



Mennta- og menningarmálaráðuneytið

Úttekt á starfsemi, skilvirkni og skipulagi ráðuneytisins

Janúar 2020



MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ

RÁÐUNEYTI
FRAMTÍÐARINNAR

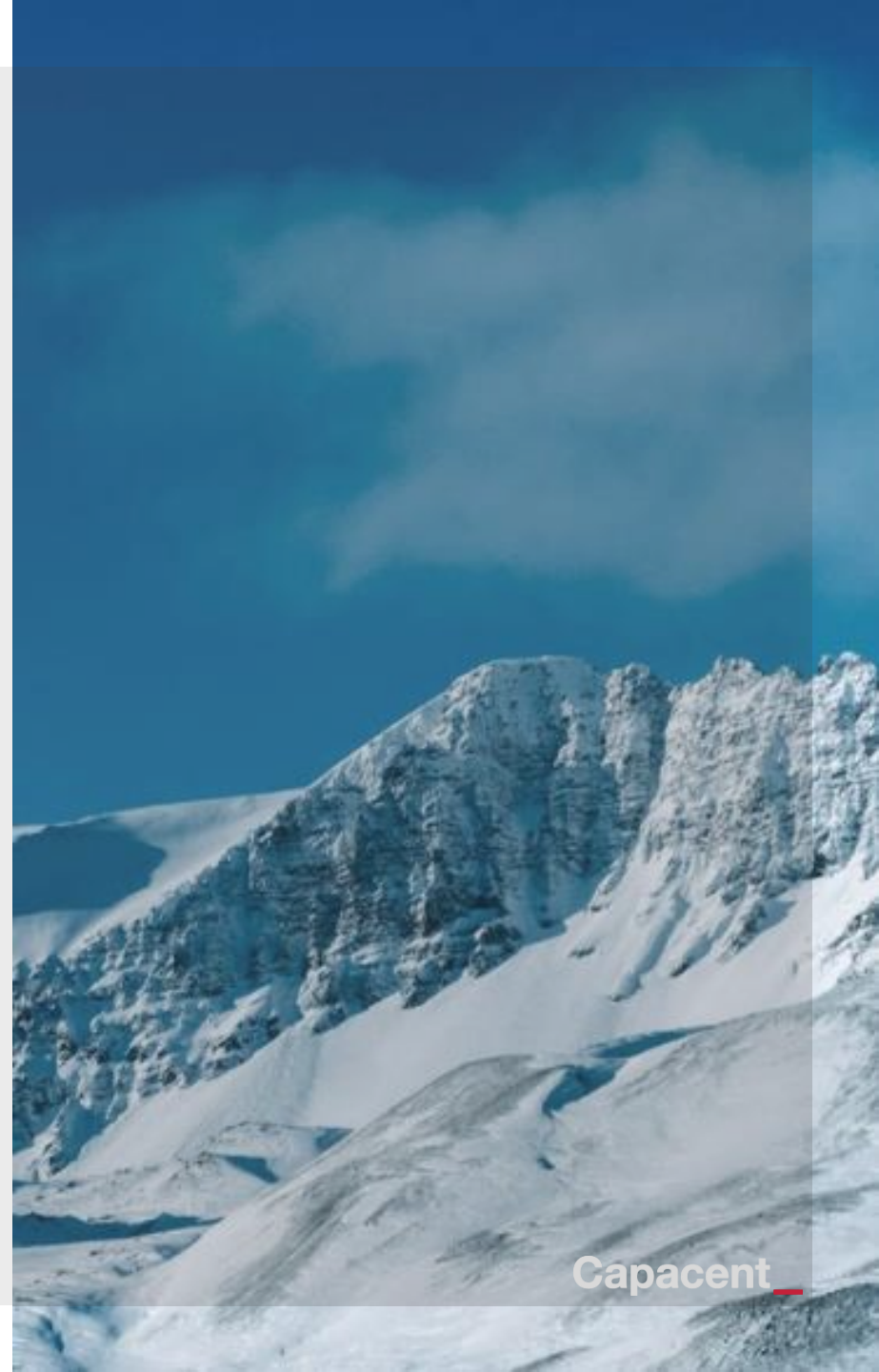
Capacent_

Aðdragandi

Mennta- og menningarmálaráðuneytið hafði samband við Capacent haustið 2019 og óskaði eftir hugmyndum um hvernig Capacent gæti orðið að liði við að meta þjónustu og skilvirkni í vinnuumhverfi ráðuneytisins.

Á fundum í kjölfarið var rætt um mögulegt verklag og nálgun við framkvæmd slíks verkefnis og úr varð samkomulag um verkefni sem hófst formlega 1. október 2019.

Í þessari skýrslu eru niðurstöðum verkefnisins gerð skil ásamt tillögum og ábendingum um næstu skref til að raungera æskilegar breytingar á starfsemi ráðuneytisins og gera því kleift að takast á við breytingar í samfélaginu, öra tækniþróun og að nútímavæða vinnubrögð.



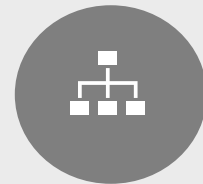
RÁÐUNEYTI FRAMTÍÐARINNAR



Inngangur og aðferðafræði

#

5



Skipulag ráðuneytisins

10



Tillögur

17



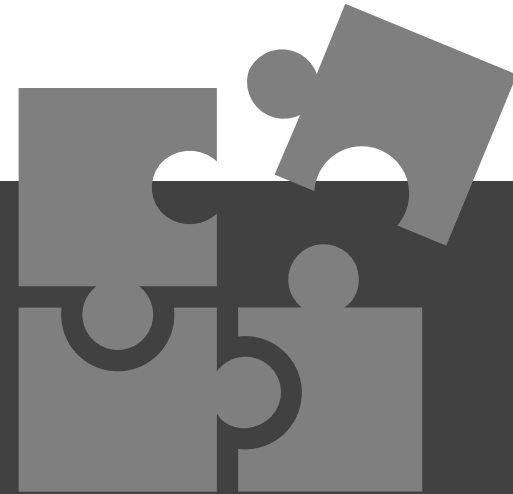
Greining á núverandi stöðu

25

Helstu niðurstöður verkefnis

- 1 Lagðar eru til breytingar á skipulagi ráðuneytisins er hafa að markmiði að **efla kjarnastarfsemi** þess og skerpa á verkaskiptingu milli stoðsviða og kjarnasviða.
- 2 Mikilvægt er að leita leiða til að **einfalda** og **hraða** úrvinnslu erinda og afgreiðslu mála þar sem ákveðin stofnanamenning og umboðsvandi hefur meðal annars seinkað afgreiðslu mála. Móta þarf **skýr markmið** og mælikvarða um afgreiðsluhraða og almenn þjónustuviðmið.
- 3 Auka þarf áherslur á stjórnun **mannauðsmála**, **stafrænar breytingar**, **tölfræði** og **greiningar** og utanumhald um **húsnæðismál** jafnt stofnana sem ráðuneytisins sjálfs. Þá þarf að leggja sérstaka áherslu á að bæta **upplýsingamiðlun** innanhúss, sér í lagi á milli skrifstofa.
- 4 Móta þarf betra verklag um **tímabundin áhersluverkefni**. Lagt er til að áhersluverkefni séu að öllu jöfnu unnin í þverfaglegu teymisstarfi þvert á ráðuneytið.
- 5 Veita þarf **stofnunum** aukinn **faglegan stuðning** og **leiðsögn** til að gera þær betur í stakk búnar til að leysa verkefni sín.





1. INNGANGUR OG AÐFERÐAFRÆÐI

Markmið verkefnis

Í verkefninu var lagt upp með að bera kennsl á möguleg tækifæri til þess að gera **stjórnsýslu** og **þjónustu** nútímalegri og efla **skilvirkni** í starfsemi ráðuneytisins.

Í framkvæmd verkefnisins var sérstaklega horft til þess að ná utan um og bera kennsl á hvar ráðuneytið gæti:

1. bætt og endurskilgreint **vinnubrögð**,
2. skýrt **skipulag**,
3. náð fram skilvirkri **verkaskiptingu**,
4. hagnýtt **upplýsingatækni** og
5. mótað starfsumhverfi sem styður við **fjölbreytt verkefni** og öra **þróun** samfélagsins.

Aðferðafræði og verklag

Aðferðafræði

Í upphafi úttektarinnar var verkefnið kynnt öllu starfsfólki ráðuneytisins á fundi. Í kjölfarið hófst vinna ráðgjafa með rýni á ýmsum gögnum frá ráðuneytinu, s.s. skipuriti, gæðahandbók, starfslýsingum og vinnustaðagreiningum.

Viðtöl

Ráðgjafar Capacent tóku á þriðja tug viðtala við starfsfólk ráðuneytisins. Við val á viðmælendum var leitast við að tryggja ákveðna breidd varðandi stöðu viðmælenda, kyn og starfsaldur. Rætt var við alla skrifstofustjóra ráðuneytisins auk sérfræðinga af öllum skrifstofum.

Í viðtölunum var kallað eftir mati viðmælenda á starfsemi ráðuneytisins, styrkleikum og veikleikum í til dæmis skipulagi, verkaskiptingu og samstarfi.

Ráðgjafar voru að auki með viðveru í ráðuneytinu og öllu starfsfólki gefinn kostur á að eiga við þá samtal á þeim tímum. Flest viðtölin fóru fram í október og nóvember 2019.

Vinnufundir

Að auki var rætt við einstaka forstöðumenn og haldinn vinnufundur með forstöðumönnum þar sem dregin var fram sýn þeirra á samstarfi og samskiptum við ráðuneytið.

Í desember 2019 var haldinn kynningarfundur fyrir starfsfólk þar sem frumniðurstöður, byggðar á gagnavinnu, viðtölum og fundum með forstöðumönnum, voru kynntar. Í kjölfarið voru haldnar vinnustofur með hverri skrifstofu ráðuneytisins fyrir sig þar sem kallað var eftir hugmyndum að úrbótaverkefnum til framtíðar.

Starfsemi og rekstur ráðuneytisins

5

skrifstofur

Mennta- og menningarmálaráðuneytið er eitt stærsta ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands með um 70 starfmenn. Það ber ábyrgð á stórum málaflokkum, menntamálum, vísindum, íþrótt- og æskulýðsmálum og menningarmálum. Til þessara málaflokka er varið um 110 milljörðum árlega. Undir ráðuneytið heyra 52 stofnanir eða um þriðjungur af stofnanakerfi íslenska ríkisins.

73

starfsmenn

Ráðuneytið byggir á gömlum grunni, það er með elstu ráðuneytum í Stjórnarráðinu og ákveðin formfesta einkennir margt í störfum þess. Má þar nefna að allt sem fer til ákvarðanatöku byggir á formlegu ferli ritaðra bréfa og minnisblaða.

67

stöðugildi

Ráðuneytið starfar í dag eftir skipulagi sem tók gildi í maí 2016 og skiptist í fimm skrifstofur: Skrifstofu mennta og vísindamála, skrifstofu menningarmála, skrifstofu stefnumótunar og

fjárlagagerðar, skrifstofu laga og stjórnsýslu og skrifstofu yfirstjórnar.

Þær breytingar urðu 2016 að öll menntamál voru færð undir eina skrifstofu en málefni háskóla og vísinda höfðu áður verið á sérstakri skrifstofu. Greinilegt er að enn eru mjög skiptar skoðanir um þá tilhögun.

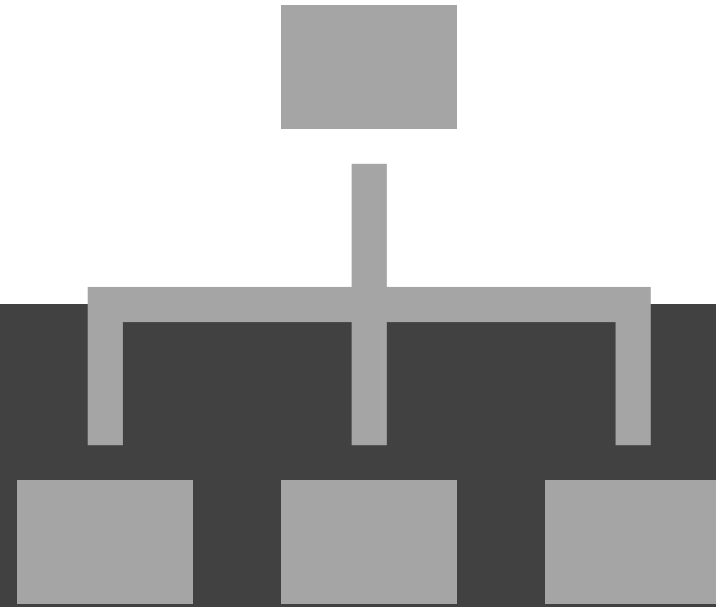
Þá hefur ný skrifstofa, skrifstofa yfirstjórnar, ekki ljóst hlutverk í hugum starfsfólks. Skrifstofan fer með málefni sem kalla mætti innri rekstur ráðuneytis, s.s. greiðsludeild og móttöku, en þar eru einnig þeir einstaklingar, ritarar, aðstoðarmenn og ráðgjafar, sem gæta hagsmuni ráðherra frá degi til dags.

