



Byggðabragur: Verkfærakista ætluð sveitarfélögum

Háskólinn á Bifröst

Rannsóknasetur í byggða- og sveitarstjórnarmálum.

Skýrsla RBS



Ágúst 2024
ISSN: 2988-8476

Bjarki Þór Grönfeldt
Vífill Karlsson

Efnisyfirlit

Um handbókina	3
Stefna og tilgangur	5
Virk hlustun stjórnenda	7
Fyrirmynda leitað í sambærilegum sveitarfélögum.....	9
Leitað eftir álit íbúa og niðurstöður birtar strax.....	10
Jákvæð ímynd út á við.....	11
Snyrtilegt útlit sem aðráttarafl	12
Áhersla á jákvæðar minningar og samfélag þar sem allir tilheyra	13

Um handbókina

Þessi handbók er hluti verkefnisins „Hvernig er hægt að auka jákvæðan byggðabrag með aðferðafræði félagssálfræði? Rannsókn á félagslegri sjálfsmynd íbúa í íslenskum sveitarfélögum“. Tilgangur handbókar þessarar er að vera eins konar verkfærakista fyrir sveitarfélög sem vilja byggja upp jákvæðan byggðabrag. Hér er jákvæður byggðabragur skilgreindur með svipuðum hætti og jákvæður fyrirtækjabragur, það er, að íbúar séu ánægðir með þjónustu sveitarfélagsins, andann í samfélaginu og vilji halda áfram að búa á svæðinu. Vonast er til þess að sveitarfélög sem vilja efla byggðabrag sinn geti notað handbókina til að byggja upp jákvæðan byggðabrag og auka þar með lífsgæði íbúanna.

Sveitarfélög eru um margt ólík fyrirtækjum. Sveitarstjórn er fjölskipað stjórnvald kosið af íbúum og sveitarstjórar starfa í umboði kjörinna fulltrúa. Störfum þeirra verður ekki stýrt af handbókum og ekki er hægt að yfirfæra allt sem gengur á í fyrirtækjum á samfélög. Hinsvegar geta ólíkar skipulagsheildir lært heilmargt hver af annarri. Þessi handbók er tilraun til þess.

Handbókin er byggð á viðtölum við sérfræðinga sem hafa komið að því að byggja upp fyrirtækjabrag í fyrirtækjum af öllum stærðum. Viðtöl við sérfræðingana höfðu það markmið að draga fram hvað mætti yfirfæra frá fyrirtækjum á lítil eða meðal stór samfélög. Í ferlinu var einnig rætt við reynslumikla sveitarstjóra sem hafa lagt áherslu á jákvæðan byggðabrag í sínum störfum.

Áhugasömum lesendum er einnig bent á skýrsluna „Aðdráttarafl sveitarfélaga: Verkfærakista“ sem kom út á vegum Rannsóknaseturs í byggða- og sveitarstjórnarmálum við Háskólann á Bifröst árið 2023.

Sérfræðingarnir sem rætt var við voru eftirfarandi:

Árelía Eydís Guðmundsdóttir

Eypór Edvardsson

Guðfinna S. Bjarnadóttir

Marteinn Steinar Jónsson

Er þeim þakkað þeirra góða framlag.

Við gerð handbókarinnar var rætt við eftirfarandi sveitarstjóra:

Dennis Holm, Vági í Færeyjum

Kristinn Jónasson, Snæfellsbæ

Unnur Valborg Hilmarsdóttir, Húnaþingi vestra

Verkefnið var styrkt af Byggðastofnun og Háskólanum á Bifröst. Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi er einnig þakkað gott samstarf.

Sylvíu Hlynsdóttur er þakkað kærlega fyrir aðstoðina við gerð þessarar handbókar.

Stefna og tilgangur

„Allt sem ekki hefur tilgang er tilgangslaust“, hafði einn sérfræðingurinn á orði. Skýr stefna og tilgangur eru grundvallaratriði fyrir velgengni sveitarfélaga, sem og annarra skipulagsheilda. Sérfræðingarnir sem rætt var við lögðu áherslu á að stefna sveitarfélags um hvernig það vilji vera verði að vera sett fram á skýran, einfaldan og aðgengilegan hátt, þannig að allir íbúar geti auðveldlega skilið og samsamað sig henni. Stefna og tilgangur ætti helst að vera sett fram á einni blaðsíðu.

