Sandgerðisbæ.**

## Vinnublað 1

### Mat á styrkleikum, veikleikum, tækifærum og ógnunum.

Áður en hafist er handa við stefnumótandi áætlun er afar mikilvægt að stjórnendur og starfsmenn hafi gert sér grein fyrir því hvað það hefur í för með sér að aðilar hafi sæst á að takast á við verkefnið. Mikilvægt er að greina og meta allar hugsanlegar hindranir, sem gætu staðið verkefninu fyrir þrifum og að gera ráðstafanir til að fást við hverja hindrun þegar það á við (sjá vinnublað 2).

Eftirfarandi atriði ættu að skoðast með viðtölum, í rýnihópi/hópum eða með spurningakönnun. *Leiðarljós og framtíðarsýn; kostnaðaráætlun; mannauður og upplýsingatækni; upplýsingastreymi/upplýsingamiðlun, forysta, stjórnun, skipulag, ferlar og menning.*

#### 1. Leiðarljós og framtíðarsýn

Vinsamlegast nefnið mikilvægustu styrkleika, veikleika, ógnanir og tækifæri er snerta leiðarljós og framtíðarsýn:

<i>Styrkleikar</i>					<i>Veikleikar</i>
	Ramminn verður skýrari				Tímasetning er ekki góð
	Sýn verður skýrari				Stýrihópur er e.t.v. of þröngur
	Stefnan verður öllum ljós				Vantar kjörna fulltrúa í stýrihópinn
	Allir vita hvert á að stefna				
	Skírari hlutverk				
	Stýrihópur hefur góða yfirsýn yfir samfélagið				
	Of þröngur stýrihópur				Getur gert okkur betri
	Stefna getur orðið skúffuplagg				Gerir okkur sterkari út á við
					Innleiðir markvissari vinnubrögð
					Aukin skilvirkni
					Samræming ólíkra sjónarmiða??
<i>Ógnanir</i>					<i>Tækifæri</i>







## Vinnublað 2

### Hindranir í vegi fyrir stefnumótandi áætlun.

Á grundvelli þess sem fram kom á vinnublaði 1, hverjar eru helstu hindranir í vegi fyrir árangursríkri vinnu við stefnumótandi áætlun? (Dæmi: skortur á forystu, vandamál vegna samskipta/upplýsingastreymis og bjargir).  
Hvernig á að bregðast við þessu hindrunum?

Hindranir	Viðbrögð/aðgerðir
Vantar breidd í stýrihóp.	Á síðari stigum þurfa fleiri að koma að verkefninu.
„Skúffuplagg“.	Þarf að vera ábyrgðaraðili. Hefjast handa strax við verkefnið. Stuðningur og skuldbinding frá bæjarstjórn og deildarstjórum. Regluleg endurskoðun. Ávinningur þarf að vera ljós.
Tímafaktor.	Reglubundin og skipulögð vinna. Stýrihópur sammála um að nýta tímann vel. „So what“.
Aðferð við innleiðingu.	Framsetning verði skipulögð og starfmenn virkjaðir.
Fólk sér ekki tækifærin.	Góð kynning. Tryggja skilning.
„Pólítískur stimpill“	Samstaða til staðar og hana þarf að tryggja með góðu upplýsingastreymi. Kynning á verkefni komi frá deildarstjóra sem er óháður pólítískum línunum.

### Vinnublað 3

#### Kostnaðarmat

1. Listið upp kostnaðarliði, beina og óbeina sem búast má við að fylgi vinnu við stefnumótandi áætlun (dæmi: bjargir sem nota þarf við framkvæmd verkefnisins, áætlun um notaðan tíma, ágreiningur og fyrirstaða í skipulagsheildinni við breytingum og andstaða annarra hagsmunaaðila). Skráið það mikilvægasta af þessu.
2. Skráið leiðir til að stjórna og bregðast við þessum kostnaði.

Kostnaður	Leiðir til að stjórna kostnaði
Tíminn er kostnaður.	Virða sett tímamörk
Kostnaður vegna vinnu eigin starfsmanna.	Vinna unnin í dagvinnu.  Kostnaður við vinnu annarra en vinnuhóps er óljós og þarf að meta á síðari stigum.
Kostnaður við úrvinnslu, innleiðingu og símat.	Þarf að meta á síðari stigum.
Þjálfun og nauðsynleg „verkfæri“.	Þarf að meta á síðari stigum.