Starfsemi og rekstur ráðuneytisins

Samhliða skipulagsbreytingum 2016 voru deildir innan skrifstofa lagðar niður og þess í stað mynduð þverfagleg teymi um einstaka málaflokka. Markmið teymanna var að tryggja að eðlilegt samráð ætti sér stað um mál á milli skrifstofa áður en þau kæmu á borð ráðherra.

Stöður deildarstjóra voru samhliða lagðar niður en tekin upp ný starfsheiti staðgengils, teymisstjóra og leiðandi sérfræðings. Þá var með skipulaginu stefnt að því að lögfræðingar, svokallað samningateymi, væru staðsettir á hverri skrifstofu fyrir sig.

Með þeirri breytingu virðist miðstýring innan ráðuneytis hafa aukist. Í stað þess að valdefla og styrkja umboð sérfræðinga hefur ábyrgð nær alfarið flust yfir til skrifstofustjóra og ráðuneytisstjóra.



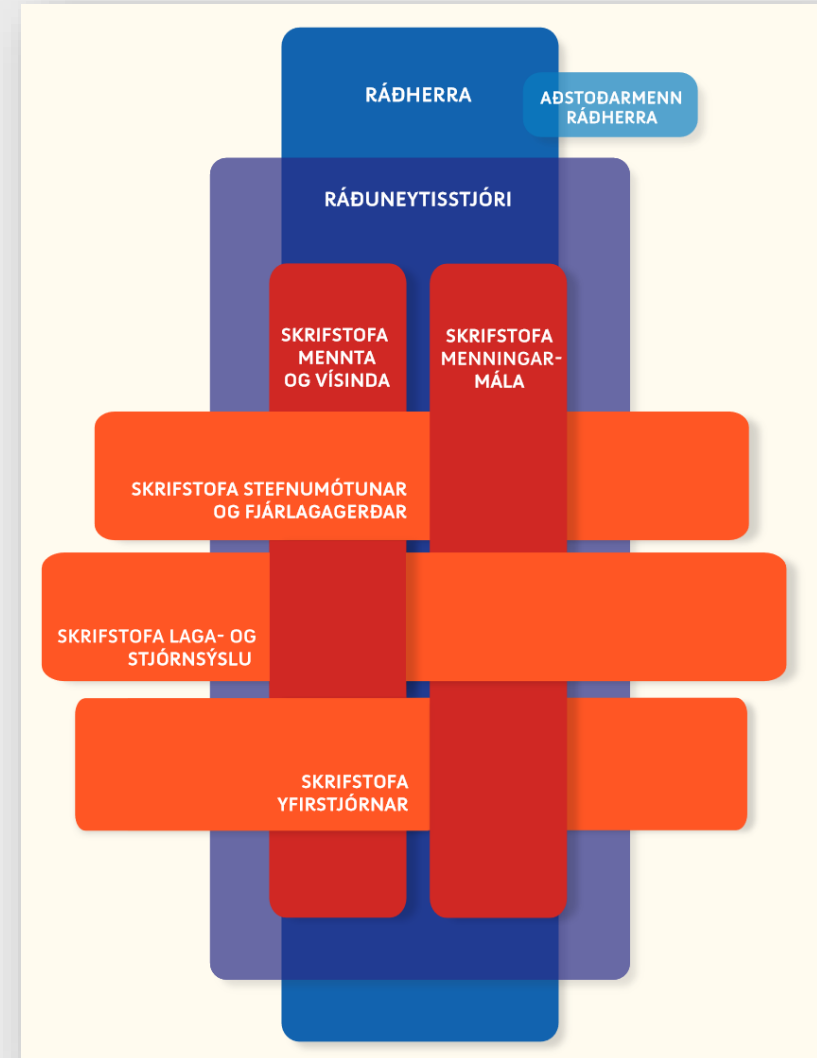
2. SKIPULAG RÁÐUNEYTISINS

Skipulag ráðuneytisins

Núverandi skipulag mennta- og menningarmálaráðuneytisins tók gildi á árinu 2016.

Ráðuneytinu er skipt upp í fimm skrifstofur:

- skrifstofu **mennta og vísindamála**
- skrifstofu **menningarmála**
- skrifstofu **stefnumótunar og fjárlagagerðar**
- skrifstofu **laga og stjórnsýslu** og
- skrifstofu **yfirstjórnar**



*Skipulag mennta- og menningarmálaráðuneytisins
1. janúar 2020*

Virkni stjórnskipulags

Skipulag í ójafnvægi

Ójafnvægi er í skipulagi ráðuneytisins þar sem mikill þungi er í stoðhlutverki á kostnað þeirra málaflokka sem ráðuneytinu er falið að sinna. Þetta hefur leitt til óskýrrar verkaskiptingar og ábyrgðarskiptingar innan ráðuneytisins. Það orkar tvímælis að nær þriðjungur starfsfólks starfi á skrifstofu yfirstjórnar er hefur óljóst hlutverk.

Umfang verkefna ólíkt milli sviða

Ein skrifstofa ber í dag ábyrgð á meginþunga stofnanakerfis og fjármuna ráðuneytisins. Sökum umfangs þeirra verkefna er sú hætta til staðar að ekki náist nægilega skörp sýn á faglega og rekstrarlega framþróun einstakra þátta.

Ábyrgð á framþróun og nútímavæðingu

Engin sýn liggur fyrir um hvernig ráðuneytið hyggst uppfæra og nútímavæða starfshætti sína. Svo virðist sem enginn telji sig hafa það hlutverk að huga að þeim málum.

Teymisbundið skipulag ekki að virka

Teymisbundið skipulag hefur ekki skilað þeim árangri sem lagt var upp með. Teymi hafa leitað í þá átt að verða lík þeim deildum er þeim var ætlað að leysa af hólmi. Boðleiðir við ákvarðanatöku eru langar og óskilvirkar. Engu að síður hafa teymin orðið til að styrkja vinnu þvert á ráðuneytið og draga úr sílöhugsun. Mikilvægt er að viðhalda og efla þá þróun.

Tölfræði og greiningar

Í kjölfar skipulagsbreytinga þar sem mats- og greiningarskrifstofa var felld niður og verkefnum að miklu leyti útvistað virðist sem getu ráðuneytisins til að halda utan um lykiltölfræði og greiningu helstu stærða hafi hrakað til muna.

Markmið breytinga

Með breytingum á skipuriti yrði stefnt að því að ná fram eftirfarandi ávinningi

1. Með breyttri verkaskiptingu er **tækifæri til þess að jafna álag, auka skilvirkni og samfellu** í vinnslu mála.
2. Fleiri komi að því að **undirbúa ákvarðanir, gagnsæi** aukist og það ýti undir skilvirkni við framkvæmd verkefna.
3. Ná fram auknu jafnvægi í umfangi málaflokka og ábyrgðarskiptingu þeirra á milli skrifstofa til að skerpa **faglega yfirsýn, eftirlit og stefnumótun** til framtíðar.
4. Auknar áherslur á **mannauðsmál, nýsköpun, stafrænar breytingar og umbætur á verklagi** auki skilvirkni ráðuneytisins og geri það að eftirsóknarverðum vinnustað.
5. Nýtt teymisfyrirkomulag **jafni álag og einfaldi viðbrögð** við **nýjum** eða **tímabundnum** verkefnum.

Árangursmælingar

Lagt er til að þróaðir verði lykilmælikvarðar til að fylgjast með árangri af þeim breytingum sem lagðar eru til. Þar verði fyrst og fremst horft til:

1. Að álag minnki (vinnustaðagreining)
2. Að starfsánægja aukist (vinnustaðagreining)
3. Að hraði aukist og gæði í lúkningu mála batni (málaskrá)

Tillaga að breyttu stjórnskipulagi

Lagt er til að ráðuneytinu verði skipt í **fimm skrifstofur** auk skrifstofu ráðuneytisstjóra: Skrifstofu skóla- og æskulýðsmála, skrifstofu framhaldsskóla og -fræðslu, skrifstofu háskóla og vísinda, skrifstofu menningarmála og fjölmiðla, skrifstofu fjármála og rekstrar.

1. Skrifstofa mennta og vísinda er lögð niður í núverandi mynd og verkefnum hennar skipt niður á **þrjár nýjar skrifstofur**.
 - a) Málaflokkur **háskóla og vísinda** flyst frá skrifstofu mennta og vísinda yfir á nýja skrifstofu háskóla og vísinda.
 - b) Málaflokkur **framhaldsskóla og framhaldsfræðslu** flyst frá skrifstofu mennta

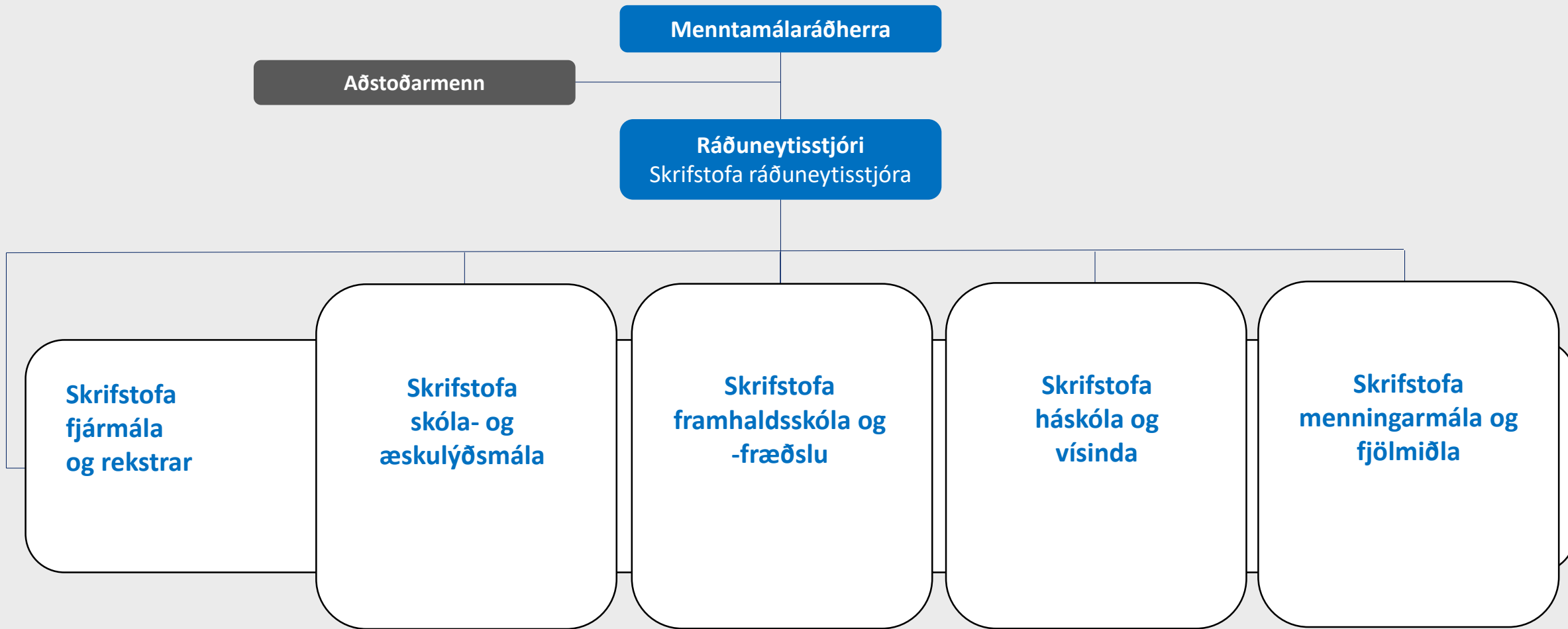
og vísinda yfir á nýja skrifstofu framhaldsskóla og -fræðslu.

- c) Málaflokkur **leikskóla, grunnskóla, listaskóla, tónlistaskóla, námskrágerðar, námsmats og námsgagna** flyst frá skrifstofu mennta og vísinda á nýja skrifstofu skóla- og æskulýðsmála.
 - i. Lagt er til að málaflokkur **æskulýðsmála og íþróttamála** færast frá skrifstofu menningarmála til nýrrar skrifstofu skóla- og æskulýðsmála. Með breytingunni yrði lögð áhersla á að ná aukinni samræmingu í málefnum ungmenna.

Tillaga að breyttu stjórnskipulagi

2. Í ljósi áður nefndra breytinga á verkefnum fái skrifstofa menningarmála heitið **skrifstofa menningarmála og fjölmiðla**.
3. Lagt er til að skrifstofa stefnumótunar og fjárlagagerðar taki við stoðþjónustuverkefnum af skrifstofu yfirstjórnar og samhliða breytist heiti hennar í **skrifstofu fjármála og rekstrar**. Samhliða þessum breytingum er skrifstofa yfirstjórnar lögð niður.
4. Lagt er til að skrifstofa **laga og stjórnsýslu** verði lögð niður og **lögfræðingar** færðir til viðkomandi **fagskrifstofa**.

Skrifstofa **ráðuneytisstjóra** fari með samræmingu innan ráðuneytis, yfirumsjón og samræmingu lögfræðilegra málefna, mannauðsmál, stefnumótun, stafræn umskipti og gæðamál ásamt því að skipuleggja alþjóðasamstarf og samskiptamál.



Tillaga að breyttu skipuriti mennta- og menningarmálaráðuneytisins



3. TILLÖGUR

Gerðar verði breytingar á þverfaglegu teymisstarfi innan ráðuneytisins

1

Við hlið hins formlega skipulags verði útfært verkefnabundið skipulag og lagt er til að teymisfyrirkomulag verði með eftirfarandi hætti:



Verkefnateymi - tímabundin teymi fyrir afmörkuð verkefni, áhersluverkefni, breytingar, umbætur.



Fagteymi - föst teymi þar sem þverfagleg þekking er nauðsynleg, t.d. samningamál og innkaup.

Helstu þættir í útfærslu

1. Útfæra ferla, vinnulag og kerfi til að styðja teymisstarf innan ráðuneytisins.
2. Lagt er til að verkefnateymi vinni í skýrt afmörkuðum vinnulotum (t.d. til sex mánaða í senn) þar sem árangur teyma er gerður upp með reglubundnum hætti. Teymi brjóti þannig upp stór verkefni og forgangsraði í skýrt afmarkaða áfanga.
3. Fyrirkomulag teyma verði reglulega endurskoðað og breytt eftir þörfum og áherslum hverju sinni. Teymisstjórar leiði að öllu jöfn fagteymi og verkefnisstjórar verkefnateymi.

Rökstuðningur

Nauðsynlegt er að breyta þverfaglegu samstarfi innanhúss og gefa teymum skýrt umboð til þess að fullvinna mál þar sem því má koma við. Horft verði til fagteyma í þeim tilgangi.

Ekki er til staðar kerfi sem heldur utan um áhersluverkefni ráðherra eða önnur tímabundin verkefni og tryggir eðlilegan framgang þeirra.

Æskilegt er að til staðar sé skýr sýn á áherslumál, stöðu þeirra og ábyrgð á framgangi þeirra.

Þá er mikilvægt að ná fram auknum takti í framkvæmd tímabundinna verkefna og sé það á ábyrgð verkefnateyma.

Einföldun gæðakerfis er brýn. Mikilvægt er að vinna styttri útdrætti úr þeim handbókum sem fyrir liggja og setja helstu ferla fram með myndrænum hætti. Í kjölfar þess móti ráðuneytið markmið um helstu þjónustupætti sem studd verði af mælikvörðum og eftirfylgni. Sérstaklega verði horft til þess að markmið lúti að afgreiðsluhraða og stöðu mála í tilteknum ferlum svo markmiðin nýtist sem stjórnæki.

Helstu þættir í útfærslu

1. Skilgreina helstu ferla og meta hvort endurskoða þurfi framkvæmd þeirra. Framsetning gæðahandbókar verði einfölduð og unnið með myndræna framsetningu.
2. Kannað verði hvort það gæti hentað stjórnsýslu ráðuneytisins að taka upp gæðakerfi byggt á ISO 9001.
3. Þegar kortlagning helstu ferla liggur fyrir verði horft til þess að tengja þá þjónustumælikvörðum og niðurstöður mælinga verði nýttar til að vinna megi að stöðugum umbótum.
4. Efla yfirsýn og innra eftirlit með til dæmis gildistíma nefndaskipana, samninga og öðru þess háttar. Nýta upplýsingakerfi betur til þess að stilla af vöktun.

Rökstuðningur

Úthlutun og eftirfylgni erinda þarf að bæta og koma í skýrari farveg.

Þá er ljóst að ferlar og vinnulag mun taka breytingum með breyttu skipulagi og þarf að nýta það sem tækifæri til einföldunar og aukinnar skilvirkni. Leita þarf tækifæra til að straumlínulaga og einfalda ferla eins og mögulegt er, skýra ábyrgð á öllum stigum, flýta vinnslu og lágmarka villuhættu.

Þörf er á að móta þjónustumarkmið sem snúa að innri verkferlum til að auka yfirsýn yfir erindi og mál í vinnslu.

Þá þarf að hefja vinnu við að auka sjálfvirkni í reglubundnum ferlum, t.d. í þeim tilgangi að hagnýta upplýsingakerfi sem ráðuneytið hefur nú þegar aðgang að, eins og Flow. Slíkt verkefni þyrfti að skoða í samhengi við endurskoðun á ferlum.

Vinna þarf markvisst að því að styrkja samvinnu og samskipti við stofnanir ráðuneytisins með það að markmiði að efla þær í starfi sínu. Ráðuneytið veiti skýra faglega forystu, sé í senn leiðandi og leiðbeinandi, sinni lögbundnu eftirliti og fjárhagslegu aðhaldi. Með stöðugu samtali og samskiptum er stuðlað að samhljómi milli ráðuneytis og stofnana.

Helstu þættir í útfærslu

1. Skilgreina með skýrum hætti hlutverk ráðuneytisins gagnvart stofnunum og tryggja að um það ríki gagnkvæmur skilningur milli ráðuneytis og forstöðumanna.
2. Formfesta samtal, s.s. með árlegum fundum forstöðumanna og ráðuneytis, starfsmannasamtölum og reglulegum heimsóknnum.
3. Unnin verði handbók fyrir forstöðumenn og stuðlað að því að styrkja forstöðumenn sem stjórnendur.
4. Ráðuneytið leiðbeini stofnunum um túlkun laga og reglna á málefnasviði ráðuneytisins.

Rökstuðningur

Veita þarf stofnunum aukinn faglegan stuðning án þess að skerða sjálfstæði stofnana með því að ganga inn í efnisleg viðfangsefni þeirra. Horfa þarf í auknum mæli til þess að nýta upplýsingatækni betur í verkefnum sem snúa að eftirlitshlutverki ráðuneytisins.

Skerpt verði á ábyrgð og umboði tengiliða ráðuneytisins við stofnanir. Efla þarf þekkingu tengiliða á rekstri og fjármálum stofnana eða koma á öðru verklagi gagnvart stofnunum en nú er viðhaft. Skoða þarf hvort skynsamlegra sé að móta teymi í auknum mæli í kringum málefni stofnana.

Allar stofnanir ættu að vænta þess að fá sambærilega þjónustu vegna svipaðra erinda/fyrirspurna af hálfu ráðuneytisins.

Í verkefninu verði horft til þess að mótuð verði leiðarljós fyrir ráðuneytið og starfsfólk þess. Mótuð verði gildi sem undirbyggi vinnustaðamenningu sem vilji er til að stefna að og þau séu á sama tíma leiðarljós gagnvart innra starfi, samskiptum og samstarfi. Verkefnið yrði liður í því að styrkja viðhorf starfsmanna gagnvart vinnustaðnum og gera hann eftirsóknarverðan.

Helstu þættir í útfærslu

1. Móta sameiginleg gildi og menningu byggða á umbótahugsun og framförum.
2. Auka áherslu á þróun mannauðs hjá ráðuneytinu, skerpa á símenntunaráætlun ráðuneytisins, endurskoða helstu mannauðsferla eins og nýliðamóttöku og fyrirkomulag frammistöðusamtala. Nýta upplýsingatækni betur í endurmenntun starfsfólks.
3. Samræma tilteknar reglur og viðmið á milli skrifstofa, t.d. gagnvart fjarveru á vinnutíma og fjarvinnu.
4. Útfæra sýn og viðmið um hvernig fundir nýtist sem best í starfsemi ráðuneytisins.

Rökstuðningur

Vísbendingar eru um að menning sé á köflum hamlandi og að starfsanda megi bæta á einstaka sviðum. Menning þarf að styðja við stöðugar umbætur í starfsemi ráðuneytisins, styðja við framþróun og stuðla að góðri samvinnu og vinnuanda.

Æskilegt væri að ráðuneytið setti sér tiltekin markmið á grunni niðurstaðna úr vinnustaðagreiningu og fylgdi þeim eftir með aðgerðum.

Innra starf af þessu tagi yrði til þess fallið að ráðuneytið yrði enn betur í stakk búið til að ná árangri á þeim sviðum sem ráðuneytið einsetur sér til næstu ára.

Komin er ákveðin reynsla á núverandi fyrirkomulag Menntamálastofnunar. Greinilegt er að enn hefur ekki tekist að skerpa á skilum verkefna ráðuneytisins og stofnunarinnar. Þá þarf að eiga sér stað samtal þar sem mótuð er sýn um þróun helstu verkefna til framtíðar, ekki síst söfnun og utanumhald menntagagna, stafræna umbreytingu námsgagna og þróun samræmdra prófa.

Helstu þættir í útfærslu

1. Skoða núverandi verkaskiptingu milli ráðuneytisins og stofnunarinnar, skerpa þar sem þörf er á og afmá grá svæði.
2. Móta sýn um meginverkefni og skiptingu þeirra á milli ráðuneytis og stofnunarinnar.

Rökstuðningur

Ekki liggur fyrir fullmótuð sýn á verkaskiptingu ráðuneytisins og stofnunarinnar og ekki liggja fyrir langtímasýn af hálfu ráðuneytisins á helstu verkefni sem stofnuninni voru falin, s.s. námskrágerð og námsmat.

Það þarf að ákveða söfnun og utanumhald menntagagna til framtíðar en fyrir liggja tillögur um svokallaðan Menntavef. Mikilvægt er að halda kerfisbundið utan um og staðla ólík gagnasöfn og gera aðgengileg fyrir ráðuneytið og aðra aðila.

Einnig þarf að skerpa á línunum og afmá grá svæði í verkaskiptingu, s.s. í tengslum við ytra mat á grunnskólum og framhaldsskólum.

Auka þarf notkun gagna og tölfræði í allri stefnumótun og ákvarðanatöku á vegum ráðuneytisins. Til þess þarf að efla aðgengi ráðuneytisins að tölfræðilegum gögnum og greiningarhæfni í áföngum. Þörf er á langtímasýn í stórum málaflokkum, ekki síst með hliðsjón af stafrænum breytingum og breyttum kröfum í samfélaginu.

Helstu þættir í útfærslu

1. Byggð verði upp tölfræði- og greiningargögn gagnvart því að geta þróað lykilárangursmælikvarða til framtíðar.
2. Stefnumótun taki mið af og verði tengd heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna þar sem því verður við komið.
3. Stefnumótunarvinna sé almennt unnin í þverfaglegu teymisstarfi innan ráðuneytisins.
4. Ráðuneytið veiti starfsfólki aukinn stuðning á þessu sviði með námskeiðum og byggi þannig upp aukna hæfni á sviði stefnumótunar.

Rökstuðningur

Kallað er eftir langtímasýn í málaflokkum ráðuneytisins. Slíkt kom fram jafnt í viðtölum og á vinnufundum með stofnunum ráðuneytisins. Um er að ræða langtímaverkefni sem unnið verði að í áföngum.

Þá kom fram að aðgengi ráðuneytisins að gögnum til undirbúnings stórra ákvarðana mætti bæta.

Stefnumótun af þessu tagi mun léttu vinnu við gerð fjármálaáætlunar og þeirra krafna sem koma fram í lögum um opinber fjármál.

Unnið verði að því að nútímavæða húsnæði og vinnuaðstöðu ráðuneytisins

7

Leitað verði leiða til að nútímavæða húsnæði og vinnuaðstöðu ráðuneytisins með það að markmiði að húsnæði styðji við þverfaglega teymisvinnu. Samhliða verði stefnt að því að opna vinnuaðstöðu, draga úr niðurrhólfun og nýta betur það húsnæði sem ráðuneytið hefur til umráða.

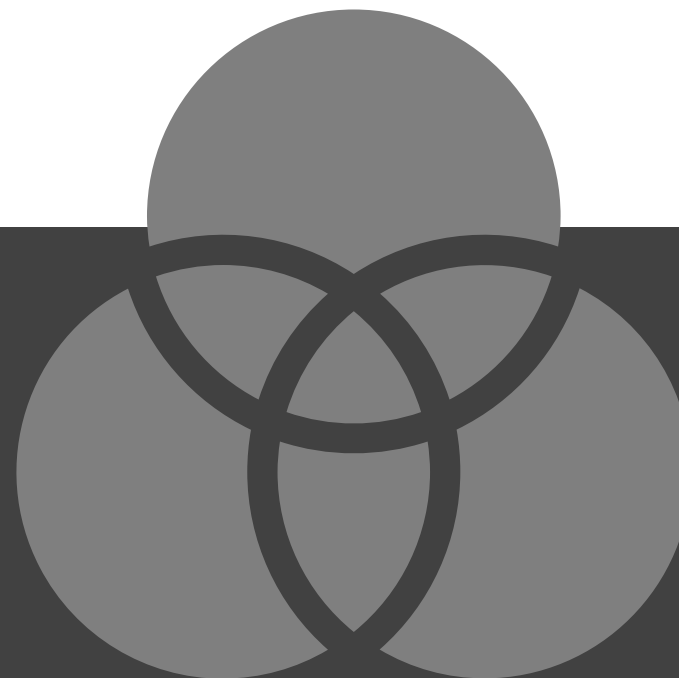
Helstu þættir í útfærslu

1. Uppfæra þarf fyrirleggjandi þarfagreiningu frá 2016 um framtíðarþarfir um húsnæði ráðuneytisins.
2. Horfa þarf í auknum mæli til þess hvernig opna megi vinnuaðstöðu og móta vinnurými er hvetji til þverfaglegrar teymisvinnu og dragi úr skilum á milli skrifstofa.
3. Rýmisþörf ráðuneytisins verði samhliða metin út frá fyrirleggjandi forsendum um fjölda og þróun starfsfólks. Metið verði hvaða áhrif opnari rými og aukin tækifæri til fjarvinnu hafi á rýmisþörf til lengri tíma litið.