Össur er gott dæmi um fyrirtæki sem hefur náð að kjarna tilgang sinn í þremur orðum: „Life without limitations“ (líf án takmarkana). Þetta stutta en kraftmikla slagorð hefur skapað sterka samsömun meðal starfsmanna, sem finnst að störf þeirra hafi djúpstæðan tilgang. Sveitarfélög geta lært af þessu en það að hafa skýra stefnu og tilgang getur hvatt íbúa til að vinna að sameiginlegum markmiðum.

Hlustun á íbúa á að vera fyrsta skrefið í því ferli að móta stefnu og tilgang. Með víðtækri hlustun er hægt að greina sameiginlegar áherslur og mynstur sem endurspegla þarfir og óskir íbúanna. Þetta gerir sveitarfélaginu kleift að skapa stefnu sem er í takt við raunveruleika íbúanna og væntingar þeirra um framtíðina. Algengt er að settar séu fram stefnur og markmið án þess að aðgerðir fylgi og þá er betur heima setið en af stað farið. Því er mikilvægt að fara fram með aðgerðaáætlun og mælanleg markmið sem könnuð eru reglulega.

Sérfræðingarnir töluðu einnig um mikilvægi heiðarleika, sanngirni og heilinda sem gilda í stjórnun sveitarfélaga. Þannig sé hægt að byggja upp traust og samheldni. Þegar gildin eru á hreinu er hægt að skilgreina hvernig samfélag „við“ viljum vera. Slíkt er meðal annars hægt að gera á íbúafundum með þjóðfundafyrirkomulagi. Með því að virkja íbúa í ákvörðunarferlinu og leyfa þeim að hafa áhrif á ákvarðanir skapast tilfinning fyrir eignarhaldi á stefnunni og tilganginum.

Viðmælendur tóku fram að mikilvægt væri að skapa menningu þar sem fólk gæti tjáð skoðanir sínar og komið með tillögur án þess að óttast neikvæð viðbrögð. Skipulagsheildir

þar sem fólk þorir ekki að tala af ótta við afleiðingar eru dæmi um slæmt starfsumhverfi. Í góðum skipulagsheildum er fólk hvatt til að tjá sig og tekið er málefnalega á móti hugmyndum þeirra. Fyrirtæki jafnt sem sveitarfélög sem það gera eru líkleg til að blómstra.

Virk hlustun stjórnenda

Virk hlustun stjórnenda er mikilvæg í öllum skipulagsheildum, hvort sem um ræðir fyrirtæki eða sveitarfélög. Fyrsta skrefið í því að skapa sterkt samfélag er að hlusta á þarfir, væntingar og áherslur allra hagsmunaaðila, þar með talið starfsmanna, íbúa og félagasamtaka. Ef fólk finnst það vera með í ráðum og að það fái áheyrn gengur allt betur. Séu stjórnendur tilbúnir til þess að hlusta vita þeir einnig betur hvað íbúarnir vilja. Velgengni fyrirtækja veltur meðal annars á því að þau sé í góðu sambandi við viðskiptavinina sína til þess að fá strax vitneskju um það ef eitthvað fer úrskeiðis eða ef óskir og þarfir viðskiptavinanna breytast. Sama gildir um samband sveitarfélaga og íbúa.

Boðleiðirnar þurfa einnig að vera skýrar og einfaldar. Það þarf að vera hægt að tjá sig frjálsglega og án hindrana. Í stað þess að hafa pýramídaskipulag þar sem boðleiðirnar eru ofan frá og niður, er betra að hafa samþætt, lárétt kerfi þar sem auðveldara er að miðla hugmyndum og tala saman. Þannig er hægt að nýta mannauð og hæfileika allra starfsmanna í fyrirtækjum eða íbúa í sveitarfélaginu betur.

Stjórnendur þurfa að vera opnir fyrir hugmyndum annarra og mega ekki loka á þær. Það er mikilvægt að stjórnendur séu meðvitaðir um mikilvægi mannlegra samskipta og séu færir um að skapa vellíðan í umhverfinu. Stjórnendur þurfa að vera meðvitaðir um hvernig hegðun þeirra hefur áhrif á aðra og hvernig þeir geti stuðlað að heilbrigðum samskiptamynstrum.

