



pracownia badań  
i innowacji  
społecznych



PRACOWNIA BADAŃ I  
INNOWACJI  
SPOŁECZNYCH  
STOCZNIA

## OPIS CIEKAWEGO PRZYKŁADU PARTYCYPACJI

OBYWATELSKI NADZÓR NAD  
INSTYTUCJAMI – **WEST Lothian,**  
**Szkocja**

MARIA NOWAK

Opracowanie powstało w ramach projektu „Kurs -Partycypacja!”, współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej oraz ze środków Fundacji im. Stefana Batorego.



**Organizator:** Hrabstwo West Lothian, Szkocja

**Czas trwania:** czerwiec-lipiec 2011

**Co się działo:** W 2011 roku Rada Hrabstwa West Lothian postanowiła wzmocnić zaangażowanie społeczne wobec instytucji oraz włączyć mieszkańców w proces decydowania o kształcie instytucji. W tym celu zdecydowano się wprowadzić obywatelski nadzór nad urzędnikami w postaci inspektorów wybieranych na określony czas. Podczas pilotażowego procesu przygotowano dwóch urzędników na liderów mogących przeprowadzić szkolenie. Następnie, dzięki akcji informacyjnej, wytypowano 4 osoby do dwóch zespołów inspekcyjnych. Podczas wakacji w czerwcu i lipcu 2011 roku przez 6 dni nadzorowali oni prace urzędników nad dwoma zagadnieniami: przygotowaniem do zimy i systemem rekrutacji przedszkolaków do szkół. Inspekcja zakończyła się raportem, którego uwagi i pomysły zostały zaakceptowane przez urzędników i włączone do programów działań.

**Metoda:** obywatelski nadzór nad działaniem instytucji za pomocą metod związanych z badaniem jakości usług: shadowing, mystery shopping, audytów, spotkań grup fokusowych czy ankiet.

**Przydatna do:** edukowania obywateli na temat kształtowania i projektowania instrumentów władzy, wzmocnienia kapitału społecznego, integrowania społeczeństwa z instytucjami, poprawy efektywności pracy urzędów

**Kontakt:** Rebecca Kelly, [Rebecca.Kelly@westlothian.gov.uk](mailto:Rebecca.Kelly@westlothian.gov.uk)

## HISTORIA

Hrabstwo West Lothian, leżące na wschód od Edynburga, zamieszkuje 170 tys mieszkańców. Od dawna władze poszukiwały sposobu na zwiększenie społecznego kapitału i udziału obywateli w podejmowanych decyzjach oraz wzmocnienie integracji będącej produktem zaangażowania. Od 2005 roku zbierane były dane (w formie powtarzanej co pewien czas ankiety) dotyczące jakości i dostępności usług publicznych wykonywanych przez gminę. Jednakże zasięg ankiety okazał się niewystarczający, a przewodniczący Rady hrabstwa zdecydował się na rozwiązanie, które mogłoby doprowadzić do większego społecznego zaangażowania w sprawy publiczne.

## PRZEBIEG

W 2011 roku na mocy wprowadzonej w Hrabstwie Strategii Podnoszenia Jakości (*Improvement Strategy*) w odniesieniu do usług publicznych, podjęto ze zwiększoną mocą debatę nad włączaniem obywateli w działania samorządowe. Dodatkowo strategicznym celem miało być wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań, wzmacniające nowoczesny wizerunek urzędu.

Konkretnym rozwiązaniem wpisującym się w nowoprzyjętą strategię było ustanowienie obywatelskiego zespołu, który miał nadzorować działanie miejskich instytucji. Idei przyswiecało danie mieszkańcom głosu w kształtowaniu i ustanawianiu priorytetów dla władz, wzmacnianie zaufania do urzędu: jego przejrzystości i otwartości na obywateli, budowanie więzi między urzędnikami a mieszkańcami oraz przekonanie o nadrzędności pluralizmu nad jednostkowym urzędniczym podejściem.

Przygotowania do projektu polegały na przeszkoleniu dwóch liderów spośród urzędników. Jedną z osób została dobrana pod kątem znajomości relacji klient-usługodawca i umiejętności współdziałania tych dwóch podmiotów, druga – mogąca ocenić stan zapewniania jakości usług publicznych. Ich praca, polegająca na szkoleniu inspektorów, ukazywaniu mechanizmów pracy i wspieraniu działań pracowników urzędu, trwała 10 dni. Przygotowano wtedy wystandaryzowane narzędzia, czyli stworzono zgodny z wytycznymi *EFQM Excellence model*<sup>1</sup> kwestionariusz oceny pracy instytucji (korzystając z 5-cio stopniowej skali ocen, gdzie 1 oznaczało niezadowolające, a 5 – znakomite). Przyjęto zestaw metod, z których mieli korzystać inspektorzy, a wśród nich shadowing, mystery shopping<sup>2</sup>, audyty, spotkania grup fokusowych czy ankiety.

---

<sup>1</sup> <http://www.efqm.org/the-efqm-excellence-model>

<sup>2</sup> Shadowing – bezinwazyjna metoda śledzenia badanej osoby podczas wykonywania przez nią codziennych czynności; Mystery shopping - metoda oceny jakości usług organizacji, w której badacz wciela się w klienta korzystającego z usług i z tej perspektywy ocenia badaną firmę.