Rökstuðningur

Brýnt er að ráðuneytið fari í framtíðarstefnumótun og uppfæri þarfagreiningu fyrir framtíðarhúsnæði er taki mið af kröfum um þverfaglega samvinnu, notkun upplýsingatækni og nútímalegt vinnuumhverfi.

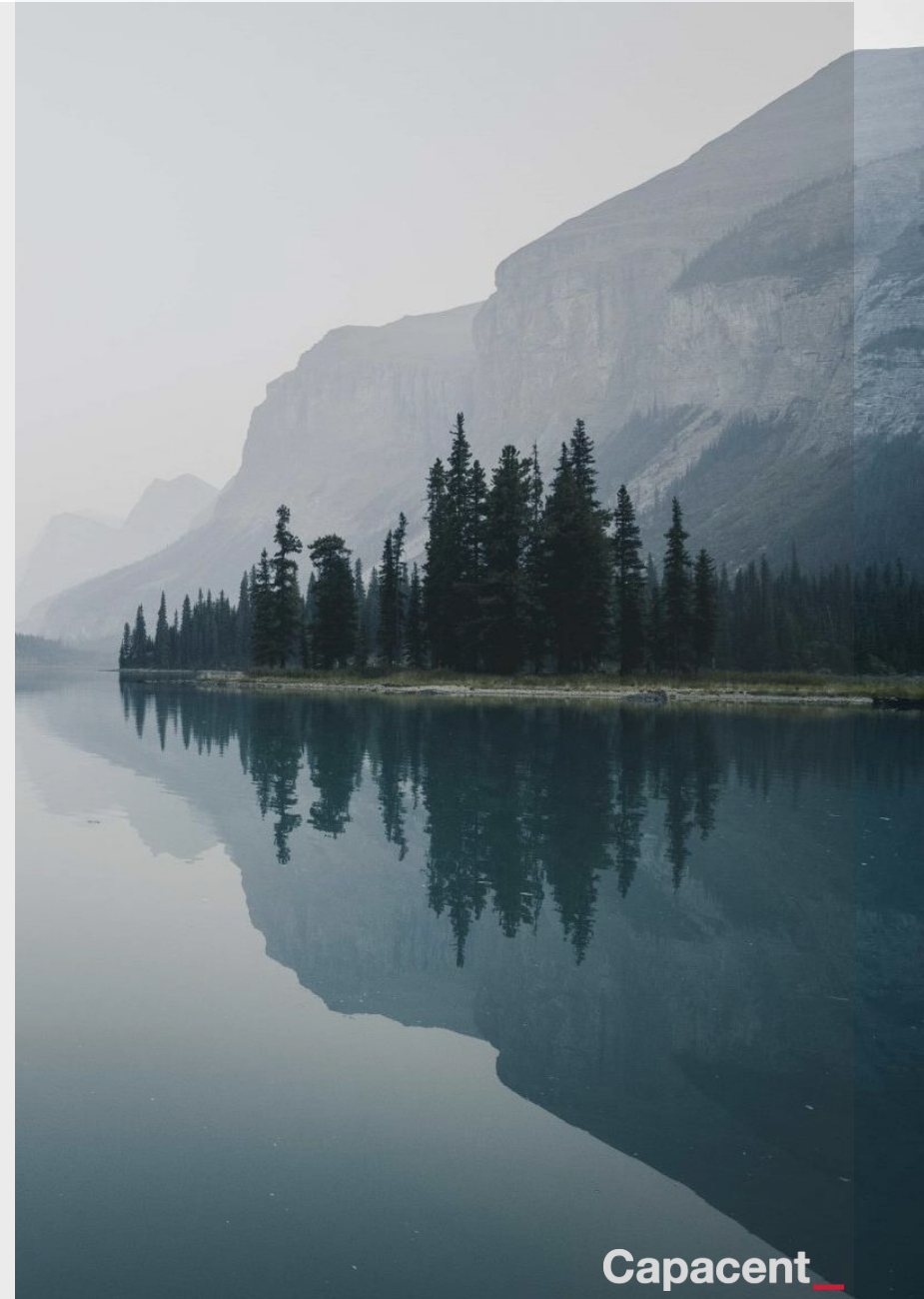
Verði ákveðið að bíða eftir uppbyggingu Stjórnarráðsins eða endurhönnun húsnæðis þarf að búa til skammtímalausn á húsnæðismálum sé vilji til að breyta vinnulagi í nútímalegra og skilvirkara horf.



4. GREINING Á NÚVERANDI STÖÐU

Samantekt

- 1 Of **mikill tími starfsfólks** fer í margvísleg afgreiðslu- og stoðþjónustuverkefni gagnvart stofnunum sem gerir það að verkum að nauðsynlegt er að skilgreina betur hlutverk ráðuneytisins og verkaskiptingu gagnvart stofnunum.
- 2 Mikið álag hefur orðið til þess að ýmis **preytnumerki** eru útbreidd á meðal starfsfólks sem hefur leitt til þess að ekki hefur verið unnið að **framþróun á vinnubrögðum** með nægjanlega skilvirkum hætti.
- 3 Þetta skýrir meðal annars ákveðna óskilvirkni og **ósamræmi í vinnubrögðum**, ferlum og ákvarðanatöku sem hefur veikt yfirstjórnar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins. Móttöku, úthlutun og eftirfylgni með erindum og málaskrá þarf að bæta.
- 4 Farvegur **tímabundinna áhersluverkefna er óljós** og nauðsynlegt að gera umbætur á vinnulagi, aðferðum og fyrirkomulagi á slíkum verkefnum svo vinna megi markvisst að breytingum, hvort sem það eru áhersluverkefni ráðherra eða önnur umbótaverkefni.
- 5 Umgjörð ráðuneytis og þá ekki síst húsnæði er gamaldags og einangrandi og styður ekki við og jafnvel hamlar **nauðsynlegri þverfaglegri teymisvinnu** í stórum sem litlum viðfangsefnum.



Í næstu köflum er dregið upp **stöðumat** á stjórnarsýslu, innra starfi, samstarfi, samvinnu og þjónustu ráðuneytisins.

Starfsandi og ánægja

Heilt yfir ágætt en skapa þarf rými til að bæta tiltekna þætti í starfseminni

Starfsfólk lýsir almennt **góðri menningu** á vinnustaðnum og **mikilli starfsánægju**. Það að koma vel saman við samstarfsfólk er líka sá þáttur sem skorar hæst í vinnustaðagreiningu. Þegar vinnustaðagreiningar eru skoðaðar má hins vegar sjá nokkur viðvörðunarkerki sem nauðsynlegt er að horfa til.

Kannanir benda til þess að 25% starfsfólks séu ekki fullilega sátt í vinnunni. Í vinnustaðagreiningu kemur fram að atriði á borð við laun, vinnuaðstöðu, loftgæði, samræmi fjölskyldu og vinnu hafa **öll lækkað**.

Ráðuneytið er í 89. sæti af 134 stofnunum í sameiginlegri vinnustaðagreiningu. Þrjú ráðuneyti eru neðar á listanum.

Í hnotskurn

- Áhyggjuefni er að ánægja og traust til stjórnenda **hefur farið lækkandi** undanfarin ár. Skapa þarf stjórnendum rými og tækifæri til þess að veita aukinn stuðning til starfsmanna.
- 47% starfsfólks **hlakka ekkert sérstaklega** til þess að mæta í vinnuna. 13% starfsfólks **hlakka ekki** til þess að mæta í vinnuna.
- **Almenn ánægja** er ágæt en mikið rými til úrbóta. Álag mælist langt umfram það sem eðlilegt má teljast. 53% segja vinnuálag of mikið og 72% sögðu vinnuálag hafa aukist á síðustu 12 mánuðum.
- **Fullmörg einkenni eru um versnandi þróun** á milli ára. Ber þar helst að nefna þætti eins og 1) álag, 2) stuðning stjórnenda, 3) vinnuaðstöðu og 4) ímynd ráðuneytis.

Þróun starfsmannamála

Starfsmannavelta ráðuneytisins var 11% árið 2019 sem er nokkur aukning miðað við mælingar ráðuneytisins síðustu ár. Þessi starfsmannavelta er þó talin **innan eðlilegra marka** út frá endurnýjun og þróun starfsfólks en oft er miðað við 7-10%.

Starfsmannavelta á það til að aukast lítillega í tengslum við breytingar og vekur því athygli að starfsmannavelta ráðuneytisins minnkaði eftir breytingarnar 2016 en jókst aftur 2018 og hélt áfram að aukast 2019. Þessar sveiflur eru þó í samræmi við þróun á starfsmannaveltu annarra opinberra stofnana og einu prósentustigi frá meðaltali starfsmannaveltu í opinbera geiranum og stjórnarsýslu samkvæmt Cranet.

Meðalaldur starfsfólks á árinu 2019 er 52,7 ár og eru konur 68% af heildarfjölda starfsfólks og karlar 32%.

Lykiltölur

	2016	2017	2018	2019
Starfsmannavelta	6%	1%	8%	11%
Fjöldi starfsfólks	68	73	74	73
Meðalaldur starfsfólks	54,9	55,3	52,8	52,7
Konur	69%	73%	69%	68%
Karlar	31%	27%	31%	32%

Öflugt en óformlegt jafningjasamfélag

Auðvelt er og talið sjálfsagt að leita megi aðstoðar eða fá stuðning í einstaka verkefnum

Þrátt fyrir formlegt skipulag ber ráðuneytið sem vinnustaður að mörgu leyti einkenni **jafningjasamfélags**. Mikil áhersla er á sérfræðipekkingu og samvinnu.

Auðvelt er og talið sjálfsagt að leita megi aðstoðar eða fá stuðning í einstaka verkefnum. Í viðtölum var oft lýst viðmóti samstarfsfólks sem einkenndist af hjálpfýsi og gagnkvæmum stuðningi.

Valdastrúktúr ráðuneytisins er á sama tíma **hindrun** og byggir meira á formlegum boð- og samskiptaleiðum en óformlegri samvinnu.

Skortur er á skjölun og kortlagningu þekkingar. Slíkt væri forsenda enn skilvirkari þverfaglegra tengsla og samvinnu og sem forvörn gegn þekkingarleka. Hefð virðist oft ráða ferð frekar en vinnulag sem er skráð og ferlað.

Í hnotskurn

- Litlar hindranir eru til staðar innan ráðuneytis gagnvart því að fá inn **tímabundna þekkingu** í aðkallandi verkefni. Helst er það álag í öðrum störfum sem gæti hindrað slíkt.
- Almennt telur starfsfólk að ráðuneytið búi yfir **reynslu, getu og þekkingu** til að geta sinnt verkefnum ráðuneytisins.
- Auðvelt er að nálgast þá þekkingu sem ráðuneytið býr yfir, þó að því gefnu að menn **viti hvar** hana er að finna.
- Hætta er á að **þekking og reynsla hverfi** með einstaklingum er láta af störfum.
- Nýtt starfsfólk þarf að **leita hjá þeim** sem fyrir eru til að komast að því hvar þekkingu á tilteknu vinnulagi er að finna. Efla mætti nýliðamóttöku, kennslu og þjálfun.

Auðvelt er og talið **sjálfsagt** að leita
megi **aðstoðar** eða fá **stuðning** í
einstaka verkefnum.

Nýta má þann mikilvæga grunn til að
byggja upp **enn skilvirkara**
þverfaglegt samstarf til framtíðar.

Menning vinnustaðar

Ólík menning á milli skrifstofa

Menning ráðuneytisins var metin út frá fyrirliggjandi gögnum, viðtölum og netkönnun sem 85% starfsfólks svöruðu.

Niðurstöður veita ákveðna innsýn í mögulega veik- og styrkleika menningarinnar með tilliti til markmiða og hlutverks ráðuneytisins.

Myndrænt er menningin sett fram í átta megineinkennum.

Niðurstöður könnunar sýna að menning ráðuneytisins sé að mörgu leyti **án skýrra einkenna** og **sérstöðu**.

Niðurstöður gefa ákveðnar vísbendingar um hvað einkennir menningu ráðuneytisins og þar er tekið mið út frá **mati starfsfólks** á því hvernig menning birtist.

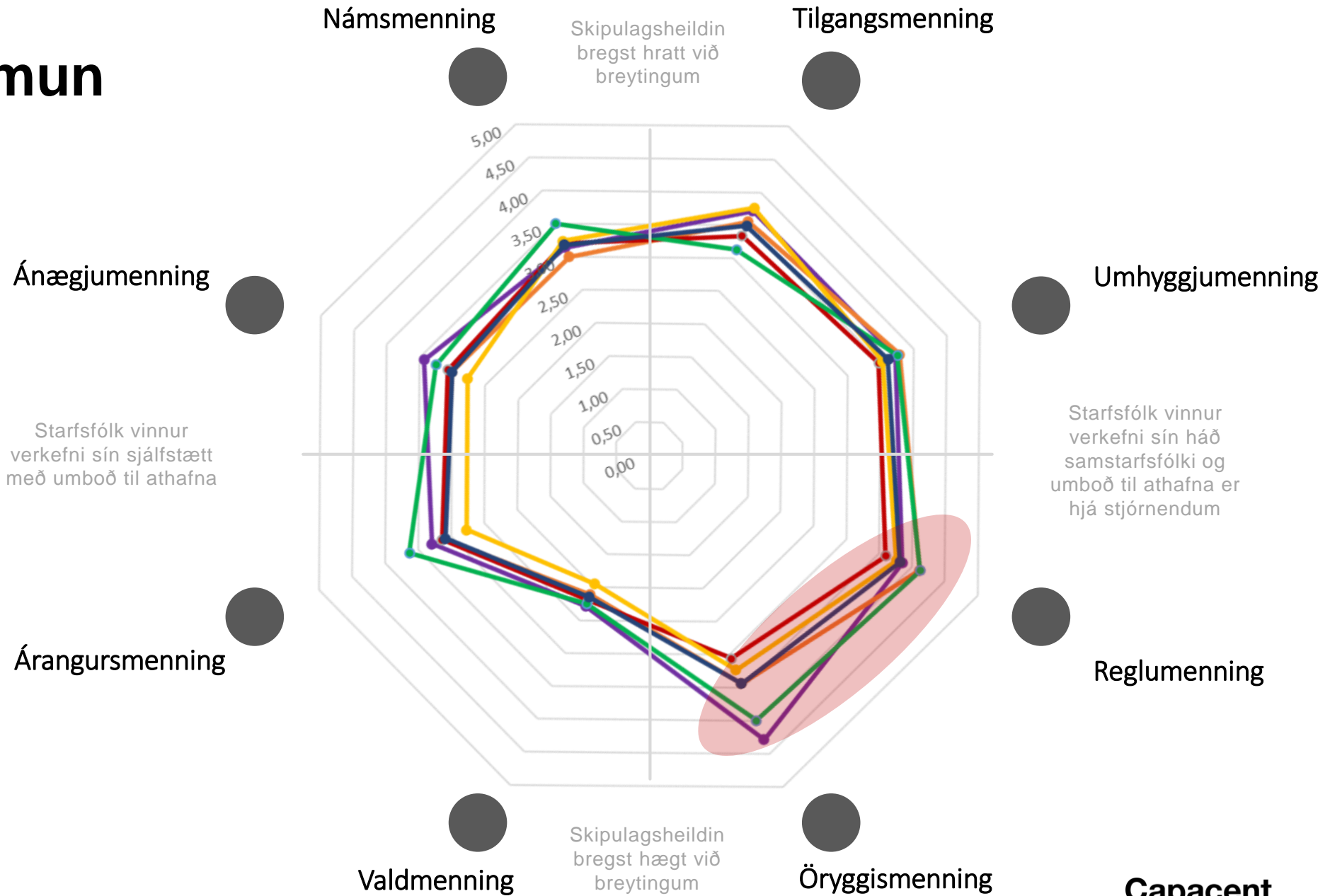
Átta megineinkenni menningar

- **Árangursmenning** – árangursdrifin, markmiðadrifin
- **Öryggismenning** – raunsæ, varfærin, undirbúin
- **Valdmenning** – djörf, afgerandi, ríkjandi
- **Reglumening** – reglufylgin, virðing, samvinna
- **Námsmenning** – opin, leitandi, nýskapandi
- **Tilgangsmening** – umburðalyndi, hugsjónadrifin
- **Ánægjumening** – fjörug, hvatvísi, umhyggjusemi
- **Umhyggjumening** – hlýja, einlægni, skynsemi

Menningarskimun

Ráðuneytið birtist sem...

- Skrifstofa stefnumótunar og fjárlagagerðar
- Skrifstofa laga og stjórnsýslu
- Skrifstofa yfirstjórnar
- Skrifstofa mennta- og vísindamála
- Skrifstofa menningarmála
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið



Menningarmynstur ráðuneytisins er án sterkra ríkjandi einkenna. Þó er vísir að **öryggis- og reglumenningu.**

Það fer saman við ábendingar úr viðtölum þar sem bent var á að ráðuneytið væri varfærið gagnvart breytingum.

Er núverandi menning hamlandi?

Gagnlegt væri að stjórnendur og starfsfólk ráðuneytisins kæmi sér saman um hvers konar menningu væri æskilegt að byggja upp innan ráðuneytisins til lengri tíma.

Góður vinnustaður en tækifæri til úrbóta

Starfsfólk er að öllu jöfnu ánægt með vinnustaðinn og samskipti innan hans. Þegar spurt var út í sértæk mál var þó oft nefnt að vinnulag og viðmót væri ólíkt á milli skrifstofa og samgangur lítill sem torveldaði þverfaglegt samstarf. Þá voru margir hikandi við að horfa gagnrýnið á ríkjandi verklag í eigin nærumhverfi. Styrkja þarf vægi umbótahugsunar og framfara í menningu ráðuneytisins.

Vinnulag sem einkennist af ákvarðanahiki

Umboð til athafna er á köflum óljóst, t.d. í teymisvinnu, sem veldur því að starfsfólk er hikandi við að taka af skarið og ljúka málum. Sömuleiðis virðist fólk óttast mistök eða að fara fram úr sínu valdsviði. Valdefla verður sérfræðinga og skýra umboð til athafna með það fyrir augum að hraða og einfalda afgreiðslu mála.

Mikið álag

Flestir viðmælendur benda á að forgangsráða þurfi mun betur

Mikið er talað um álag, bæði almennt og einstaklingsbundið.

Vinnustaðagreiningar endurspeglar þetta og þar eru vísbendingar um að álag fari vaxandi og að stór hluti starfsfólks telji sig ekki ná að sinna þeim verkefnum sem starf þess krefst og hafi ekki næga orku til að sinna fjölskyldu eftir vinnu.

Lítill umræða virðist eiga sér stað um forgangsröðun og forgangsmál. Tækifæri eru í því að efla utanumhald um tímabundin verkefni og dreifa þeim með skilvirkari hætti, t.d. með öflugra skipulagi á verkefnabundinni teymisvinnu.

Miðað við óbreytt fyrirkomulag, ferla og skipulag er ráðuneytið undirmannað. Starfsfólk er langþreytt á álagi sem undirbyggir enn frekar áður nefnda þætti. Slíkt getur bitnað á hraða í ákvarðanatöku. **Óskilvirkni** er til staðar í ferlum og vinnulagi sem er **rót vandans** enda hefur ríkjandi vinnulag ekki verið endurskoðað með nægjanlega markvissum hætti síðustu ár.

Í hnotskurn

- Erfitt er þó að henda reiður á álagi út frá öðru en mati starfsmanna enda **ekki til staðar skilgreindir mælikvarðar** til að fylgjast markvisst með álagi, gæðum og afgreiðsluhraða.
- Ræða þarf frammistöðu, afköst, samstarf og gæði vinnu með reglubundnum hætti til að **leita stöðugt eftir úrbótum** og nýjungum.
- Þrátt fyrir að ferlar og gæðahandbók ráðuneytisins hafi verið endurskoðuð 2016 er lítið unnið eftir handbókinni og því byggja núverandi ferlar frekar á **eldri hefð** sem lítið hafa breyst síðustu ár samhliða fjölgun verkefna og auknu flækjustigi.
- Mikið er um ferðalög vegna **alþjóðlegs samstarf** og þörf á skýrari sýn í þeim efnum.

Misskipt álag

Forgangsröðun

Greinilegt er út frá viðtölum við starfsfólk að álagi er misskipt og að það dreifist með misjöfnum hætti bæði á tíma og einstaklinga.

Þættir eins og formennska í Norrænu ráðherranefndinni árið 2019 hafa sömuleiðis valdið tímabundið mjög auknu álagi hjá hópi starfsfólks. Þá eru tímabundin álagsverkefni, s.s. áherslumál ráðherra hverju sinni, oft nefnd í þessu sambandi.

Misskipt álag

Vinnustaðagreiningar gefa vísbendingar en mikilvægt er að greina nánar hvernig álag skiptist og leita leiða til að létta á því starfsfólki er mest mæðir á.

Almennt virðist starfsfólk hafa áhyggjur af og verður tíðrætt um hóp samstarfsfólks sem jafnvel sé á mörkum kulnunar vegna álags. Kortleggja þarf með markvissum hætti umfang þessa vanda og grípa til viðeigandi aðgerða.

Alþjóðlegt samstarf

Ráðuneytið á í gífurlega miklu erlendu samstarfi fyrir Íslands hönd. Þar má nefna Norrænu ráðherranefndina (MR-K og MR-U), Evrópusambandið, OECD og UNESCO.

Mikið alþjóðlegt samstarf kallar á ferðalög og þeir sem helst sinna þessu samstarfi eru mikið fjarverandi frá jafnt heimili sem vinnustað. Þá hlaðast verkefni upp meðan á ferðalögum stendur sem veldur enn auknu álagi.

Flestir viðmælendur benda á að forgangsraða þurfi mun betur hvert ráðuneytið vilji beina kröftum sínum í alþjóðlegu samstarfi.

Ábendingar umboðsmanns Alþingis

Í september 2019 birti umboðsmaður þrjú álit er varða ráðuneytið þar sem hann benti á að yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverki ráðuneytisins væri ábótavant. Í einu álitanna kemur fram að umboðsmanni hafi í auknum mæli borist kvartanir og ábendingar frá borgurum er vörðuðu samskipti þeirra við ráðuneytið.

Um mitt ár 2018 vakti umboðsmaður athygli á því að ítrekaðar tafir hefðu orðið á að ráðuneytið svaraði fyrirspurnum hans. Auk þess hefðu honum borist kvartanir og ábendingar um tafir á meðferð mála og ófullnægjandi svör ráðuneytisins.

Í hnotskurn

- Brugðist hefur verið við ábendingum umboðsmanns með **fjölgun lögfræðinga**. Í lok nóvember var engum erindum umboðsmanns ósvarað af hálfu ráðuneytisins.
- Þessar ábendingar umboðsmanns eru í samræmi við fyrri umfjöllun Capacent um ferla og viðmið gagnvart móttöku og afgreiðslu erinda í ráðuneytinu.

Umboðsmaður Alþingis hefur bent á að **samskipti ráðuneytisins** við borgara séu ekki góð.

Það er of mikið að gera hjá öllum sem verður til þess að **einhverjum erindum er ekki svarað** í marga mánuði.

Gögn og greiningar

Auka þarf notkun og hagnýtingu gagna í stefnumótun

Margsinnis komu fram í samtölum áhyggjur af því að **greiningargetu ráðuneytisins hefði hrakað** síðustu ár. Unnið hefur verið að endurbættri framsetningu tölfræðigagna innan ráðuneytisins en notkun þeirra og aðgengi að þeim hefur ekki verið með nægjanlega skýrum hætti.

Mikilvægt er að haldið verði áfram á þessari braut og safnað með markvissum og skilvirkum hætti helstu staðtölum og tölfræði í mennta- og menningarmálum.

Öflugar greiningar, tölfræði og mælaborð eru grundvöllur skilvirkrar stefnumótunar, upplýstrar ákvarðanatöku og markvissrar stjórnunar.

Þá þarf að tengja stefnumótun innan ráðuneytisins í auknum mæli við áherslur stjórnvalda við innleiðingu heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna næstu árin.

Í hnotskurn

- Ráðuneytið býr yfir og hefur aðgang að **miklu magni upplýsinga** en þeim er **ekki haldið til haga** eða þær flokkaðar með kerfisbundnum hætti. Talað er um að mannskap, þekkingu og fjármagn skorti.
- Þegar **mats- og greiningarsvið** ráðuneytisins var lagt niður árið 2016 færðist það hlutverk að safna, greina og birta upplýsingar um menntamál að mestu leyti til Menntamálastofnunar. Þetta hefur skapað óvissu um verkaskiptingu sem þarf að leysa úr.
- Af hálfu ráðuneytisins liggur ekki fyrir skýr sýn um hvernig eigi að vinna með **menntagögn** til framtíðar og ljóst er að einhver grá svæði eru á milli ráðuneytisins og stofnunarinnar.

Upplýsingamiðlun innanhúss

Starfsfólk fær oft fyrstu fréttir um málefni innanhúss í fjölmiðlum

Miðlun og flæði upplýsinga innan ráðuneytisins er **verulega ábótavant** og virðist jafnvel allt að því **tilviljanakennt**. Ekki er samræmi í hvernig skrifstofufundum er háttað eða hvernig upplýsingum frá ráðuneytisstjóra og ráðherra er miðlað áfram.

Starfsfólk er alla jafna **ágætlega upplýst um verkefni í sínu nærumhverfi**. Það er hins vegar kallað eftir mun skilvirkara upplýsingaferli þvert á ráðuneytið.

Miðlæg miðlun upplýsinga, s.s. í gegnum starfsmannafundi, innri vef eða upplýsingapósta, virðist **vera í lágmarki** og ekki ljóst í hugum stjórnenda hver beri ábyrgð á slíkri miðlun.

Hæðaskipting og **hólfun** starfseminnar í álmur og lokaðar skrifstofur auk mikilla fjarvista frá skrifstofu sökum **fundna** og **ferðalaga** er líka síst til þess fallin að auðvelda yfirsýn og upplýsingamiðlun.

Í hnotskurn

- Ákveða þarf hvaða upplýsingum sé **þörf á að miðla**, hver beri ábyrgð á framkvæmd þess, hvernig eigi að miðla upplýsingum og hvenær.
- Nýta þarf **fjölbreyttar leiðir** til að koma upplýsingum áleiðis, s.s. upplýsingaskjái á göngum, skjáhvílur og innri vef.
- Marka þarf stefnu í því hvernig nýta má samstarfstæki á borð við *Teams* og *Workplace* til að styrkja **samvinnu og upplýsingamiðlun**, jafnt innan skrifstofa sem þvert á ráðuneytið.

Stafræna sýn skortir

Ráðuneytið á langt í land með að taka upp rafræna stjórnsýslu, jafnt inn á við sem út á við. Þeirri reglu er enn fylgt að öll bréf og minnisblöð skuli prentuð út áður en þau berist skrifstofu ráðuneytisstjóra og ráðherra. Þá eru bréf frá ráðuneytinu, s.s. skipunarbréf, undantekningarlaust send út á pappír.

Það háir ráðuneytinu að grunnkerfi á borð við málaskrá eru tæknilega úr sér gengin en verða ekki endurnýjuð nema með miðlægri ákvörðun innan Stjórnarráðsins.

Þó svo að stærri ákvarðanir um miðlæg kerfi verði ekki teknar nema á vettvangi Stjórnarráðsins í heild og Umbru er mikilvægt að ráðuneytið móti sér skýra sýn um hvernig hægt sé að rafvæða helstu ferli og nýta tækni til að auka skilvirkni og bæta þjónustu.

Í hnotskurn

- Það eru mikil tækifæri fólgin í því að **einfalda og nútímavæða** verkferla. Koma þarf auga á þá verkferla sem hægt er að sjálfvirknivæða og koma þannig í veg fyrir handavinnu.
- Það mætti skoða hvort hægt sé að **sjálfvirknivæða rútinubundin** ferli á borð við gerð rekstraráætlunar, áætlanafarla, útgáfu ferðaheimilda o.s.frv. Þá eru mikil tækifæri í rafrænni móttöku og afgreiðslu erinda.
- Ráðuneytið hefur nú þegar aðgang að upplýsingatækni og forritum sem eiga að auðvelda ráðuneytinu að **formgera reglubundna ferla** og búa til skilvirkara vinnuflæði.

Ófullkomin málaskrá

Starfsfólk áætlað að 50-60% opinna mála í málaskrá séu virk

Greining gagna úr málaskrá ráðuneytisins er verulegum vandkvæðum háð þar sem málum er ekki lokað með fullnægjandi hætti. Opnum málum er lokað á fimm ára fresti og gefur starfsfólk sér þá staðreynd að þessi mál hafi öll verið unnin með góðum árangri. **Engin gögn** liggja hins vegar fyrir um slíkt.

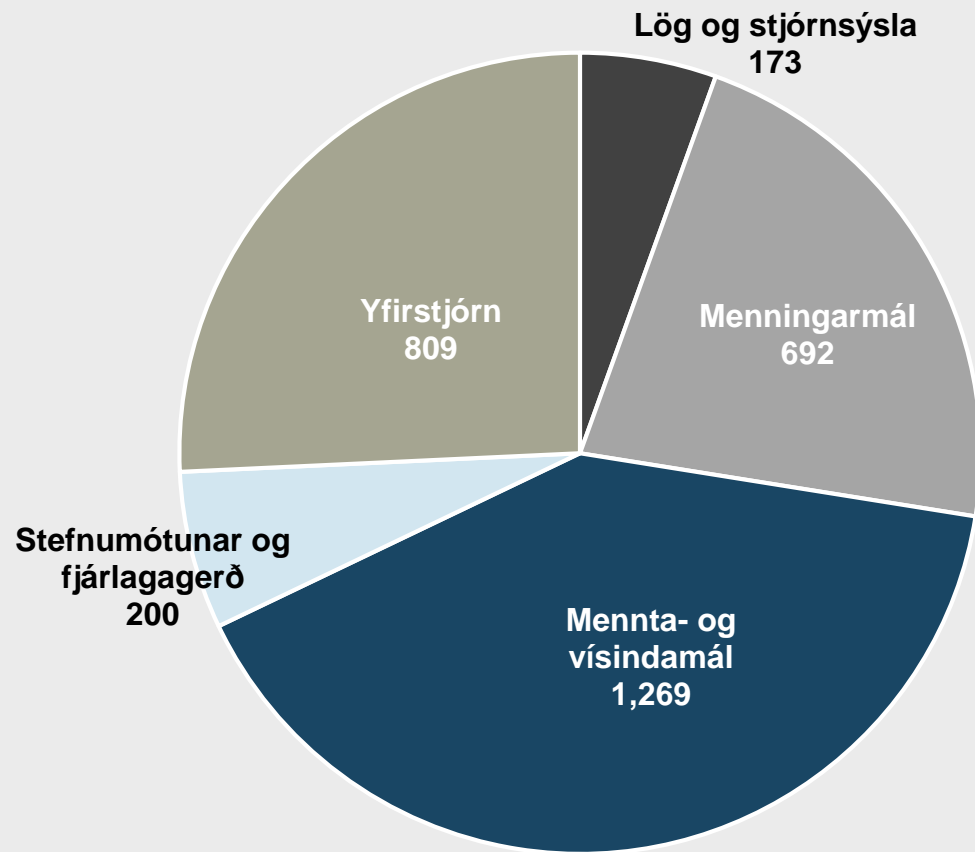
Mál sem eru gul og rauð eru komin á tímamörk. Slík mál voru skoðuð í lok nóvember 2019 og reyndust vera samtals 775. Það samsvarar um fjórðungi af heildarmálafjölda sem opinn er hjá ráðuneytinu.

Þessar tölur eru eflaust skekktar þar sem málum er, að sögn viðmælenda, oft ekki lokað með fullnægjandi hætti vegna óljósrar ábyrgðar og agaleysis í tengslum við skráningu í málaskrá.

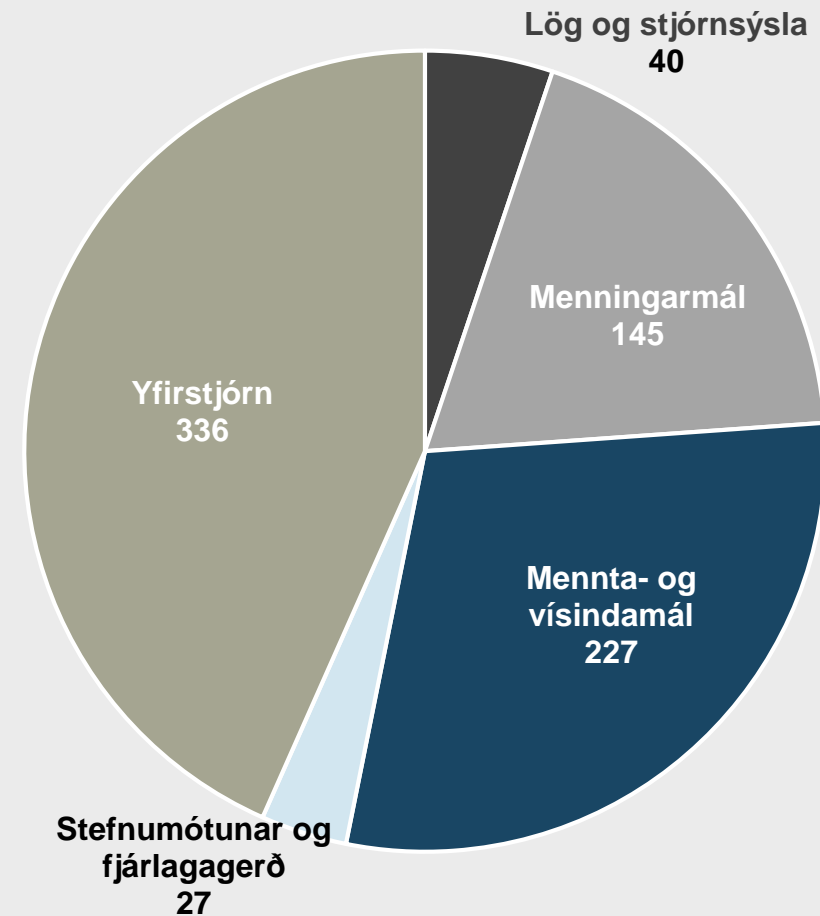
Í hnotskurn

- Málaskráin er **ófullkomin** í bland við óöguð vinnubrögð og óljósa ábyrgð starfsfólks um skráningu í kerfið.
- Mál tefjast oftast á **skrifstofu yfirstjórnar** miðað við ófullkomnar upplýsingar úr málaskránni.
- Flest mál sem komin eru að tímamörkum eru á skrifstofu yfirstjórnar (42%). Til samanburðar er skrifstofa mennta og vísindamála með 18% mál yfir eða á tímamörkum.
- Þegar mál á árinu eru skoðuð á heildina eru flest þeirra hjá skrifstofu mennta og vísindamála, eða 38%, en til samanburðar er skrifstofa yfirstjórnar með 29% mála í málaskrá.
- Í viðtölum kom fram að um væri að ræða þung mál hjá yfirstjórn og að þar söfnuðust of mörg mál til ákvarðanatöku.

Mál í vinnslu eftir skrifstofum (2019)



Mál komin á tímamörk eftir skrifstofum (2019)



775 mál komin á tímamörk

Málaskrá er þannig byggð upp að hún ýtir, að mati margra viðmælenda, undir það að sérfræðingar geti **ytt málum áfram** og þar með ábyrgð á að ljúka þeim.

Bæta þyrfti móttöku, flokkun, **úthlutun erinda** og setja þjónustu- og gæðamarkmið.

Boðleiðir og ákvarðanataka

Umboðskeðjan ekki nægjanleg skýr og þá sigla mál upp til æðstu stjórnenda

Gífurlegur fjöldi erinda berst ráðuneytinu til afgreiðslu og ljóst að ekki tekst að afgreiða þau öll innan tímamarka. Ráðuneytið hefur sett sér það viðmið að almenn erindi skuli afgreidd innan þriggja vikna.

Algennt virðist að afgreiðsla mála dragist úr hófi og jafnvel eru dæmi um að mál fyrnist áður en þeim er lokið.

Breytingar á hlutverkalýsingum starfsfólks hafa ekki náð fram að ganga með skipulagsbreytingum 2016. Eitt af markmiðum þeirra breytinga var að mál yrðu í auknum mæli kláruð til lokaafgreiðslu í teyminum en teymin hafa þó ekki fengið nægjanlegt umboð til þess.

Í hnotskurn

- Greinilega flöskuhálsa er að finna innan ráðuneytisins sem losa verður um. Of mörg mál koma **inn á borð æðstu stjórnenda** til ákvarðanatöku og mikilvægt er að ljúka ekki síst einföldum afgreiðslumálum og ákvörðunum á fyrri stigum.
- Þetta vandamál var einnig til staðar 2016 og ein af ástæðum þess að teymisfyrirkomulag var tekið upp. Teymin hafa hins vegar ekki leyst þennan viðvarandi vanda vegna skorts á ferlum og umboði.
- Setja þarf **sértæk markmið um afgreiðsluhraða** ólíkra erinda, skilgreina mælikvarða sem séu sýnilegir öllum (t.d. á upplýsingaskjám) og í stöðugri vöktun.
- Skortur er á yfirsýn og innra eftirliti með til dæmis gildistíma nefndaskipana, samninga og öðru þess háttar. Þá er áberandi skortur á samhæfingu verklags á milli skrifstofa.

288 ný mál bárust ráðuneytinu í september 2019 og 338 í október. Á sama tíma voru **mörg hundruð mál** komin á tíma í málaskrá.

Finna þarf leiðir til að móta ferla sem gera það að verkum að hægt sé að taka og afgreiða mál á **skemmri tíma** hjá sérfræðingum.

Þverfagleg teymisvinna

Tilraun til að koma á þverfaglegri teymisvinnu hefur ekki heppnast sem skyldi

Með skipulagsbreytingum árið 2016 var gerð tilraun til að koma á fót verkefnamiðuðum teyllum samhliða því að leggja niður deildir um einstök viðfangsefni.

Eitt meginmarkmið teymanna átti að vera að **tengja betur saman fagskrifstofur og stoðskrifstofur** þannig að búið væri að leiða saman öll sjónarmið innan ráðuneytis áður en mál kæmu á borð ráðuneytisstjóra og ráðherra.

Innleiðing þessarar breytingar virðist ekki hafa verið markviss og hlutverk og verkaskipting ekki skýrð. Mörg teymanna hafa ekki þróast í þá átt að styðja þverfaglega verkefnismiðaða vinnu. Í raun hafa þau færst frekar í þá átt að starfa sem hefðbundnar deildir þó að á því séu undantekningar.

Í hnotskurn

- Ekki virðist hafa verið útfært endanlega hvert **hlutverk og eðli** teyma eigi að vera og virðast þau hafa þróast ólíkt á milli skrifstofa.
- Hugtök tengd **skipulagsbreytingunni** eru ekki notuð með samræmdum hætti á milli skrifstofa.
- Ekki virðist hafa tekist að **tengja lögfræðinga** inn í teymisvinnu sem skyldi.
- Í útfærslunni var ekki nægjanlega vel ígrundað með hvaða hætti teymi gætu stutt við **tímabundin verkefni** þar sem ólíkrar þekkingar, getu og reynslu er krafist hverju sinni.

Tímabundin verkefni í óskilgreindum farvegi

Nauðsynlegt að þróa kerfi fyrir tímabundin verkefni í gegnum þverfaglegt samstarf

Auk hefðbundinna stjórnarsýsluverkefna ráðuneytisins þarf á hverjum tíma að vinna að þeim **áherslumálum** sem ráðherra og ríkisstjórn setja í forgang. Slík verkefni geta verið misjafnlega vaxin, jafnvel mjög umfangsmikil í eðli sínu en brýnt að þeim sé hægt að koma fyrir og ljúka á tilskildum tíma.

Viðhorf starfsfólks gagnvart tímabundnum verkefnum, þar með talið áhersluverkefnum ráðherra, virðist mótast af því að þau taki **tíma og orku frá kjarnaverkefnum** ráðuneytisins.

Markmiðum þeirra og tilgangi er ekki miðlað með nægilega skýrum hætti.

Oft er gripið til þess ráðs að ráða inn **tímabundna verkefnastjóra** til að tryggja framgang tímabundinna verkefna. Staða slíkra verkefnastjóra innan ábyrgðarkeðju ráðuneytisins er hins vegar óskýr þar sem ekki er bein tenging við þá skrifstofu er fer með viðkomandi málaflokk.

Í hnotskurn

- Ekki er til staðar **kerfi sem heldur utan um áhersluverkefni** ráðherra eða önnur tímabundin verkefni og tryggir eðlilegan framgang þeirra.
- Æskilegt er að til staðar sé **skýr sýn** á hver áherslumál eru, hver staða þeirra sé og ábyrgð á framgangi þeirra.
- Framkvæmd verkefna sem þessara verður að koma fyrir tímabundið í **þverfaglegum hópi starfsfólks** (teymi) en ekki fela einstaklingum alfarið ábyrgð á þeim – enda slík verkefni oft og tíðum umfangsmikil og krefjast umfangsmikillar og breiðrar þekkingar og samvinnu.
- Viðhorf starfsfólks til verkefna af þessu tagi **þarf að breytast** og verður það gert með því að koma verkefnunum fyrir í skilgreindum farvegi með skýrri ábyrgð.

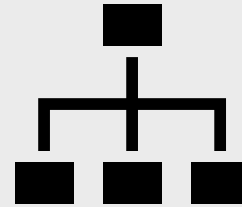
Verkefnisstjórnun í opinberri stjórnsýslu

Lögbundin verkefni stofnana og ráðuneyta eru ekki tímabundin í eðli sínu og henta því ekki vel inn í aðferðafræði verkefnisstjórnunar. Því þyrfti í raun að hugsa teymisfyrirkomulag innan ráðuneytisins upp á nýtt.

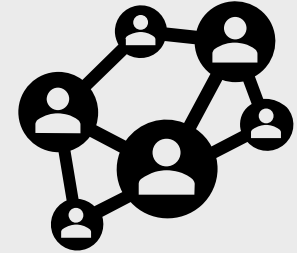
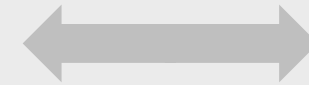
Tímabundin verkefni sem henta vel inn í fyrirkomulag verkefnisstjórnunar væru til dæmis:

- Forgangsverkefni og sérstök **áhersluverkefni ráðherra**.
- Tímabundin **úrbótaverkefni** sem sett eru af stað til að efla ráðuneyti í að sinna sínum lögbundnu verkefnum.
- Tímabundin verkefni sem **leiða af** lögbundnum verkefnum.
- Verkefni sem fela í sér að **koma á / endurskoða** þjónustu.
- Frumvarpsgerð er oftast en ekki álitin vera verkefni.

Enn meiri þörf á verkefnabundnu skipulagi



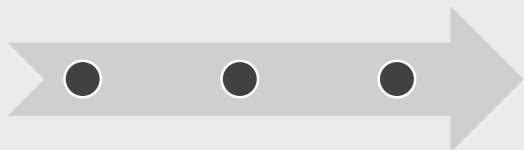
Formlegt skipulag
(fagleg heimahöfn, ferlar,
dagsdaglegt starf)



Teymi
(framkvæmd
tímabundinna verkefna,
áherslna, breytinga
o.s.frv.)

TÍMABUNDIN VERKEFNI

Hafa skýrt upphaf og endi

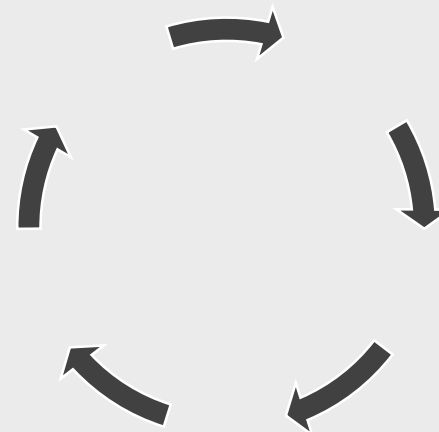


10-20%

Æskilegt svigrúm starfsfólks til að sinna tímabundnum verkefnum?

DAGLEGT STARF

Oftar en ekki ferlamiðað...



80-90%

Sá tími starfsfólks sem fer í dagsdaglegt og ferlamiðað?

Mannauður, endurmenntun, útgáfumál

Mannauður

Áberandi er að ekki virðist samræmi í vinnulagi og hefðum á milli skrifstofa þegar kemur að mannauðsmálum. Þetta birtist í ólíkri nálgun þegar kemur að þáttum á borð við sveigjanleika í vinnutíma og fjarvinnu starfsfólks. Það sama á við um hvernig upplýsingagjöf er sinnt á milli skrifstofa. Í viðtölum og á vinnustofum kom ítrekað fram að þörf væri fyrir regluleg starfsmanna- og starfsþróunarsamtöl.

Þá vekur athygli að ráðuneytið var hið síðasta til að taka upp það vinnulag að greiða farsímakostnað starfsfólks þó svo að um árabíl hafi verið talið sjálfsagt og allt að því ætlast til að hægt væri að ná í starfsfólk í farsíma.

Endurmenntun

Í viðtölum var talað um að lítil menning væri fyrir því að starfsfólk ráðuneytisins sækti sér endurmenntun og að skortur væri á farvegi til þess að afla sér þekkingar. Kallað var eftir því að stjórnendur hefðu frumkvæði að því að hvetja starfsfólk til þess að sækja sér endurmenntun.

Útgáfumál

Ná þarf fram aukinni yfirsýn og samræmingu í allri útgáfustjórnun innan ráðuneytisins. Tryggja þarf að útgáfuferli séu skýr og byggja á gæðaviðmiðum sem ráðuneytið setur sér, m.a. í tengslum við skýrslur til Alþingis, skýrslur starfshópa og annað útgefið efni.

Setja þarf útgáfumál í samhengi við upplýsingastefnu og aðra miðlun út á við og horfa þá sérstaklega til vefs og samfélagsmiðla.

Samráðsgátt

Utánúthald, umsjón og eftirfylgni við samskipti almennings í gegnum samráðsgátt stjórnvalda þarf að efla og bæta. Mikilvægt er að fylgst sé með málum í samráðsgátt og að niðurstöðum úr samráðsmálum sé miðlað með reglubundnum hætti.

Húsnæði stór þáttur í núverandi menningu og vinnulagi

Húsnæði ráðuneytisins hefur mjög hamlandi áhrif á samstarf og samvinnu

Húsnæði og vinnuaðstaða hefur mikil og mótandi áhrif á vinnustaði, upplifun starfsfólks og gestkomandi af vinnustaðnum en ekki síður vinnustaðamenningu og **samvinnu og samskipti** starfsfólks.

Húsnæði ráðuneytisins að Sölvhóli er skipulagt í samræmi við hefðbundnar hugmyndir um vinnurými ráðuneyta og stofnana. Nær allir er starfa í húsinu hafa **eigin skrifstofu til umráða**, oft stórar skrifstofur með fundarborði.

Skipulag sem þetta hefur hins vegar marga ókosti þegar horft er til þeirra krafna og væntinga sem einkenna vinnustaði samtímans. Til dæmis er erfitt er að koma á greiðu flæði upplýsinga, samvinnu og **þverfaglegum samskiptum** í húsnæði sem er hólfað niður í margar hæðir, álmur og lokuð skrifstofurými.

Í hnotskurn

- Starfsaðstaða er **mjög misjöfn** og lítið sjáanlegt samræmi í því hvernig starfsaðstaða er milli skrifstofa og einstaklinga.
- Húsnæðið er hólfaskipt og starfsfólk vinnur lítið á milli hæða og deilda. Í viðtölum kom ítrekað fram að lítill sem enginn samgangur og samtal væri á milli skrifstofa nema við brýna nauðsyn. Margar kaffistofur ýta undir hópaskiptingu og draga úr myndun sterkra liðsheildar.
- Aðkoma að ráðuneytinu og **upplifun** er ekki aðlaðandi. Erfitt getur reynst fyrir gesti að rata um húsið. Merkingum og leiðbeiningum fyrir gesti er ábótavant þrátt fyrir upplýsingaskjái sem stundum er kveikt á. Þjónusta við fundarherbergi er brotakennd.
- Vinnurými vantar fyrir **teymisstarf**.

Sjónarhorn stofnana

Ráðuneytið ber ábyrgð á um þriðjungi stofnanakerfis íslenska ríkisins og setja samskipti við stofnanir mikið mark á dagleg störf.

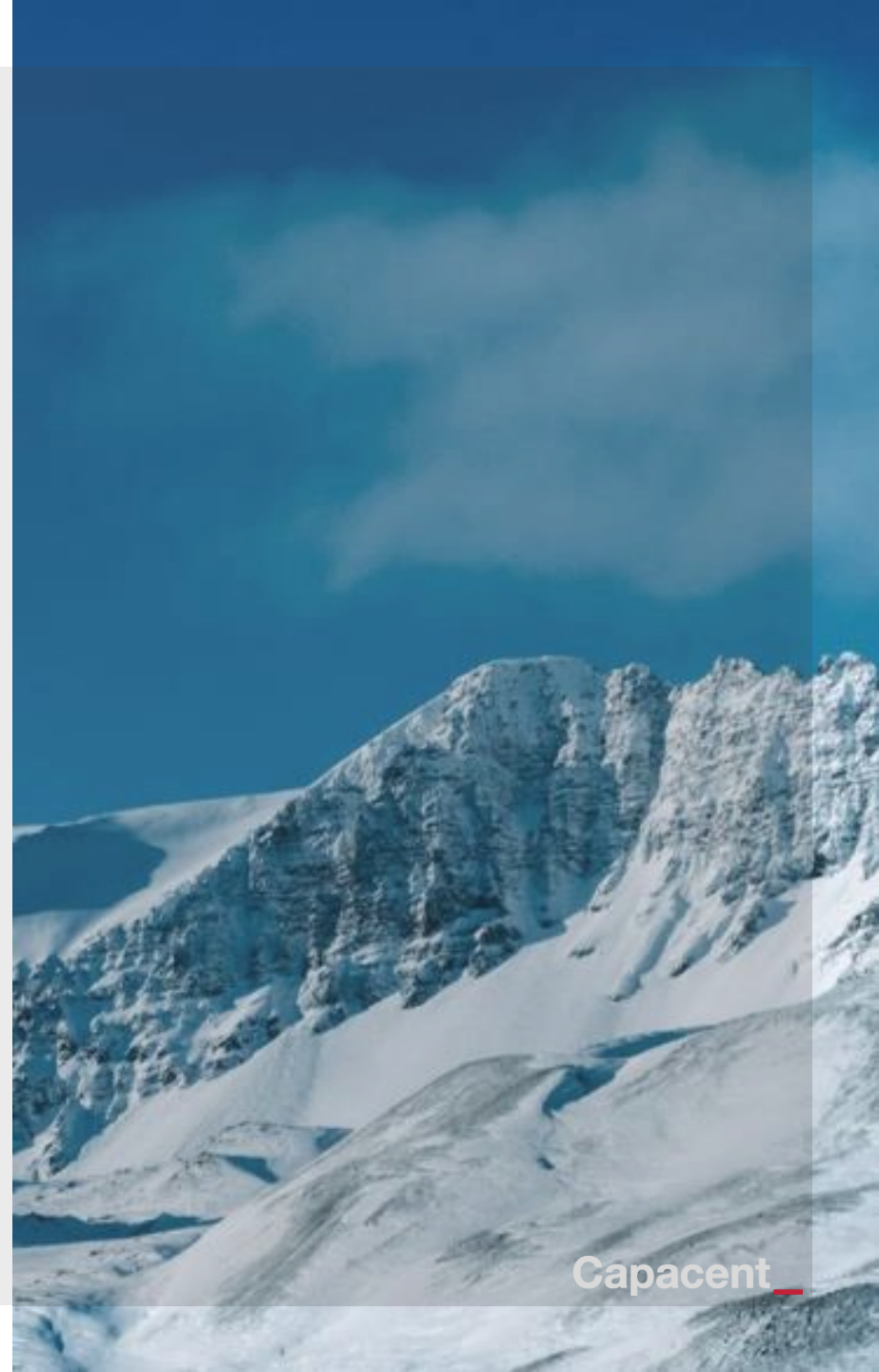
Til að fá innsýn í viðhorf stofnana var haldin vinnustofa annars vegar með úrtaki forstöðumanna menningarstofnana og hins vegar úrtaki menntastofnana, jafnt framhaldsskóla sem háskóla.

Alls voru forstöðumenn sextán stofnana ráðuneytisins boðaðir á vinnustofu. Þeir fulltrúar mennta- og vísindastofnana sem voru boðaðir á vinnustofu voru rektorar Háskóla Íslands og Háskólans á Hólum, skólameistarar Verkmenntaskólans á Akureyri, Menntaskólans á Egilsstöðum, Menntaskólans við Hamrahlíð og Fjölbrautaskólans á Suðurnesjum og forstöðumaður Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum.

Þeir fulltrúar menningarstofnana sem fengu boð á vinnustofu voru forstöðumenn Íslenska dansflokksins, Kvikmyndamiðstöðvar, Listasafns Íslands, Minjastofnunar, Sinfóníuhljómsveitar, Þjóðminjasafns og Þjóðskjalasafns.

Fjórtán forstöðumenn eða staðgenglar þeirra sóttu vinnustofurnar. Að auki var fundað með Menntamálastofnun.

Á vinnustofum var rætt um styrkleika og veikleika ráðuneytisins eins og þeir birtust stofnununum og kallað eftir tillögum að úrbótatækifærum til að efla gagnkvæm samskipti og samvinnu ráðuneytis og stofnana.



Svörun erinda ábótavant

Samhljómur var meðal forstöðumanna um að velvilji í garð stofnana ríkti yfirleitt hjá sérfræðingum ráðuneytisins í samskiptum en jafnframt **ákveðið umboðsleysi** og stundum áhugaleysi. Þrátt fyrir velvilja á fundum tæki við þögn á milli þeirra. Nefnt var að **pirringur og ópolinmæði** af hálfu ráðuneytisfólks setti stundum mark á samskipti.

Gegnumgangandi umkvörtunarefni er að erindum **er svarað seint** og jafnvel aldrei afgreidd. Dæmi voru nefnd um óafgreidd erindi sem yllu alvarlegum erfiðleikum í starfsemi og rekstri stofnana.

Viðkvæm mál eru sögð hafa tilhneigingu til að dragast á langinn og nefnt að starfsfólk virðist **veigra sér við að taka ábyrgð** á slíkum málum og er því líklegra til að gefa svör munnlega en skriflega.

- Skortur er á **formföstum ferlum** í móttöku erinda og úthlutun erinda innanhúss er ekki nægjanlega skilvirk.
- Ráðuneytið er sagt líta svo á að tölvupóstar teljist **ekki formleg** erindi og fullyrt að erindi sem send séu með tölvupósti detti oft niður. Ráðuneytið **þyrfti að nútímavæðast** og vera fyrirmynd gagnvart stofnunum í rafrænni afgreiðslu erinda.
- Eftirfylgni gagnvart svörun erinda þarf að **bæta verulega og yrði** það gert með mótun mælikvarða og aukinni flokkun á erindum og afgreiðsluhraða.
- Móta þyrfti gæðaviðmið í **móttöku, úthlutun** og gagnvart **svörun** erinda til að hægt sé að fylgjast með framgangi, móta þjónustumarkmið og vinna að úrbótum með reglubundnum hætti.

Þrátt fyrir að stofnanir teldu sig almennt skynja **velvilja** af hálfu ráðuneytisfólks töldu þær sig afskiptar og var mikið rætt um að **fyrstu viðbrögð** ráðuneytis væru alltof oft að fara strax í vörn.

Ákall um skýra sýn, faglega og þjónandi forystu

Við erum saman í þessu og þurfum að búa til eitt lið

Áberandi var hversu margir forstöðumenn telja að skortur sé á framtíðarsýn af hálfu ráðuneytisins og óskýr sýn á þjónustuhlutverk ráðuneytisins.

Það virðist heyra til undantekninga að starfsfólk og stjórnendur ráðuneytis heimsæki stofnanir og **eigi við þær samtal** að fyrra bragði. Ráðuneytið tæki því ekki nægilega faglega forystu á sínum málefnasviðum, það mætti oftara taka af skarið, vísa veginn og tryggja að allir væru að vinna að sama markmiði. Ákall var um að ráðuneytið tileinkaði sér vinnubrögð þjónandi forystu.

Framhaldsskólar virðast **ánægðari** með samskipti við ráðuneyti en aðrar stofnanir. Tengiliður er við hvern framhaldsskóla, tveir árlegir samráðsfundir og fundur með hverjum forstöðumanni þar sem farið er yfir rekstur, áætlanagerð, stefnumótun, vandamál og samskipti.

- Margar stofnanir vissu ekki hver tengiliður þeirra væri eða höfðu ekki fengið formlega tilkynningu um það.
- Bæta mætti tengingu milli ráðuneytis og stofnana, t.d. með **reglulegum samráðsfundum** og með rafrænum leiðum þar sem rætt væri um faglegar áherslur og faglega samræmingu.
- Kallað var eftir því að til yrði **vettvangur** þar sem hægt væri að deila þekkingu og hugmyndum sem myndu leiða til **nýsköpunar**.
- Með reglulegum „starfsmannasamtölum“ við forstöðumenn mætti styrkja tengl ráðuneytis og stofnana. Þau virðast eiga sér stað í sumum tilvikum en öðrum ekki.
- Ráðuneytið **miðli erlendum straumum** og „best practices“ úr alþjóðasamstarfi áfram til stofnana.

Starfsfólk er að mörgu leyti einangrað og upptekið í sínum verkefnum, **ekki** er unnið eftir **heildstæðri sýn** gagnvart stærstu viðfangsefnum ráðuneytisins.

Sýn margra beinist að **daglegum viðfangsefnum** frekar en framtíðarþróun málaflokka. Finna þarf aukið jafnvægi þar á milli.

Stuðningur við stofnanir

Veita þarf stofnunum aukinn faglegan stuðning og leiðsögn

Samræming verklags

Mikil sóun og óskilvirkni verður í stofnanarekstri vegna þess að nálgun og verklag er ekki samræmt þar sem hægt er. Það á við um til dæmis persónuverndarmál, jafnlaunavottun og stofnanasamninga. Takmarkaðar leiðbeiningar eða aðstoð er sögð berast frá ráðuneyti heldur fyrst og fremst tilmæli.

Mál milli ráðuneyta erfið

Þau erindi sem reyna á samvinnu fleiri en eins ráðuneytis, eins og fjárhagstengd mál, eru sögð sérstaklega erfið úrlausnar. Allir voru sammála um að svör fengjust seint og illa sem hefði í för með sér mikla óvissu, kergju og væru auk þess tímafrek.

Áberandi ósk er eftir auknu samtali og samstarfi á milli ráðuneyta sem varða mál undirstofnana.

Lagalegur stuðningur

Undirstofnanir fá takmarkaðan lagalegan stuðning frá ráðuneytinu og ráðgjöf. Þess í stað verða þær að reiða sig á aðkeypta þjónustu enda einungis stærstu stofnanir sem hafa eigin lögfræðing innan sinna raða.

Kærumál sem beinast að undirstofnunum eru meðhöndluð af ráðuneytinu sem hefur í för með sér að ráðuneytið telur sig ekki geta liðsinnt stofnunum vegna hættu á að vera „báðum megin við borðið“.

Að mati stofnana er gengið mun lengra í þessum efnum en raunin er í öðrum ráðuneytum og þetta notað til að ýta í raun frá sér öllum beiðnum um ráðgjöf.

Ekki er að sjá að fyrirstaða sé fyrir því að ráðuneytið sinni auknu leiðbeiningarhlutverki í þessum efnum.

Samskipti og samstarf við stofnanir

Stoðþjónusta fyrir stofnanir

Mikill tími sérfræðinga fer í margvísleg afgangsmál tengd stofnunum, sér í lagi á sviði mannauðsmála. Jafnvel geta þetta verið þung, viðkvæm mál á sviði eineltis, kynferðislegrar áreitni og svo framvegis. Ráðuneytið virðist stundum gegna einhvers konar stoðþjónustuhlutverki gagnvart stofnunum á kostnað stefnumótunar, eftirlits og faglegrar framþróunar. Skýra þarf hvert umfang og eðli þessa stoðþjónustuhlutverks sé.

Stærð og samhengi

Ekkert samhengi og samræmi er í hversu mikill tími fer í að sinna einstökum stofnunum. Oft fer gífurlegur tími í að vinna með veikum, fámennum stofnunum að úrlausn mála sem bitnar á afgreiðslu og þjónustu gagnvart stærstu stofnunum ráðuneytisins jafnt sem almennri stefnumótun, eftirliti og faglegri framþróun.

Innviðir stofnanakerfis

Umfangsmiklir innviðir sem kalla á skilvirkt utanumhald

Húsnæðismál stofnana og ráðuneytis

Hinu umfangsmikla stofnanakerfi ráðuneytisins fylgja umfangsmiklir innviðir. Oft er um að ræða sérhæfðar byggingar sem eru hannaðar og byggðar fyrir tiltekna starfsemi, hvort sem er á sviði framhaldsskóla, háskóla, tónlistar, sviðslista eða safnamála.

Þessir innviðir kalla á stöðugt viðhald og endurnýjun. Nærri lætur að árlega nemi kostnaður um tveimur milljörðum í húsnæðismál ráðuneytisins og stofnana þess.

Framundan eru jafnframt gífurlega stór verkefni á sviði húsnæðismála og má þar nefna Hús íslenskunnar. Einnig segir í stjórnarsáttmála að vinna eigi að lausn á húsnæðismálum Listaháskóla Íslands. Þá er aðkallandi að huga að húsnæðismálum ráðuneytisins sjálfs.

Ábyrgð og utanumhald með þessum þætti er óljós eins og stendur.

Verkaskipting ráðuneytis og Menntamálastofnunar

Menntamálastofnun er meðal annars falið að annast söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál, sinna framkvæmd laga, reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla og veita ráðherra aðstoð og ráðgjöf við undirbúning laga, reglugerða og aðalnámskráa á sviði menntamála.

Af samtölum við jafnt starfsfólk ráðuneytisins sem stofnunarinnar er ljóst að brýnt er að veita stofnuninni skýrari sýn og leiðsögn.

Svo virðist sem enn hafi ekki verið fullmótaðar skýrar línur um verkaskiptingu ráðuneytisins og stofnunarinnar og ekki liggi fyrir langtímasýn af hálfu ráðuneytisins á helstu verkefni sem stofnuninni voru falin, s.s. námskrárgerð og námsmat.

Sama á við um verkefni sem rætt hefur verið um að stofnunin komi að, s.s. endurskoðun námskrár og þjónustu við Kennararáð. Á sama tíma hefur stofnuninni verið falið utanumhald nýrra verkefna á borð við stöðumat fyrir útlendinga í grunn- og framhaldsskólum.

Menntamálastofnun er falið umfangsmikið hlutverk og umsjón með lykilþáttum í menntamálum. Það skiptir því miklu að af hálfu ráðuneytisins séu lagðar skýrar línur um til hvers sé ætlast af stofnuninni. Fyrir liggur að taka þarf stórar stefnumarkandi ákvarðanir, t.d. varðandi færslu yfir í stafræna útgáfu námsgagna og hvernig gera megi fyrir lögn samræmdra prófa fjölbreyttari, gagnvirkari og einstaklingsmiðaðri.

Skapa þarf **aukið svigrúm** hjá starfsfólki til þess að vinna að umbótum og vera í stöðugri þróun á vinnulagi, samskiptum og verkferlum.

Þróa þarf áfram **þjónustu við stofnanir**, stjórnsýslu og stöðugt að leita leiða til þess að gera betur.

Við erum hluti af stærra norrænu samfélagi

Capacent er norrænt ráðgjafarfyritæki með starfsemi í þremur löndum. Móðurfélagið Capacent Holding AB er skráð á Nasdaq First North markaðnum í Stokkhólmi. Ráðgjafar okkar vinna að greiningu, mótun og innleiðingu margvíslegra lausna á sviði stefnumótunar, stjórnunar, ráðninga, rekstrar, fjármála og upplýsingatækni.

Hjá Capacent á Íslandi starfa um 50 ráðgjafar með víðtæka reynslu af flestum sviðum atvinnulífsins og sækir fyrirtækið sérhæfðar lausnir og þekkingu til leiðandi alþjóðlegra samstarfsaðila.

Við hjálpum viðskiptavinum að...

- móta framtíðarsýn, stefnu og skipulag
- skilgreina mælikvarða og mæla árangur
- finna og ráða rétta fólk
- þjálfa stjórnendur
- meta arðsemi verkefna
- verðmeta fyrirtæki
- bæta verkferli og hagræða í rekstri
- meta og bæta upplýsingaöryggi
- bæta stjórnkerfi og stjórnendaupplýsingar
- velja og innleiða ný upplýsingakerfi
- nýta upplýsingatækni með ýmsum hætti og margt fleira.