Litlum sigrum ætti að fagna og best er að hafa opinskáa umræða um það sem ekki gengur vel, á jákvæðan og uppbyggilegan hátt. Þessi nálgun er ætluð til að skapa umhverfi þar sem fólk finnur að það er hluti af liðinu og að framlag þess sé metið.

Sérfræðingar töldu einnig mikilvægt að skapa vettvang fyrir umræðu og samtöl. Það þarf að funda reglulega og ræða opinskátt um hvernig hlutirnir eigi að ganga fyrir sig, hvað mætti bæta og hvernig væri hægt að bregðast við vandamálum. Með góðri umræðu, gagnsæi og heiðarleika skapast traust og trú á verkefnum og framtíðarsýn samfélagsins. Þetta er grunnurinn bæði að góðri menningu á vinnustöðum og í sveitarfélögum.

Loks var bent á mikilvægi þess að stjórnendur sveitarfélaga tækju virkan þátt í samfélaginu. Það er ekki nóg að sinna einungis stjórnunarlegum þáttum starfsins, heldur þurfa leiðtogar að vera sýnilegir í samfélaginu, taka þátt í félagsstarfi og tengjast íbúunum. Þetta byggir upp traust og samheldni innan samfélagsins, sem er grundvöllur fyrir sterkum samfélagsanda. Þegar stjórnendur eru virkir þátttakendur í leikfélögum, íþróttastarfi eða öðrum félagslegum verkefnum, sýnir það að þeir eru hluti af samfélaginu og hafa raunverulegan áhuga á velferð þess. Að mæta á viðburði, spjalla við íbúa og vera til staðar styrkir tengslin og gerir stjórnendum kleift að vera í betra sambandi við þarfir og óskir íbúanna.

Leiðtogar verða einnig að móta samfélag þar sem allir íbúar geta tilheyrt og fundist þeir vera hluti af heild. Góður samfélagsandi byggist því á því að skapa umhverfi þar sem allir finna að þeir tilheyri, þeirra framlag sé metið að verðleikum og þeim séu veitt tækifæri til að taka þátt og hafa áhrif. Þegar þessir þættir eru til staðar, aukast líkurnar á því að samfélagið verði samheldið, sterkt og líflegt.

Fyrirmynda leitað í sambærilegum sveitarfélögum

Stjórnendur í sveitarfélögum ættu að leita fyrirmynda í öðrum sveitarfélögum sem tekist hefur vel upp við að bæta stjórnarsýslu, þjónustu, félagslíf o.s.frv. Þannig er hægt að gera samanburð við sveitarfélög sem hafa náð góðum árangri. Til þessa hefur verið vísað sem „benchmarking best practices“, sem gæti útlagst sem viðmiðun við bestu venjur. Það geti hreinlega verið fjársjóður að læra af reynslu annarra og komast þannig hjá því að finna upp hjólið. Víða er gerjun og þróun og hægt að nýta tengslanet sveitarstjórnarmanna til að kortleggja sveitarfélög sem hafa vakið eftirtekt.

Mikilvægt er að hafa nægar upplýsingar og skoða heildarmyndina þegar verið er að leita fyrirmynda. Þegar sveitarfélag leitar sér fyrirmyndar þarf það að vera gert með tilliti til þess að aðstæður séu sambærilegar við viðkomandi sveitarfélag, svo sem varðandi samfélagsgerð, menningu og atvinnuhætti. Þrátt fyrir að tiltekin lausn hafi reynst vel í einu samfélagi (t.d. sjávarplássi) þarf ekki að vera að hún virki jafn vel í öðru samfélagi (t.d. landbúnaðarhéraði). Á Norðurlöndum og víðar í Evrópu eru til sveitarfélög sem gætu verið góðar fyrirmyndir íslenskra sveitarfélaga.

Sérfræðingarnir sem rætt var við lögðu einnig áherslu á stjórnendur legðu land undir fót og heimsæktu fyrirmyndarsveitarfélög og töluðu við stjórnendur og almenning á svæðinu. Þar er „mentorana“ að finna. Með því að heimsækja þessi samfélög og ræða við íbúa geta stjórnendur fengið innsýn frá fyrstu hendi í það sem hefur virkað vel og hvernig hægt er að aðlaga þeirra lausnir að eigin samfélagi. Besta leiðin til að læra væri að sjá hvað aðrir hafa gert og aðlaga það að eigin aðstæðum. Þá sé einnig mikilvægt að fagna mistökum og læra af þeim.