## DZIAŁANIE INSPEKTORÓW

Po przygotowaniu podłoża teoretycznego rozpoczęto kampanię informacyjną połączoną z rekrutacją przyszłych inspektorów. Stworzono platformę internetową, akcję rozpropagowano poprzez media społecznościowe i klasyczne. Akcja przyniosła rezultaty – zgłosiło się 35 osób. Ostatecznie, z dbałością o reprezentatywność, do programu przyjęto 8 osób. Przeszkolenie zespołu inspektorów trwało 2 dni, podczas których celem miało być dostarczenie wiedzy na temat działania instytucji, umiejętności krytycznego spojrzenia i skutecznej oceny prac urzędników. Inspektorzy nie otrzymywali za swoją pracę wynagrodzenia, nie mniej zwracano im koszt dojazdu na miejsce.



Z racji pilotażowego charakteru projektu, władze gminy postanowiły objąć inspekcją tylko część działów, jednak przyjęto, że będą to działy zajmujące się obszarami o największym w danym momencie znaczeniu: naborami do szkół na jesieni oraz następującą po tym, uciążliwą dla Szkotów, zimą.

Działanie inspektorów zostało wyznaczone na czerwiec i lipiec 2011 roku. W czasie tych dwóch miesięcy mieli oni możliwość 6-dniowego nadzorowania pracy urzędników wedle wyznaczonego wcześniej planu i technik. Ich działania zakończone zostały raportem, oceniającym prace urzędników i przyjęte przez nich rozwiązania oraz dającym wskazówki co do potencjalnych alternatywnych działań. Część decyzji kwestionujących rozwiązania proponowane przez pracowników Rady Hrabstwa zostało wziętych pod uwagę i wprowadzonych w życie w formie zaproponowanej przez obywateli.

Po zakończeniu pracy pierwszej grupy, koordynatorzy projektu otworzyli rekrutację na następne. Założenie jest takie, by osiągnąć jak największą reprezentatywność wśród osób nadzorujących działania Rady Hrabstwa, czyli by dotrzeć także do osób mniej zaangażowanych w partycypację obywatelską. Jednocześnie planowane jest łączenie doświadczenia ze świeżością spojrzenia – w miarę upływu czasu korzystania z wdrożonych już inspektorów (mających już na przykład jakiś obszar zainteresowań) i nowych osób – tak, by powiększać w płynny sposób pulę zaangażowanych i świadomych mieszkańców.

## EFEKTY

Program osiągnął społeczną aprobatę i faktycznie sprawił, że machina urzędnicza zaczęła działać bardziej efektywnie. Dzięki pomocy i uwagom inspektorów udało się w bardziej

przemyślany sposób przygotować się do problemów zimy i umieszczania dzieci w szkołach: przygotowano lepszą strategię komunikacji z mieszkańcami w trudnych warunkach pogodowych oraz uproszczono system aplikowania przedszkolaków do szkół<sup>3</sup>.

Program obywatelskiego nadzoru nad instytucjami otrzymał w 2012 roku nagrodę w kategorii „One to Watch” (red. Do obserwowania, powielania) Stowarzyszenia Szkockich Władz Lokalnych<sup>4</sup>.



## FINANSOWANIE

Projekt był finansowany z budżetu hrabstwa West Lothian.

## PODSUMOWANIE

Program obywatelskiego nadzoru nad instytucjami jest ciekawym przykładem edukacyjnego programu obywatelskiego. Z jednej strony bliski jest naturalnemu ludzkiemu zapotrzebowaniu na kontrolowanie i wpływania na rzeczywistość, a już szczególnie jeśli obiektem kontroli ma być władza. Z drugiej zaś stwarza pole do poszerzania wiedzy na temat działań urzędników, istoty procesów, mechanizmów działania i podejmowania decyzji. Ponadto, buduje relację współdziałania i zmniejsza uprzedzenia społeczne na linii obywatel-władza.

Tego typu proces wiąże się, choć w ograniczony sposób, z utrudnieniami pracy urzędu. Z jednej strony spowodowane jest to pracą inspektorów, z drugiej włączeniem do procesu, podczas szkoleń i pomocy nadzorującym, urzędników. Jednak to działanie, jak zaznaczają twórcy projektu, przynosi potem oszczędności czasu, można bowiem na przykład ograniczyć

<sup>3</sup> <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/an-inspector-calls-citizen-led-service-inspections-in-west-lothian-council/outcomes/>

<sup>4</sup> <http://awards.cosla.gov.uk/2012/02/one-to-watch-west-lothian-council-citizen-led-inspection/>

audyty pracy urzędu czy ankiety ewaluacyjne<sup>5</sup>. Dodatkowo, koszty całego procesu są stosunkowo niskie i ograniczają się do wyszkolenia dwóch urzędników na liderów, którzy potem wprowadzać będą nowych inspektorów w arkana pracy.

## LINKI

<http://www.govint.org/good-practice/case-studies/an-inspector-calls-citizen-led-service-inspections-in-west-lothian-council/>

<http://www.westlothian.gov.uk/sitesearch/?searchterm=citizen-led+inspection&Go.x=0&Go.y=0>

---

<sup>5</sup> <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/an-inspector-calls-citizen-led-service-inspections-in-west-lothian-council/costs-and-savings/>