**Vinnublað 4**  
**Mat á ávinningi**

1. Listið upp beinan og óbeinan ávinning af þeirri vinnu sem lögð er í stefnumótandi áætlun (dæmi: bjargir betur nýttar, betra samband við hagsmunaaðila og viðskiptavinum, betri aðstæður til breytinga og breytingastjórnunnar, skýrara leiðarljós ofl.). Skráið það mikilvægasta.
2. Skráið leiðir til að þess að virkja/nýta ávinning.

Ávinningur	Leiðir til að virkja/nýta ávinning
Betri/sterkari skipulagsheild.	<p>Gera áætlun um innleiðingu, mat og endurskoðun.</p> <p>Skilgreina ferla og gera þá ljósa.</p> <p>Vinna lifandi starfsmannahandbók.</p> <p>Tryggja vettvang fyrir rýnivinnu. Samhæfð móttaka nýliða.</p> <p>Markviss upplýsingaveita, t.d. innri vefur.</p>
Aukin skilvirkni.	<p>Skýrari verkskipting skapar skýrari sýn á hlutverk og tryggir betri ytri og innri tengsl.</p> <p>Áhersla á framþróun og vöxt í starfi.</p>
Tækifæri til að virkja mannauð.	<p>Skýrari boðleiðir og hlutverk.</p> <p>Kemur í veg fyrir ágreining og misskilning og þess vegna verður jákvæðara starfsumhverfi.</p>
Jákvæð innleiðin.	<p>Allir með í kynningu.</p> <p>Allar raddir geti heyrst.</p> <p>Sameiginlegur vinnudagur.</p>

## Vinnublað 5

### Gátlisti fyrir ákvörðun um gerð áætlunar

Skoðið svörin við spurningum/umfjöllunarefni á eyðublöðum 1-4 og metið hvort eftirfarandi atriðum hefur verið mætt. Ræðið niðurstöður og ákveðið hvað skal gera næst.

### Mat á samstöðu um aðgerðir

	Já	nei
Sterkir aðilar eru tilbúnir til þess að styðja verkefnið.	X	
Sterkir aðilar eru tilbúnir til þess að leiða vinnuna.	X	
Verkefnið rúmast innan verkefnasviðs okkar.	X	X
Bjargir eru nægar til þess að fara út í stefnumótandi áætlun.	X	
Bjargir verða líklega til staðar til innleiðingar.	X	
Verkefnið og áætlunin verða tengd kostnaðaráætlunum okkar og verkáætlunum.	X	
Ávinningur er stærri en kostnaður = aukið virði fyrir skipulagsheildina og hagsmunaaðila.	X	
Stefnumótandi áætlun er rétta verkfærið fyrir okkur.	X	
Við getum fundið leið til þess að fást við eða milda nei-in hér að framan	X	
Nú er rétti tíminn til að ráðast í stefnumótunarvinnu	X	

### Miðað við framangreint – eigum við að halda áfram:

	Já	nei
Halda áfram	X	
Finna út hvernig breyta má „nei“ í „já“	X	
Hætta að hugsa um stefnumótandi áætlun		X

Athugasemdir:

Þarf að huga að björgum, sem eru tími og fjármagn.

Þarf að gæta að forgangsröðun verkefna.

## Vinnublað 6

### Áætlun um stefnumótun

Skoðið svörin við spurningum/umfjöllunarefni á eyðublöðum 1-4 og metið hvort eftirfarandi atriðum hefur verið mætt. Ræðið niðurstöður og ákveðið hvað skal gera næst.

1. Fyrir hvern er áætlunin?

- Alla stofnunina
- Alla stofnunina með aðskiljanlega áætlanir fyrir hluta hennar eða svið
- Hluta stofnunarinnar – tilgreinið þá hvaða hluta
- Fyrir hluta af starfseminni, s.s. rekstrarárangur, starfsmannastefnu eða upplýsingatækni
- Fyrir innri hagsmunaaðila eða bæði innri og ytri hagsmunaaðila
- Annað, s.s. menningu og/eða starfsanda \_\_\_\_\_

2. Fyrir hvaða tímabil á áætlunin að ná?

- Tvö ár
- Fimm ár
- Annað tímabil, hvað - Framtíðarsýn sveitarfél. ætti að ná 10-15 ár fram í tímann

3. Hvaða ógnanir, málefni, vandamál eða önnur áhyggjuefni er reiknað með að vinnan og áætlunin taki á?

Það er vöntun á framtíðarsýn og þar af leiðandi stefnumótun.

Ná betri heildrænni sýn á Sandgerðisbæ sem skipulagsheild og samfélag.

Tryggja þarf nægan tíma og fjármagn til að verkefnið geti farið fram.

Tryggja sameiginlegt eignarhald.

4. Hverjir styðja þessa ákvörðun um stefnumótandi áætlun. Hafa þeir nauðsynlegt vald og nauðsynlegar bjargir og tíma?

- Yfirstjórnendur
- Millistjórnendur – *vísbendingar um vilja og stuðning hjá þessum hópi.*
- Bæjarstjórn
- Starfsmenn
- Ytri hagsmunaaðilar
- Aðrir \_\_\_\_\_

5. Hverjir eru leiðandi í vinnunni. Hafa þeir stuðning yfirstjórnar og getu, bjargir og tíma?

Stýrihópur er leiðandi, en hann er búið að skipa.

-Hópurinn vinnur í umboði bæjarstjórnar, en þarf að hafa samskipti (gagnvirki) við bæjarstjórn og við deildarstjóra (deildarstjórafundir) og aðra hagsmunaaðila.

6. Hverjir verða í verkefnastjórn?

Bæjarstjórn

Yfirmenn sviða

Millistjórnendur

Starfsmenn

Aðrir hagsmunaaðilar

Ráðgjafi/ráðgjafar

7. Hvernig vinnuhópur hentar best fyrir verkefnið í stofnuninni – hverjir eru það sem best henta að vera sérfræðingar í áætluninni þegar henni er lokið?

Stýrihópur verði áfram vinnuhópur eftir að vinnu áætlunina er lokið.

-Þó með sterkt tengsl við undirstofnanir.

-Skipan stýrihóps getur breyst í endurvinnslu áætlunarinnar (þegar annar hringur verður farinn).

8. Hverjir ættu að taka þátt í mótun stefnumótandi áætlunar. Athugið hvaða áhrif þeir hafa á störf vinnuhópsins (skoðist með umræðu um sjöunda lið).

Innri og ytri hagsmunaaðilar (starfsmenn, bæjarstjórn, ytri hagsmunaaðilar).

Skilgreina leiðir – t.d. að nota vettvang sem er til fyrir s.s. starfsmannafundi og samráðsfundi.

-nota spurningalista/hugmyndakassa, netkannanir og netábendingar.

-Rýna í þær aðferðir og leiðir sem hafa skilað árangri áður.

9. Hverjir ættu að koma að skoðun á áætluninni fyrir og á meðan aðlögun/mæling á sér stað?

Þarf að vera einfalt og auðvelt í framkvæmd.

-má ekki auka flækjustigið.

-Mat í höndum ráðgjafa og bæjarstjórnar.

-Þarf að meta betur á síðari stigum.

10. Fyrir hverjum verður stefnumótandi áætlun kynnt?

Áætlun þarf að vera bæði aðgengileg og sýnileg.

Inn á við (deildir)

Inn á við (fagráð)

Út á við (íbúar)

Út á við (aðrir hagsmunaaðilar).

11. Hversu margar klukkustundir erum við tilbúin til að nota í verkefni

1-12 klst.

12-24 klst.

24-40 klst.

40 klst. eða meira

12. Notum við innri eða ytri ráðgjafa við gerð stefnumótandi áætlunar?

Já – hvern? Já, innri ráðgjafi (ÓÞÓ) – e.t.v. ytri ráðgjafi á síðari stigum.

Nei

Óákveðið, hvernig hjálp væri þá líklegust? \_\_\_\_\_

13. Hvernig samræmum við vinnu okkar og ráðgjafa?

Skipulagðir fundir og skipting verkefna.

14. Hver stjórnar vinnunni frá degi til dags?

Verkefnisstjóri/ráðgjafi.

15. Hvers konar skýrslu þurfum við að fá eftir vinnuna við stefnumótandi áætlunina?

Stutt ágríp með niðurstöðum

Lengri skýrslu án smáatriða

Lengri og ítarlegri skýrslu

Annað \_\_\_\_\_

16. Hver er áætlaður tími í vinnslu áætlunarinnar?

3 mán.

6 mán.

Annað 4 mánuðir \_\_\_\_\_

17. Hverjir eru vinnsluþættir áætlunarinnar og hverjir eru þátttakendur á hverjum tíma?

Verkþættir	Hverjir taka þátt	Tími/Tímasetning
1 – aðgerðaráætlun	Stýrihópur	6 klst. – 15.-25. ágúst
2– Skilgreining hlutverka	Stýrihópur/forvinna	2 klst. – 29. ágúst-2. sept.
3 – Leiðarljós & gildi	Stýrihópur	2 klst. – 29. ágúst- 2. sept.
4 – Ytra/innra umhverfi	Stýrihópur	2 klst. – 19.-23. sept.
5 – Stefnumið skilgreind	Stýrihópur	4 klst. – 26.-30. sept
6+7 – Stefna mótuð/ ákvörðun og samstaða	Stýrihópur/deildarstjórar/ bæjarstjórn	3 klst. – 3.-14. okt. (fundað 11. okt með deildarstjórum + bæjarráði)
8 - Framtíðarsýn	Stýrihópur	2 klst. – 17.-21. okt.
9 –Innleiðing	Stýrihópur/deildarstjórar/ starfsfólk/bæjarstjórn	4 klst. – 24.-28. okt. (reglubundnir fundir 8. nóv. nýttir).
10. Mat	Stýrihópur	2 klst. – byrjun desember 2011

18. Hvaða þjargir þurfum við til þess að byrja og ljúka vinnu við stefnumótandi áætlun og hvar fáum við þær?

- Fjármuni \_\_\_\_\_ - eru til staðar
- Fólk \_\_\_\_\_ - er til staðar – starfsfólk/bæjarstjórn
- Upplýsingar \_\_\_\_\_ - Til í kerfinu – auðsóttar, en er vinna við það.
- Aðstaða fyrir fundi \_\_\_\_\_ - er til staðar í Vörðunni (ráðhúsi)
- Ráðgjafa \_\_\_\_\_ - Til staðar á fyrstu skrefunum, til athugunar þegar líður á ferlið
- Annað \_\_\_\_\_

19. Hvaða mælikvarða getum við notað til að meta árangur og framvindu í áætlunarvinnunni?

Standast tímaáætlanir.

Standast fjárhagsáætlanir.

Meta ánægju með framkvæmd innan stýrihóps/væntingar  
-gera á hverjum verkþætti.

Mælin á framkvæmdinni.

-gæti þýtt að það þurfi nýtt matsblað við hvern þátt – til að mæla framvindu.

20. Hvaða mælikvarða ættum að nota til að dæma um árangur af áætluninni?

Ánægja

Fjárhagslegur árangur

Annar árangur

Lykilatriði að tengja skilgreind stefnumið við fjárhags- og framkvæmdaáætlun hvers árs.

*Athugasemd: Þarf að gæta þess að áhugi/eldhugur má ekki kaffæra umhverfi.*



**Vinnublað 7**  
**Greining á skylduverkefnum og hlutverkum**

Verkefni	Heimild	Skylda	Áhrif á stofnun	Samandregið mat
Lögbundin verkefni				
				Skv. fjárhagsáætlun
				Á dagskrá/viðeigandi
				Útrunnið/ekki á dagskrá
				Í mótsög við aðra
				Skv. fjárhagsáætlun
				Á dagskrá/viðeigandi
				Útrunnið/ekki á dagskrá
				Í mótsög við aðra
				Skv. fjárhagsáætlun
				Á dagskrá/viðeigandi
				Útrunnið/ekki á dagskrá
				Í mótsög við aðra
Verkefni skv. reglugerð				
				Skv. fjárhagsáætlun
				Á dagskrá/viðeigandi
				Útrunnið/ekki á dagskrá
				Í mótsög við aðra
				Skv. fjárhagsáætlun
				Á dagskrá/viðeigandi
				Útrunnið/ekki á dagskrá
				Í mótsög við aðra

**Athugasemdir frá stýrihópi:**

- Styðjast við skiptingu verkefna sem er að finna í samræmdum bókhaldskerfum sveitarfélaga.
- Notast við flokkun verkefna sem var unnin í tengslum við fjárhagsáætlun 2011.
- Fela deildarstjórum að gera yfirlit yfir sína málaflokka.