Leitað eftir álitum íbúa og niðurstöður birtar strax

Mikilvægt er að sveitarfélög leiti eftir endurgjöf frá íbúum um þjónustu sína, til að mynda í formi íbúakannana. Reglulegar íbúakannanir eru hluti af virku íbúasamráði.

Hönnun íbúakannana á ekki aðeins að vera í höndum stjórnarsýslu viðkomandi sveitarfélags eða utanaðkomandi rannsóknafyrirtækja. Þættir sem kannaðir verði (t.d. ánægja með þjónustu) eigi að vera ákvarðaðir í samráði við íbúa. Kannanir þurfa að vera klæðskerasniðnar og endurspegla það sem íbúunum finnst raunverulega skipta máli. Ef könnun er hönnuð án samráðs við íbúana og inniheldur aðeins fyrirfram ákveðin atriði getur hún misst marks. Því er mikilvægt að þróa kannanir út frá upplýsingum sem fengnar eru í gegnum samráð við íbúana sjálfa. Ferlið verði því að byrja með hlustun.

Íbúakannanir ættu að vera framkvæmdar með þeim hætti að endurgjöfin úr þeim til íbúa verði sem næst því að vera í rauntíma og niðurstöðunum sé strax komið á framfæri. Ef íbúar taka þátt í könnunum og fá ekki að sjá niðurstöðurnar fyrr en að mörgum mánuðum liðnum gætu þeir misst áhugann og traustið á ferlinu. Tilfinning íbúa verður að vera sú að niðurstöðunum sé tekið alvarlega og að brugðist verði við þeim snarlega.

Að lokum þarf að vinna með niðurstöðurnar í samráði við íbúana. Það er ekki nóg að greina niðurstöðurnar og taka einhliða ákvarðanir út frá þeim, heldur þarf að ræða þær við íbúana og ákveða í sameiningu hvernig eigi að bregðast við þeim. Þetta skapar samfélag þar sem íbúarnir finna að þeirra raddir skipta máli og að þeir hafi raunveruleg áhrif á ákvarðanatöku.

Íbúakannanir eiga því ekki að vera lokaður hringur, heldur hringrás sem heldur áfram og aðlagast eftir þörfum samfélagsins. Sveitarfélög geta hannað ferla og keypt aðgang að hugbúnaði sem gerir þeim kleift að vinna íbúakannanir hratt og vel.

Jákvæð ímynd út á við

Það er mikilvægt að sveitarfélög viðhaldi jákvæðri ímynd inn á við og út á við. Saga og orðspor sveitarfélags skipti miklu máli og getur haft áhrif á sjálfsmynd íbúanna. Sérfræðingarnir töldu að það sé mikilvægt að fagna öllum sigrum, stórum sem smáum, hvort sem það tengist viðhaldi húsa, samgöngubótum eða góðum niðurstöðum úr íbúakönnunum, o.s.frv. Oft getur frétt á heimasíðu sveitarfélags sem deilt er á samfélagsmiðlum dugað. Það geti skapi stemningu og minni fólk á að oft sé ýmislegt jákvætt að gerast þó það fari ekki endilega hátt.

Gjafir til nýfæddra barna í Húnaþingi vestra eru nýlegt dæmi um skemmtilegt framtak sveitarfélags sem vakið hefur jákvæða athygli í fjölmiðlum. Öll nýfædd börn í sveitarfélaginu fá gjafapakka með ýmsum nauðsynjavörum fyrir nýbakaða foreldra, þar á meðal samfellu sem á stendur „Ég elska Húnaþing vestra“. Gjafapakinn er fyrst og fremst táknrænn en þó liður í að taka vel á móti nýjum íbúum.

Þá er hægt að læra margt af sveitarfélaginu Vági í Færeyjum, sem tók á innri og ytri ímyndarvanda með markvissum hætti. Neikvæðar fréttir höfðu lengi verið ráðandi í umfjöllun um sveitarfélagið í fjölmiðlum og jákvæðir hlutir fengu litla sem enga athygli. Árið 2013 var tekin meðvituð ákvörðun um að snúa þeirri þróun við og byrjað var að senda fréttatilkynningar tvisvar í mánuði um eitthvað jákvætt sem var á döfinni í samfélaginu. Jafnvel þótt fréttirnar væru einfaldar skipti miklu máli að koma þeim á framfæri því fjölmiðlar tóku fréttirnar upp. Þessi stefna hafði jákvæð áhrif bæði á íbúa og viðhorf annarra Færeyinga til Vágs. Þetta varð til þess að íbúar sveitarfélagsins fóru að sjá fleiri jákvæðar hliðar á samfélagi sínu. Með því að einbeita sér að jákvæðum fréttum og sögum gat sveitarfélagið því haft áhrif á sjálfsmynd íbúanna og stuðlað að aukinni ánægju og stolti yfir samfélaginu.

Snyrtilegt útlit sem aðdráttarafl

Snyrtilegt og gott umhverfi er mikilvægt til að laða að íbúa og gesti. Þeir sem koma inn á svæðið verða að finna fyrir kraftinum og því sem er að gerast í viðkomandi samfélagi. Þar skipta umhverfismálin mjög miklu máli – í víðtækri merkingu. Góðir áningarstaðir, góð hótél, veitingastaðir og afþreying. Falleg ásýnd og gott viðhald húsa skiptir líka miklu máli. Allt slíkt spyrst út. Fyrir utan það að vera aðdráttarafl í sjálfu sér getur snyrtilegt útlit einnig haft jákvæð áhrif á sjálfsmynd íbúa.

Ein reynslusaga kom frá Vági á Suðurey í Færeyjum. Árið 2013 var ráðist í viðhald á miðbænum, sem kominn var í mikla niðurníðslu. Sveitarfélagið tók frumkvæði með því að byrja að laga opinberar byggingar og gönguleiðir. Þetta hvatti einkaaðila til að gera slíkt hið sama og á næstu tveimur til þremur árum tóku fyrirtæki og einstaklingar í bænum til við að laga og snyrta eignir sínar.

Þessi umfangsmikla endurnýjun á miðbænum hafði margþætt áhrif á samfélagið. Við það að miðbærinn varð aðlaðandi og snyrtilegur komu bankaútibú, verslanir og ný upplýsingamiðstöð til sögunnar. Endurnýjun miðbæjarins smitaði út frá sér og íbúar á öðrum stöðum í bænum tóku sig til og snyrtu hús sín og garða.

Áherslan á gott útlit var byggð á hugmyndinni um að útlit bæja endurspegli sjálfsmynd samfélagsins. Þegar bærinn lítur vel út gefur það til kynna að þar búi stoltir íbúar og virkt samfélag. Með þessari nálgun tókst Vági að bæta ímynd sína og auka stolt íbúa. Áhrifa þessa gætir enn í dag, meira en áratug síðar.

Áhersla á jákvæðar minningar og samfélag þar sem allir tilheyra

Sérfræðingarnir og sveitarstjórnarnir lögðu mikla áherslu á að sveitarfélög stuðli að því að íbúar skapi með sér jákvæðar minningar sem tengist þátttöku í samfélaginu. Jákvæðar minningar binda fólk saman og skapa væntumþykju og samheldni – láta fólk finnast að það tilheyrir heildinni. Stjórnendur verða að skapa kúltúr sem allir geta tengst og fundið fyrir mikilvægi þess að taka þátt í samfélaginu. Það verður að vera gaman og nóg í boði svo íbúar finni kröftum sínum viðnám.

Þátt stjórnenda sveitarfélaga í að skapa jákvæðar minningar má ekki vanmeta, þó þátttaka grasrótarinnar sé alltaf frumforsendan. Leiðtogafærni felst ekki aðeins í því að taka ákvarðanir, heldur einnig í því að vera sýnilegur og virkur í daglegu lífi í samfélaginu. Þetta felur í sér að vera virkur þátttakandi í félagsstarfi og að þekkja íbúana persónulega. Það eykur traust og samheldni og færir íbúana nær stjórnendum sveitarfélagsins.

Húnaþing vestra er dæmi um sveitarfélag sem hefur náð einstökum árangri í lista- og menningarlífi. Sú mikla gróska er að langmestu leyti sjálfsprottin þó sveitarfélagið styðji einnig við frumkvæði íbúanna með ýmsum hætti. Nokkrir mjög drífandi einstaklingar bera menningarlífið uppi en þátttaka hins almenna íbúa á viðburðum er mikil. Tónlistarskólinn í sveitarfélaginu er öflugur og aðgengi að náminu gott. Sagt er að menningarlífið á svæðinu sé á pari við það besta sem gerist í evrópskum borgum og íbúar orðnir vanir mjög háum gæðum á sýningum. Íbúar eru mjög stoltir af þessari góðu stöðu. Að lokum má nefna bæjarhátíðina Eldur í Húnaþingi sem spilar mikilvægt hlutverk í því að skapa jákvæðar minningar sem deilt er með öðrum íbúum.

Vágur í Færeyjum vann einnig að því að skapa góðar minningar með því að bjóða íbúum að koma saman og taka þátt í ýmsum viðburðum. Sem dæmi um viðburði sem haldnir voru má nefna sameiginlegan morgunverð, miðsumarbrennu og grillveislu. Þessir viðburðir veittu íbúunum aukin tækifæri til að ræða saman og styrkja tengslin. Það voru þó ekki síður hreinsunardagar, þar sem fólk kom saman til að hreinsa bæinn, sem sköpuðu fleiri tækifæri fyrir íbúa til þátttöku í ýmsum verkefnum. Smám saman urðu til

fleiri sjálfsprottnir verkefnahópar sem komu saman til að mála, gera við eða sinna öðrum verkefnum. Þannig geta stjórnendur í sveitarfélögum virkjað leiðtoga í samfélaginu og stutt við frumkvæði íbúanna sem síðan leiða verkefnin sjálfir. Það er mikilvægt að nýta öfluga einstaklinga sé skortur á einhverju tilteknu í samfélaginu, t.d. félagslífi. Til að ná árangri þarf að virkja fólk.

Huga verður sérstaklega að börnum og ungu fólki í þessu samhengi (t.d. í skóla og íþróttum). Jákvæðar minningar í æsku geta aukið líkurnar á að því að ungt fólk haldi áfram búsetu í sveitarfélaginu eða flytji aftur heim eftir nám. Grunnskóli Snæfellsbæjar hefur tekið frumkvæði í kennslu áttthagafræði, sem kennd er frá 1. bekk og upp úr, en framtakið hlaut Íslensku menntaverðlaunin fyrir framúrskarandi þróunarverkefni árið 2022. Í áttthagafræði felst miðlun þekkingar á umhverfi, menningu og náttúru heimahaganna. Upplifun er lykilþáttur í náminu, að sjá sögusviðið og náttúruna með eigin augum í gegnum vettvangsferðir. Þá er lögð áhersla á samfellu nútíma og fortíðar, svo samfélag dagsins í dag er ekki síður viðfangsefni en samfélag liðinna tíma. Nemendurnir setja þannig sjálfa sig í stærra samhengi, kynnast uppruna sínum og uppeldisstað, vita hver þau eru og hvaðan þau koma – sem býr til sterka tilfinningu fyrir því að tilheyra stærri heild. Markmiðið er að rækta það góða, fagna fjölbreytileikanum og að þekkja sjálfan sig til að skilja aðra betur. Fólki sem er sátt í sínu skinni líður best og sýnir jafnframt öðrum virðingu.

Áttthagafræði á að eyða hugarfari sem birtist í setningum sem gera lítið úr uppruna, eins og „ég er nú bara úr Ólafsvík“, og ýta þess í stað undir heilbriggt stolt af heimasvæði sínu. Þetta þykir hafa gengið eftir nú þegar nokkur fjöldi árganga hefur farið í gegnum námið. Áttthagafræðin þykja hafa lyft byggðabragnum í Snæfellsbæ mikið og byggt undir sjálfsmýnd íbúanna allra – ekki bara grunnskólabarnanna. Ungt fólk sem lærði áttthagafræði í grunnskóla virðist vera stoltara af sínu heimasvæði og líklegra til að leita aftur á heimaslóðirnar að námi loknu. Stoltir íbúar eru líklega verðmætasta auðlind hvers sveitarfélags, og áttthagafræði virðast vera kröftug leið að því markmiði.



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY