



UNIVERSITETET I AGDER

# **Prosjektmetodikk i Lindås kommune - et godt styringsverktøy?**

ØYVIND STANG

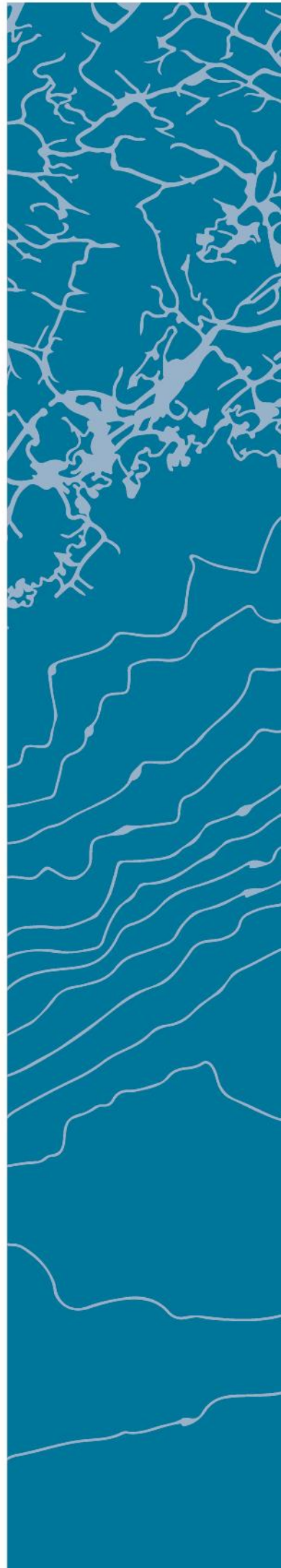
VEILEDERE:

Linda Hye & Morten Øgård

**Universitetet i Agder, 2017**

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag





# FORORD

Å forske på egen organisasjonen har vært utfordrende og spennende. Men takket være gode folk, både i politisk og administrativ ledelse, har dette vært en lystbetont prosess. Takk til alle som har bidratt!

Jeg vil rette en spesiell takk til tidligere organisasjonssjef Ole Georg Hoaas som har gitt meg god hjelp og veiledning underveis, helt fra unnfangelsen av ideen om å skrive om prosjektmetodikk.

Takk også til veilederne mine Linda Hye og Morten Øgård som har gitt god veiledning og støtte gjennom hele prosessen med å skrive masteroppgaven.

Det har til tider vært intenst å skrive oppgaven ved siden av å jobbe fulltid. Det har blitt mange seine kvelder, helger og fridager med masteroppgavearbeid. Dette har bare vært mulig fordi konen min, Silje, har gitt meg rom til dette og stått på for å følge opp hjem og familie. Tusen takk!

For meg har det å skrive denne masteroppgaven vært en lærerik prosess og jeg må innrømme at jeg er godt fornøyd med resultatet. Jeg håper at også andre kan finne noe matnyttig i oppgaven og ønsker dere god lesning!

Ask, juni 2017

Øyvind Stang

# Innholdsfortegnelse

|  |             |
|--|-------------|
| <b>Sammendrag</b>  | s.4         |
| <b>1.0 Innledning</b>  | <b>s.5</b>  |
| 1.1 Bakgrunn for valg av problemstilling                                   | s.5         |
| 1.2 Hensikten med oppgaven, problemstilling og avgrensning av oppgaven     | s.6         |
| <b>2.0 Prosjektmetodikk i Lindås kommune</b>                               | <b>s.9</b>  |
| 2.1 Bakgrunn   | s.9         |
| 2.2 Prosjektskolen   | s.12        |
| 2.3 Retningslinjer, prosjektmanual og mal for prosjektmandat               | s.14        |
| <b>3.0 Teori: Styringsverktøy, evaluering og prosjektmetodikk</b>          | <b>s.15</b> |
| 3.1 Styringsverktøy - Reforme og paradigmer                                | s.15        |
| 3.1.1 <i>New Public Managment (NPM)</i>                                    | s.15        |
| 3.1.2 <i>New Public Governance (NPG)</i>                                   | s.18        |
| 3.2 Evaluering   | s.20        |
| 3.2.1 <i>Historisk tilbakeblikk</i>  | s.20        |
| 3.2.2 <i>Retninger innen evaluering</i>                                    | s.21        |
| 3.2.3 <i>Vurderingskriterier</i>   | s.21        |
| 3.3 Prosjektmetodikk   | s.23        |
| 3.3.1 <i>Hvilke oppgaver kan løses med prosjektmetodikk?</i>               | s.25        |
| 3.3.2 <i>Planleggingsfasen</i>   | s.25        |
| 3.3.3 <i>Gjennomføringsfasen</i>   | s.26        |
| 3.3.4 <i>Avviklingsfasen</i>   | s.27        |
| 3.3.5 <i>Porteføljestyling av prosjekter</i>                               | s.27        |
| 3.4 Reformvilje og noen paradokser   | s.28        |
| <b>4.0 Metode</b>  | <b>s.31</b> |
| 4.1 Valg av metode   | s.31        |
| 4.2 Kvalitativ metode, styrker og svakheter                                | s.32        |
| 4.3 Tilgang til informasjon og egen rolle                                  | s.33        |
| 4.4 Intervjuer   | s.34        |
| 4.4.1 <i>Utvalget av informanter</i>                                       | s.35        |
| 4.4.2 <i>Intervjuguide</i>   | s.35        |
| 4.4.3 <i>Gjennomføring av intervjuer</i>                                   | s.37        |
| 4.5 Skriftlige kilder  | s.37        |
| 4.6 Gyldighet og pålitelighet  | s.38        |
| <b>5.0 Presentasjon av de to prosjektene i undersøkelsen</b>               | <b>s.41</b> |
| 5.1 Kvalitetsplan oppvekst   | s.41        |
| 5.2 Forprosjekt overordna beredskapsplan – Kartlegging av beredskapsplaner | s.43        |

|             |  |             |
|-------------|--|-------------|
| <b>6.0</b>  | <b>Fremstilling av det empiriske materialet</b>  | <b>s.45</b> |
| 6.1         | Spørsmål 1) «Manageability»: Hvilke erfaringer har en gjort ved implementering og bruk av prosjektmetodikk som styringsverktøy i forhold til brukervennlighet? | s.45        |
| 6.2         | Spørsmål 2) «Efficiency»: Er bruken av verktøyet kostnadseffektivt?  | s.48        |
| 6.3         | Spørsmål 3) «Effectiveness»: Oppnår en målene som er satt?   | s.51        |
| 6.4         | Spørsmål 4) « Legitimacy and Political Feasibility» I hvilken grad bidrar prosjektmetodikken til at prosjektene blir forankret hos politisk ledelse?           | s.52        |
| 6.5         | Spørsmål 5) I hvilke grad bidrar prosjektmetodikken til at brukerne kan medvirke i prosjektene?  | s.54        |
| <br>        |  |             |
| <b>7.0</b>  | <b>Analyse: Prosjektmetodikk som styringsverktøy i Lindås kommune, holder den det den lover?</b>   | <b>s.57</b> |
| 7.1         | «Manageability»/ Brukervennlighet  | s.57        |
| 7.2         | «Efficiency»/ Kostnadseffektivitet   | s.60        |
| 7.3         | «Effectiveness»/ Måloppnåelse  | s.63        |
| 7.4         | « Legitimacy and Political Feasibility»/ Politisk forankring   | s.66        |
| 7.5         | Brukermedvirkning  | s.71        |
| 7.6         | Oppsummering av analysen   | s.74        |
| 7.7         | Hva har en lært etter to år med prosjektmetodikk?<br>Relevans for andre kommuner   | s.75        |
| 7.8         | Prosjektmetodikk – reformvilje og noen paradokser  | s.76        |
| <br>        |  |             |
| <b>8.0</b>  | <b>Oppsummering og konklusjon</b>  | <b>s.80</b> |
| 8.1         | Oppsummering og konklusjon   | s.80        |
| 8.1.1       | <i>Konklusjon, «Manageability»/ Brukervennlighet</i>   | s.80        |
| 8.1.2       | <i>Konklusjon, «Efficiency»/ Kostnadseffektivitet</i>  | s.80        |
| 8.1.3       | <i>Konklusjon, «Effectiveness»/ Måloppnåelse</i>   | s.81        |
| 8.1.4       | <i>Konklusjon, Politisk forankring</i>   | s.81        |
| 8.1.5       | <i>Konklusjon, Brukermedvirkning</i>   | s.81        |
| 8.2         | Veien videre   | s.83        |
| <br>        |  |             |
| <b>9.0</b>  | <b>Litteraturliste</b>   | <b>s.85</b> |
| <br>        |  |             |
| <b>10.0</b> | <b>Vedlegg</b>   | <b>s.88</b> |

### Tabelloversikt:

|   |      |
|---|------|
| Tabell 1: Stang, Øyvind (2017) Forenklet fremstilling av analysen i oppgaven  | s.4  |
| Tabell 2: Lindås kommune (2014) Utdrag tabell milepælsrapport                 | s.11 |
| Tabell 3: Øyvind Stang (2017) – Oppsummering av analysen i kapittel 7         | s.74 |
| Tabell 4: Øyvind Stang (2017) – Forenklet fremstilling av analysen i oppgaven | s.80 |

## Sammendrag

Lindås kommune har i løpet av de siste to årene utviklet og tatt i bruk en egen prosjektmetodikk. Bakgrunnen var at rådmannen ønsket et styringsverktøy som ville bidra til bedre styring av kommunen. Hovedfokus i denne oppgaven er følgende: Holder prosjektmetodikken til Lindås kommune det den lover? Bidrar verktøyet til bedre styring?

Flere av de nye styringsverktøyene norske kommuner har tatt i bruk de siste tiårene, har sin bakgrunn i en reformbølge som har skylt inn over offentlig sektor i Europa og store deler av den vestlige verden. Mange velger å bruke New Public Management som en samlebetegnelse for disse reformene. Prosjektmetodikk føyer seg inn i rekken av ulike verktøy som har blitt introdusert med dette som bakteppe.

Prosjektmetodikken til Lindås kommune bygger på kjent metodikk som er velutprøvd, og den støtter seg på teori for fagfeltet. For å teste og evaluere om prosjektmetodikken holder det den lover, er det i oppgaven fokusert på to prosjekter som er slutført. Det er gjort syv dybdeintervjuer med representanter fra politisk og administrativ ledelse. Intervjuene er gjennomført og analysert ved bruk av vurderingskriteriene Lester Salamon har utviklet for å evaluere styringsverktøy. I tillegg er det lagt til et femte vurderingskriterium som omhandler brukervedvirkning. Analysen av funnene i undersøkelsen kan på en forenklet måte fremstilles slik:

| <b>Vurderingskriterium:</b>                                  | <b>Score:</b>   |
|--|-----------------|
| «Manageability»/ Brukervennlighet                            | <i>High</i>     |
| «Efficiency»/ Kostnadseffektivitet                           | <i>Moderate</i> |
| «Effectiveness»/ Måloppnåelse                                | <i>High</i>     |
| « Legitimacy and Political Feasibility»/ Politisk forankring | <i>Moderate</i> |
| Brukermedvirkning  | <i>High</i>     |

Tabell 1 – Forenklet fremstilling av analysen i oppgaven

På bakgrunn av hovedkonklusjonene som er utredet og presentert i denne oppgaven, er det grunn til å hevde at prosjektmetodikk holder det den lover som styringsverktøy for ledelsen i Lindås kommune og bidrar til bedre styring i kommunen. Oppgaven avdekker imidlertid også områder hvor det er et forbedringspotensial. Spesielt gjelder dette kostnadseffektivitet og det å skape en sterk forankring hos politisk ledelse.

## 1.0 Innledning

### 1.1 Bakgrunn for valg av problemstilling

Lindås kommune har de siste årene tatt i bruk en rekke nye styringsverktøy. Styringsverktøy for offentlig sektor definerer Lester M. Salamon i sin bok «*The tools of Government*» slik: «*A tool, or instrument, of public action can be defined as an identifiable method through which collective action is structured to adress a public problem*» (Salamon, 2002, s.19).

Prosjektmetodikk som et verktøy for å løse ulike tidsavgrensede oppgaver i offentlig sektor kan være et godt eksempel på et styringsverktøy som faller inn under Salamon sin definisjon av begrepet.

Mange kommuner i Norge har gjennomført store reformer de siste tiårene. En reformbølge har skylt inn over offentlige sektor i mange land i Europa, Asia, Amerika og Afrika (Baldersheim & Rose L.E., 2005). Denne har ofte blitt kalt New Public Management (NPM). NPM har hatt som mål å effektivisere offentlig sektor ved hjelp av styringsprinsipper fra privat sektor. Et grunnprinsipp i NPM er at mer markedsorientering innenfor offentlig sektor vil lede til en mer kostnadseffektiv drift av offentlig sektor (Osborne, 2010). Mange velger altså å bruke NPM som en samlebetegnelse for hele denne bølgen, men det er og mange forskere som velger å differensiere i ulike faser. Osborne stiller spørsmål ved om NPM kan kalles et paradigme, eller om det bare var en overgangsfase fra det tradisjonelle Public Administration (PA) til det nye paradigme New Public Governance (NPG) (Osborne, 2010).

Lindås kommune føyer seg inn i rekken av kommuner som er i gang med et slikt omstillings- og fornyelsesarbeid. Det har vært satt fokus på å få på plass strukturer og tiltak for å sikre at ledelsen på ulike nivåer har kontroll og oversikt, spesielt i forhold til budsjettarbeid, effektivitet og kvalitet på tjenestene. Det er innført lederavtaler, virksomhetsplaner, nytt avvikssystem, nytt system for tjenestebeskrivelser, kvalitetssystem (KF-kvalitet), ny organisasjonsstruktur, LEAN og prosjektmetodikk.

Det kan være grunn til å spørre seg om alle disse nye verktøyene holder det de lover. Å innføre nye verktøy og metoder i en organisasjon kan være ressurskrevende. I Lindås kommune har det de siste årene vært brukt mye tid og ressurser på å gjennomføre interne prosesser for enten å gjøre endringer og/eller implementere nye verktøy. Det har også blitt ansatt nye medarbeidere for å følge opp arbeidet knyttet til nye system, verktøy og metoder. For eksempel er det ansatt en egen LEAN-koordinator.

Kommuner er komplekse organisasjoner som leverer ulike tjenester på et vidt felt. Beslutningsprosessene er også komplekse med mange involverte og med både en politisk og en administrativ ledelse. Kommunene er derfor avhengig av at de til enhver tid har gode styringsverktøy for å sikre kvaliteten på tjenestene, god økonomistyring og ryddige beslutningsprosesser. Dette kan være noe av bakgrunnen for at så mange kommuner velger å bruke så mye tid og ressurser på omstillings- og fornyingsarbeid.

Det kan være nyttig at kommunene tar seg tid til å evaluere de nye tiltakene og verktøyene. Det blir brukt betydelige ressurser på dette arbeidet som eventuelt kunne vært brukt på andre områder. For at det skal være en hensiktsmessig avgrensning på masteroppgaven har jeg valgt å ta for meg ett av de nye styringsverktøyene som er tatt i bruk, prosjektmetodikk.

## **1.2 Hensikten med oppgaven, problemstilling og avgrensning**

Som enhetsleder for enheten for kultur og aktivitet har jeg selv vært prosjektleder for flere prosjekter der vi har brukt den nye prosjektmetodikken til Lindås kommune. I tillegg har jeg vært involvert i andre prosjekt der jeg har vært med i referansegrupper. Dette har vekket min interesse for å se nærmere på erfaringene Lindås kommune har fått ved implementering og bruk av prosjektmetodikk som styringsverktøy. Som jeg vil peke på i kapittel 2, var bestillingen fra rådmannen tydelig på at innføringen av verktøyet skulle gi et bedre styringsgrunnlag for ledelsen.

Problemstillingen for denne oppgaven er derfor følgende:

**Holder prosjektmetodikken til Lindås kommune det den lover som styringsverktøy?**

Prosjektmetodikk ble implementert og tatt i bruk for ca. 2 år siden. Høsten 2014 utarbeidet kommunen en helhetlig prosjektmetodikk med maler og informasjon om hvordan verktøyet skal brukes. Den ble tatt i bruk umiddelbart. Alle nye prosjekter som iverksettes skal nå bruke den nye prosjektmetodikken. Antall prosjekter og bruken av verktøyet er økende. Det er derfor et grunnlag for å kunne evaluere metodikken. I kapittel 2 vil jeg gi en nærmere beskrivelse av selve prosjektmetodikken og bakgrunnen for at den ble tatt i bruk.

Jeg vil i kapittel 5 ta for meg to ulike prosjekter som er gjennomført. Et forholdsvis stort organisasjonsutviklingsprosjekt innenfor oppvekstsektoren og et mindre utviklingsprosjekt



vedrørende kartlegging av beredskapsplaner. Jeg vil bruke kvalitativ metode til å analysere skriftlig materiale knyttet til «prosjektskolen» og gjøre intervjuer der jeg vil spørre ulike aktører i prosjektene om hvilke erfaringer de har gjort seg med prosjektmetodikk som styringsverktøy. Jeg vil spesielt fokusere på prosjektmetodikk som et overordnet styringsverktøy. Derfor vil jeg intervjuer både øverste politiske og administrative ledelse.

Det var rådmannen som bestilte og tok initiativ til å implementere prosjektmetodikken. Derfor er det interessant å analysere om erfaringen med bruken av verktøyet er slik han forventet da verktøyet ble implementert. Jeg vil i tillegg undersøke hvilke positive og negative erfaringer andre aktører som er involvert i prosjektene har hatt med metodikken. Om det viser seg at de ulike aktørene ikke synes at implementering og bruk av prosjektmetodikk har gitt ønsket resultat, vil det vært interessant å forsøke å finne årsakene til dette. Dette vil jeg prøve å avdekke i intervjuene med de ulike aktørene og drøfte i kapittel 7.

Når jeg skal drøfte funnene i undersøkelsen og teste om prosjektmetodikken som styringsverktøy holder det den lover, vil jeg strukturere analysen ved hjelp av kriteriene Salamon presenterer som evalueringsverktøy for styringsverktøy. Hvorfor jeg velger å benytte Salamon sitt evalueringsverktøy vil jeg komme tilbake til i kapittel 3. Salamons kriterier er:

- Effektivitet/måloppnåelse: Når en målene som er satt?
- Kostnadseffektivitet: En vurdering av kostnad sett i forhold til nytteverdi
- Omfordeling/likhet for alle: Rettferdig fordeling av goder og kostnader
- Brukervennlighet: Hvor enkelt eller komplekst/komplisert er verktøyet å bruke?
- Legitimitet/ politisk støtte. Grad av forankring hos politisk ledelse.

(Salamon, 2002, s. 23 – 24)

I tillegg har jeg lagt til et vurderingskriterium som omhandler brukermedvirkning. Begrunnelsen for dette vil jeg også komme tilbake til i kapittel 3.

Baldersheim og Rose peker på at det er noen paradokser knyttet til kommunene sin iver etter å omorganisere og ta i bruk nye styringsverktøy som jeg mener er relevant:

- Reorganiseringsparadokset
- Ledelsesparadokset
- Maktparadokset

(H. Baldersheim & Lawrence E. Rose, 2005, s.20 – 23)

I kapittel 3. vil jeg beskrive disse nærmere og i kapittel 7 vil jeg drøfte paradoksene opp mot funnene i undersøkelsen.

Avslutningsvis, i kapittel 7, vil jeg se på hva en har lært etter to år med prosjektmetodikk i Lindås kommune. Jeg håper at analysene i denne oppgaven kan bidra til at både Lindås kommune og andre kommuner kan få nyttig informasjon om hvordan prosjektmetodikk kan brukes som styringsverktøy i en kommune.

Jeg vil begynne med å gi litt mer bakgrunnsinformasjon om kommunen og si litt om hvorfor prosjektmetodikken ble innført. Så vil jeg beskrive prosjektmetodikken som Lindås kommune har utarbeidet.

## 2.0 Prosjektmetodikk i Lindås kommune

Forståelse for bakgrunnen til at prosjektmetodikken ble implementert, og en beskrivelse av verktøyene som er utformet, er viktig for å kunne teste og drøfte om prosjektmetodikken som styringsverktøy holder det den lover. I dette kapittelet vil jeg derfor gi en kort beskrivelse av bakgrunnen for at prosjektmetodikken ble tatt i bruk og beskrive verktøyene som er utviklet i forbindelse med metodikken.

### 2.1 Bakgrunn

Lindås kommune har vel 15000 innbyggere og ligger nord for Bergen. Kommunen grenser til Bergen kommune og ligger altså i randsonen til storkommunen Bergen. Lindås kommune er en del av regionen Nordhordland sammen med åtte andre kommuner. Tre av kommunene har inngått en intensjonsavtale om sammenslåing i 2020. Dette er kommunene Meland, Radøy og Lindås. Kommunen er en tilflyttingskommune med økende folketall.

Kommunen har ekstraordinært store inntekter om en sammenligner seg med andre kommuner. Dette skyldes at kommunen skattlegger verk og bruk hos næringslivet. Oljeraffineriet på Mongstad og all aktiviteten i nærområdet til raffineriet, generer årlige skatteinntekter på ca. kr. 160.000.000.-. Andre kommuner det er naturlig å sammenlikne seg med har ikke slike inntekter.

I likhet med mange andre kommuner har Lindås kommune har vært gjennom ulike omorganiseringer, . Fra å være styrt av ulike etater, gikk kommunen over til å ha en flat struktur med to nivåer tidlig på 2000- tallet. Det var da 65 avdelinger/funksjoner som rapporterte direkte til rådmannen. Kommunen slet med å få til en god økonomistyring og var på ROBEK-listen. Bestillingen til ny rådmann som ble ansatt i 2007, var å få til en bedre styring og få kommunen av ROBEK-listen (Lindås kommune, 2014a). Kommunen ble omorganisert og det ble opprettet tre nivåer. Et rådmannsnivå med rådmann, assisterende rådmann og personal- og organisasjonssjef. Under denne ble det opprettet 20 enheter som sorterte direkte under rådmannsgruppen. Under disse igjen ble det definert en rekke avdelinger hvor leder fikk delegert budsjett og personalansvar.

I 2014 ble det startet opp et nytt omorganiseringsprogram. I milepælsrapporten for programmet står det: «*Målet var å få til ein berekraftig drift på lang sikt. Lindås kommune var*

*ikkje i ein krise, og målet var å styre slik at ein kunne unngå ein krise.» (Lindås kommune, 2014a, s.4)*

Omorganiseringsprosjektet var forankret i Lindås kommune sin økonomiplan for 2014 – 2017, vedtatt av kommunestyret den 19.12.2013:

*«For å sikra langsiktig berekraftig økonomi er det naudsynt å redusera driftskostnadene. Det skal etablerast eit omstillingsprogram som omfattar heile den kommunale drifta. Dette skal skje i tett samarbeid med politisk og administrativ leiing, dei tilsette og deira organisasjonar», «Programmet skal innbefatta m.a. organisering, struktur, tenestenivå og eventuell konkurranseutsetting.» (Lindås kommune, 2014a, s.5)*

I et ekstraordinært formannskapsmøte 9 januar 2014 ble mandatet for omstillingsprogrammet presisert med følgende vedtak: *«Kommunen skal i økonomiperioden 2014-2017 gjennomføra eit omstillings- og utviklingsprogram som omfattar heile den kommunale drifta, med sikte på å redusera driftskostnadene til eit langsiktig berekraftig nivå. Målet for programmet er:*

- å redusera driftskostnadene slik det fremgår av økonomiplanen*
- å utvikla kommuneorganisasjonen slik at den står rusta til å møte utfordringane frem mot 2025» (Lindås kommune, 2014a, s.6)*

I juni 2014 ble det ansatt ny rådmann. I milepælsrapporten (2014) står det: *«Kontinuerleg forbetring av organisasjonen, er eit av perspektiva han har vektlagt, ikkje minst eit heilskapleg perspektiv på system og verktøy for styring» (Lindås kommune, 2014a, s.4).* I den samme rapporten skriver også den nye rådmannen at *«når kommunen no må inn i krevjande prosessar for å redusere kostnadene, blir det naudsynt å styrke det gjennomgåande systemet for styring» (Lindås kommune, 2014a, s.4).* Rådmannen var tydelig på at endringer skal skje gjennom *«godt styrte prosjekt der vi sikrar at vi kjem i mål med dei resultatata vi må ha, gitt dei utfordringar vi har.» (Lindås kommune, 2014a, s.4).* I rapporten står det også: *«Omstillingsprosessen har vist at for mange utviklingsprosjekt har hatt for svak prosjektstyring. Svak styring gjeld både fasen der ein opprettar og prioriterer prosjekt, på styring og beslutningar av prosjekt i prosjektperidoen, og ikkje minst evaluering og sikring av den gevinsten som prosjektet skulle gi.» ((Lindås kommune, 2014a, s.22)* Derfor skriver rådmannen at *«Planmetodikk og prosjektstyring er to viktige element i det heilskaplege styringssystemet som rådmannen legg vekt på å utvikle» ((Lindås kommune, 2014a, s.23).*

Rådmannen viderefører så arbeidet med omstillingsprogrammet til et utviklingsprogram kalt «Lindås 2019 – ein betre kommune» med følgende mål:

- *Utvikle ein effektiv kommuneorganisasjon, som er klar til å fungere som ein basisorganisasjon i ein ny storkommune*
- *Sikre organisering og leiing for forsvarleg tenesteyting innanfor tildelte økonomiske rammer*
- *Sikre at administrasjon og støttefunksjonar fungerer effektivt og minimerer sløsing av ressursar, slik at største del av ressursane kan nyttast til tenesteproduksjon*
- *Sikre at endringsprosessane har stor grad av medverknad frå tilsette og dei tilsette sine organisasjonar.*
- *Programmet har som mål å finne den organisering og leiarstruktur som best tener kvart tenesteområde. Samtidig skal dette skje i eit helskapeleg perspektiv for heile kommuneorganisasjonen.*
- *Sikre at nødvendige strukturtiltak blir sett på dagsorden, og at den politiske prosessen for slike tiltak blir samordna med behova for brukarane av kommunen sine tenester.*

(Lindås kommune, 2014a, s.23)

Det ble også utarbeidet en egen prosjektportefølje med en rekke tiltak for å nå disse målene. Noen av disse tiltakene handlet spesifikt om det å utarbeide gode prosjektstyringsverktøy for Lindås kommune:

| Nr | Tema                 | Prosjekt                   | Start | Slutt | Merknad  |
|----|----------------------|----------------------------|-------|-------|--|
| 1c | Heilskapeleg styring | System for prosjektstyring | Sep14 | Des14 | System med prosjektmanual som vert lagt inn i KF-kvalitet, med malar for mandat, plan, økonomistyring, evaulering                    |
| 1d | Heilskapeleg styring | Opplæring prosjektstyring  | Sep14 | Des14 | Pilot gjennomført sep14. Opplæringsprogram blir gjennomført som to dagars samling for dei som skal vere prosjektleiarar i programmet |

Tabell 2, Lindås kommune – milepælsrapport, 2014a, s.24

Disse tiltakene ble prioritert først i en lang rekke med tiltak, da gode prosjektstyringsverktøy ble sett på som nyttig for å gjennomføre de andre tiltakene.

For å utvikle et godt prosjektstyringsverktøy og en prosjektmetodikk som var skreddersydd for Lindås kommune, tok kommunen kontakt med konsultentselskapet Sonat Consulting AS. Høsten 2014 ble prosjektmetodikken kommunen bruker i dag utviklet i et samarbeid mellom rådmannsgruppen, ved organisasjonssjefen, og konsulenter fra Sonat Consulting AS.

I det neste kapittelet vi jeg gi en nærmere beskrivelse av prosjektmetodikken til Lindås kommune.

## 2.2 Prosjektskolen

Når det er arbeidsoppgaver som med fordel kan organiseres og løses som et prosjekt, har rådmannen i Lindås kommune gått ut med en klar oppfordring om at hele organisasjonen skal bruke verktøyene kommunen har utviklet knyttet til prosjektmetodikk. Bakgrunnen for at en ønsket å utvikle en egen prosjektmetodikk, finner en i utviklingsprosjektet «*Lindås kommune 2019 – ein betre kommune*». Det er først og fremst behovet for å få en bedre overordnet og helhetlig styring som bli vektlagt. Rådmannen ønsket å få på plass et verktøy for å kunne holde oversikt over de ulike tiltakene som var iverksatt, både når det gjaldt fremdrift, milepæler og hvordan de var organisert. Ikke minst ønsket rådmannen at rådmannsgruppen skulle bli involvert i de innledende fasene for et prosjekt, slik at de kunne prioritere hvilke prosjekt som skulle gjennomføres når.

Å ivareta medvirkning var også viktig. Prosjektmetodikken skulle gi føringer for hvordan brukerne og politisk nivå skulle involveres. Både hvem som skulle involveres, og ikke minst når og i hvilken fase av et prosjekt de ulike aktørene skulle involveres.

For å oppnå dette ble det først utformet maler, retningslinjer og en prosjektmanual for hvordan prosjekter skal organiseres og gjennomføres. Det ble også opprettet en egen prosjektskole hvor alle som skal ha ansvar for å gjennomføre prosjekter ble oppfordret til å delta. I tillegg ble maler, retningslinjer og prosjektmanualen gjort tilgjengelig på kommunen sitt intranett. I Power Point presentasjonen som blir brukt i «*prosjektskolen*» blir bakgrunnen for å ta i bruk det nye verktøyet beskrevet slik:

- *Lindås kommune skal gjennomføre en rekke prosjekter i forbindelse med Lindås 2019. I den forbindelse skal kommunen styrke ledere og rådgiveres kompetanse i en felles*

*prosjektmetodikk for kommunen, nedfelt i "Retningslinjer for prosjekt i Lindås kommune".*

- *Felles prosjektmetodikk skal sikre en ensartet forståelse, og felles måte å arbeide på som er implementert i heile organisasjonen.*
- *"Prosjektskolen" er et kompetanseutviklingsopplegg i prosjektledelse som skal sikre at prosjekter er godt forankret, blir ledet og gjennomført på en god og effektiv måte og at vi får det resultat og gevinster som er planlagt.*
- *Kompetanseopplegget gjennomføres regelmessig for ledere og ansatte som har eller er i ferd med å få ansvar i et prosjekt.*

(Lindås kommune, 2014b, lysark 10)

Med henvisning til prosjektmanualen definerer «*prosjektskolen*» et prosjekt på følgende måte: «*Eit prosjekt er eit eingongstiltak med sikte på å nå eit klart formulert mål innanfor gjeven tidsfrist og økonomisk ramme*» (Lindås kommune, 2014c). I utarbeidet materiell skiller en mellom utviklingsprosjekt og investeringsprosjekt.

- **Utviklingsprosjekt:** Prosjekt som skal utvikle organisering og arbeidsprosesser. Oftest vil slike prosjekt være innenfor den generelle delegasjonen til rådmannen i forhold til å utvikle organisasjonen og inngå i normal rapportering fra rådmannen til politisk nivå.
- **Investeringsprosjekt:** Prosjekt som går på utvikling av fysiske anlegg som krever bevilgninger i kommunen sitt investeringsbudsjett, og som må ha forankring direkte i politiske vedtak

(Lindås kommune, 2014c)

Selv om en tydelig definerer to ulike typer prosjekt, er malen som er utarbeidet for å utforme et prosjektmandat lik for utviklingsprosjekt og investeringsprosjekt. Det er imidlertid to forskjellige maler i forhold til hvem som er bestiller av prosjektet. Er det en politisk bestilling, det vil si at det er et politisk organ som kommunestyret som har bestilt prosjektet, er malen noe ulik i forhold til om det er administrasjonen ved rådmannen som har bestilt prosjektet. Investeringsprosjekter er som oftest en politisk bestilling og organisasjonsutviklingsprosjektene er som oftest en administrativ bestilling.

## 2.3 Retningslinjer, prosjektmanual og mal for prosjektmandat

Retningslinjene og prosjektmanualen som er utarbeidet beskriver i hovedsak hvordan prosjektene skal organiseres, hvilke faser en skal gjennom, hvordan en skal sikre medvirkning og hvordan en skal bruke malene.

Malene for prosjektmandatene er et kortfattet skjema hvor en først blir bedt om å beskrive organisering. Hvem er oppdragsgiver, styringsgruppe, referansegruppe, prosjektgruppe, prosjektansvarlig og prosjektleder. Så blir en bedt om å beskrive bakgrunn / forankring og mål. Det blir skilt mellom resultatmål og effektmål. Resultatmålene skal beskrive «*direkte resultat av prosjektet*» (Lindås kommune, 2014d). Effektmålet skal beskrive «*den bruken oppdragsgjevar vil gjøre av produktet når dette er ferdigstilt*» (Lindås kommune, 2014d). Så blir en bedt om å si noe om rammen for prosjektet i forhold til økonomi og finansiering. Her skal en sette opp et budsjett. Videre skal en definere avgrensingene for prosjektet og eventuell risiko knyttet til gjennomføringen av prosjektet. Til slutt blir en bedt om å beskrive fremdriften for prosjektet. Her blir det vektlagt at det er viktig med medvirkning og at en prøver å lage en fremdriftsplan som er så detaljert som mulig. Helt til slutt er det en egen tabell med «*endringsoversyn*». Her skal eventuelle endringer i styrende dokumenter, planer og leveranser som blir gjort forløpende i prosjektperioden, beskrives.

I malen for prosjektplanen blir en bedt om å gi en mer utførlig beskrivelse av selve gjennomføringen av prosjektet. Detaljert fremdriftsplan og møteplan er viktige elementer.

Til nå er det gjennomført over 40 ulike prosjekt i Lindås kommune hvor en har brukt den nye prosjektmetodikken. Og per i dag er det over 30 påbegynte prosjekter som følger den utarbeidete metodikken. Både store og små prosjekter er gjennomført, men det er bare utviklingsprosjekt som er ferdig gjennomført. Det er startet opp flere store investeringsprosjekt, men ingen av disse er avsluttet. Derfor vil jeg i denne oppgaven fokusere på to utviklingsprosjekt som er avsluttet og ferdig evaluert. Et forholdsvis stort prosjekt og et mindre. I kapittel 5 vil jeg beskrive disse nærmere. De vil danne grunnlaget for den kvalitative undersøkelsen og analysen jeg vil gjøre i oppgaven.

Før jeg går i gang med selve undersøkelsen og analysen, vil jeg beskrive teori og litteratur som er relevant for drøftingen av funnene i undersøkelsen.



## 3.0 Teori: Styringsverktøy, Evaluering og prosjektmetodikk

Jeg vil i dette kapittelet gjøre rede for relevant teori hentet fra faglitteratur som omhandler styringsverktøy, evaluering og prosjektmetodikk. I underkapittel 3.4 vil jeg også beskrive nærmere paradoksene som Baldersheim og Rose beskriver, knyttet til kommunene sin iver etter å gjennomføre reformer.

### 3.1 Styringsverktøy - Reforme og paradigmer

#### 3.1.1 New Public Management (NPM)

Implementering av prosjektmetodikk kan være et eksempel på et tiltak som er en del av reformbølgen som ofte blir kalt for New Public Management (NPM). Men det kan være krevende å gi en klar definisjon på hva NPM er.

På en LO-samling på Gol i 2008 sa tidligere statsminister Jens Stoltenberg følgende til de tillitsvalgte i LO: «*Jeg vet ikke helt hva New Public Management er, men hvis dere er mot det, så er jeg kanskje det også.*» (Kagge, 2014). Det er vel flere som sliter med å forklare hva NPM egentlig er. En ting er å definere mål og prinsipper for NPM, men når er en skal peke på hvilke verktøy eller reforminitiativer som faller inn under NPM, blir det mer utfordrende å finne en klar avgrensing. «*NPM er som nevnt en samlebetegnelse på det omstillings- og fornyelsesarbeidet som med stigende intensitet har vært en del av hverdagen i offentlig sektor det siste tiåret*» (Øgård, 2005, s.28).

Søker en på internett etter informasjon om NPM, dukker navnet til Margareth Thatcher opp i mange av treffene. Reformene Thatcher gjennomførte på åtti- og nittitallet blir av mange pekt på som gode eksempler på NPM. Thatcher hadde en grunnleggende tro på at offentlig sektor var mindre effektiv enn privat sektor. Hun mente også at offentlig sektor kunne bli mer effektiv og gi bedre tjenester ved å benytte styringsverktøyene som ble brukt i privat sektor. I tillegg ville en markedsbasert konkurranse også bidra til mer effektiv drift og bedre tjenester. I retningslinjene som ble innført for administrasjonen stod det: «*goods and services should be acquired by competition unless there are convincing reasons to the contrary*» (Boviard og Løffler, 2009, s.96). Thatcher hadde et mål om å redusere både størrelsen og rollen til offentlig sektor (Boviard og Løffler, 2009).

Thatcher selv ble også et godt eksempel på hvordan NPM ser på sterk overordnet ledelse som viktig i reformarbeidet. I stedet for NPM velger Strand å kalle reformene for «*managerialisme eller ledelsesbasert styring*» (Strand, 2007, s.318). Han peker på «*Mindre profesjons- og sektorinteresser, mer overordnet ledelse*» (Strand, 2007, s.319) som et sentralt element i reformbevegelsen. Videre sier Strand: «*Midlene er å bruke ledelsesteknikker som målstyring, kvalitetskontroll og effektivitetsvurderinger, også på områder der uavhengig faglig skjønn har utgjort beslutningsgrunnlaget*» (Strand, 2007, s.319) Prosjektmetodikk kan også være et godt eksempel på et slikt middel for overordnet ledelse, dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 7.

I boken «*Det kommunale laboratorium*» deler Øgård opp NPM-konseptet i tre hoveddimensjoner:

**a)** Som Strand vektlegger han «*troen på ledelse*» (Øgård, 2005, s.39). «*New Public Management kjennetegnes av et ønske om å synliggjøre ledelsesfunksjonen*» (Øgård, 2005, s.39) Eksempel på dette kan være at i en periode har kommuner i Norge valgt å ansette rådmenn i åremålsstillinger nært knyttet opp til resultatkrav (Øgård, 2005, s.33). Dette er en trend som nå kan være i ferd med å avta. Forrige rådmann i Lindås kommune ble for eksempel ansatt på åremål, nåværende rådmann er fast ansatt. Lindås kommune har også gjort ulike forsøk på å desentralisere og delegerer makt og myndighet til lederne på enhets- og avdelingsnivå. Tidlig på 2000-tallet innførte kommunen en flat organisasjonsstruktur med 65 avdelinger som rapporterte direkte til et rådmannsteamet. I 2007 ble så faglig overordnet ledelse lagt til et enhetsledernivå bestående av 20 enhetsledere og toppledelsen var strengt administrativ. I 2014 ble det gjort en ny omorganisering og nå består rådmannsgruppen av 5 personer og det er 15 enheter som rapporterer direkte til gruppen. Under enhetene er det avdelinger med avdelingsledere som også har personal- og budsjettansvar. Det er vedtatt et delegasjonsreglement og utviklet lederavtaler for lederne på ulike nivå. Kommunen er også i gang med å lage virksomhetsplaner og lederne skal rapportere på resultatoppnåelse i forhold til disse.

**b)** «*Mer bruk av indirekte kontroll*» (Øgård, 2005, s.40): Øgård peker på at en rekke reformer gjennomført i offentlig sektor dreier seg om å «*klargjøre skille mellom politikk og administrasjon*» (Øgård, 2005, s.40) Eksempel på dette kan være «*Utvikling av en ny politikerrolle med overgang fra detaljist til strateg*» (Øgård, 2005, s.40). Et viktig moment i den nye prosjektmetodikken til Lindås kommune er nettopp det å tydeliggjøre rollene til politisk ledelse og administrasjonen ved gjennomføringen av et prosjekt. Jeg kommer tilbake

til dette i underkapittel 7.4. Øgård peker også på en rekke andre verktøy kommunene har tatt i bruk for å ha en indirekte kontroll. Det kan være kvalitetssikringssystem, prestasjonsbasert belønningssystem og resultatstyring. Lindås kommune har også helt, eller delvis fulgt trenden og tatt i bruk lignende verktøy. Som jeg beskrev i underkapittel 2.2 så var mye av bakgrunnen for at den nye prosjektmetodikken ble implementert, at rådmannen ønsket bedre kontroll med de ulike prosjektene som ble gjennomført.

c) Fokus på bruker-/borgerorientering. «*Det forekommer også reformer som tar sikte på å øke innbyggernes direkte innflytelse i beslutningsprosesser*» (Øgård, 2005, s.42). Her gir Øgård eksempler på verktøy som: Brukerundersøkelser, brukerstyrer, brukerpaneler/høringer og bruker valg/valgfrihet. (Øgård, 2005, s.33). I Lindås kommune blir det jevnlig gjennomført brukerundersøkelser og brukergrupper blir involvert i både utviklings- og investeringsprosjekt. Det har vært satt ned egne brukergrupper med fokus på hvordan kommunen kan yte bedre service.

Når en ser på hoveddimensjonene Øgård peker på i forhold til NPM, er det altså mye som sammenfaller med endringene som har vært gjort i Lindås kommune de siste tiårene.

I forhold til problemstillingen i denne oppgaven er det relevant å stille spørsmålet om NPM holder det den lover. Hva vet vi om effektene av NPM? Som jeg har vært inne på er det ikke så lett å definere og avgrense hva NPM er. Da blir det utfordrende å måle effekt. Jeg vil likevel kort forsøke å si noe om effekt i forhold til NPM. Et viktig mål for Thatcher var å redusere både størrelsen og rollen til offentlig sektor. Hun jobbet for «*rolling back the frontiers of the state*» (Bovaird og Løffler, 2009, s. 32). Lyktes hun med dette i Storbritannia? Peer M. Jackson beskriver i «*Public Management and Governance*» hvor mye ulike land bruker, i forhold til brutto nasjonalprodukt, på offentlig sektor. (Bovaird og Løffler, 2009, s. 32). Generelt for OECD landene kan vi si det har vært en kraftig vekst når det gjelder offentlig sektor de siste femtiårene. Det har kanskje ikke vært en like kraftig vekst i Storbritannia som gjennomsnittet for OECD landene, men det ble ikke noen reduksjon slik Thatcher ønsket (Bovaird og Løffler, 2009, s. 32). I «*det kommunale laboratorium*» ser Øgård på undersøkelser som har vært gjort i forhold til effekten av konkurranseutsetting. Han viser blant annet til et studie av den såkalte «*Stockholmsmodellen*», hvor det ble innført en bestiller – utførermodell på et svensk sykehus. Konklusjonen ble at «*det er mye som tyder på at det er et potensial når det gjelder produktivets- og effektiviseringsgevinster i konkurranseutsetting og at dette ikke går på bekostning av kvaliteten på tjenestene*». (Øgård, 2005, s.46)

Å gi et generelt svar på om NPM gir ønsket effekt og om den holder det den lover, blir vanskelig. Men jeg håper at jeg med denne masteroppgaven kan bidra peke på noen nyttige erfaringer fra å ta i bruk et styringsverktøy som mange vil si er en del av NPM .

Det er ikke bare i Storbritannia, Sverige og i Lindås kommune en finner spor av NPM. Det har skylt en reformbølge innover offentlig sektor i de fleste OECD landene de siste tiårene. Mange velger å bruke NPM som en samlebetegnelse for hele denne bølgen, men det er og mange forskere som velger å differensiere i ulike faser. Osborn stiller sågar spørsmål ved om NPM kan kalles et paradigme, eller om det bare var en overgangsfase fra det tradisjonelle Public Administration (PA) til det nye paradigme New Public Governance (NPG) (Osborne, 2010, s.1).

Osborn mener at PA var det rådende paradigme fra seint i det 19- århundre til en gang på 1970-tallet. Dette er den tradisjonelle forståelsen av offentlig sektor som levere gode tjenester til innbyggerne «*fra vuggen til grav*» (Osborn, 2010, s.3). Det var et tydelig skille mellom politikk og administrasjon. Administrasjonen bestod av profesjonelle, kompetente og nøytrale offentlige tjenestemenn som leverte tjenester i henhold til lover, regler og budsjett. Fra tidlig på 1980-tallet til starten av 21. århundre mener Osborn at vi gikk inn i en ny fase hvor NPM var sentralt. Jeg har allerede forsøkt å beskrive hva ligger i dette begrepet NPM. Etter denne fasen er det at han stiller spørsmål om vi kan se et nytt paradigme New Public Governance.

### **3.1.2 New Public Governance (NPG)**

Bakgrunnen for at det kan ha oppstått et nytt paradigme, mener Osborn kan være at både PA og NPM feiler i forhold til å kunne «*capture the complex reality of the design, delivery and management of public services in the twenty-first century.*» (Osborn, 2010, s.5) Han mener at med de komplekse utfordringene en står ovenfor i dag, er det behov for nye verktøy. Om NPG skriver han «*It posits both a plural state, where multiple interdependent actors contribute to the delivery of public service, and a pluralist state, where multiple processes inform the policy-making system*». (Osborn, 2010, s.9). Sentralt for Osborn er at vi er en del av et nettverkssamfunn der mange ulike aktører er involvert i å gi offentlig tjenester. Utfordringen er å utvikle gode verktøy for offentlig sektor i dette landskapet.

I sin beskrivelse av Public Governance velger Bovaird og Löffler å ta utgangspunkt i følgende definisjon av begrepet: «*how an organisation works with its partners, stakeholders and networks to influence the outcomes of public policies*» (Bovaird og Löffler, 2009, s.6) Som

Osborn vektlegger Bovaird og Løffler betydningen av at også andre aktører enn den offentlige sektor blir involvert, for å løse dagens utfordringer for samfunnet. Dette kan være innbyggere/enkeltindivid, frivillige og lag og organisasjoner, næringsliv, media, folkevalgte og fagforeninger (Bovaird og Løffler, 2009, s.219) For å få til det de kaller «*good governance*» så er nøkkelspørsmålet: Hvilken rolle skal offentlig sektor ta i hvilke kontekst? (Bovaird og Løffler, 2009, s.219)

Salamon peker også behovet for et nytt paradigme. Han mener at «*proliferation of tools of public action has necessitated a new approach to public problem solving, a new governance that recognizes both collaborative character of modern public action and the significant challenges that such collaboration entails*». (Salamon, 2002, s. 18) Også Salamon påpeker hvor viktig det er for offentlig sektor å søke samarbeid med andre aktører for å løse utfordringer samfunnet står ovenfor. Det nye paradigme vi er i nå velger han å kalle for «*The New Governance Paradigm*».

Forskerne jeg har referert til over har presisert at det er vanskelig å gi en klar definisjon av PA, NPM og NPG og kanskje enda vanskeligere å tidfeste de ulike paradigmene. Ser vi på hvordan offentlig sektor blir drevet i Norge i dag, vil vi finne elementer fra alle de tre paradigmene. Kompleksiteten på arbeidsoppgavene og utfordringene som en står ovenfor, fordrer at kommunene og andre offentlige institusjoner har en rikholdig verktøykasse med gode verktøy for å møte fremtidige utfordringer. Det kan derfor være nødvendig å hente verktøy fra alle de tre paradigmene.

I boken «*The tools of Government*» fokuserer Salamon på ulike verktøy offentlige institusjoner kan nytte seg av slik at de kan møte utfordringene i det nye paradigme på best mulig vis. Salamon introduserer også fem kriterier for å kunne evaluere om iverksetting av de ulike verktøyene har ønsket effekt. Jeg presenterte disse i innledningen til oppgaven. Før jeg beskriver disse nærmere, vil jeg kort beskrive hvordan evaluering har utviklet seg til en egen fagdisiplin og ulike retninger innenfor evalueringslitteraturen.

## 3.2 Evaluering

### 3.2.1 Historisk tilbakeblikk

«Evaluering er en eller annen form for verdifastsettelse av en eller annen form for virksomhet» (Sverdrup, 2002, s.25). Slik definerer Sverdrup evaluering i boken «Evaluering». Begrepet evaluering favner vidt og det er ulike oppfatninger om hva som ligger i begrepet. Dette vil jeg komme tilbake til når jeg drøfter forskjellige retninger innenfor evalueringslitteraturen. Evaluering, eller det å vurdere hvilken verdi en bestemt aktivitet eller virksomhet har gitt, kan en finne eksempler på langt tilbake i tid. Evaluering som en fagdisiplin er imidlertid av nyere dato. Introduksjonen av samfunnsvitenskapelige fag ved universitetene var en viktig katalysator for utviklingen av fagdisiplinen evaluering. Spesielt etter andre verdenskrig ble det utviklet en rekke programmer hvor evaluering stod sentralt. Dette kunne være knyttet til utdanning, bosettingsprogrammer, tettstedsutvikling med mer. Det var fokus på «*knowledge of results*»(Rossi, Freeman, Lipsey, 1999, s.11) På 60-tallet var det en kraftig økning i bøker og artikler som ble utgitt hvor temaet var evaluering (Rossi et al, 1999). USA har vært, og er et foregangsland når det gjelder utvikling av fagdisiplinen. I Norden var det først i 1980- og 1990årene at evalueringforskningen slo gjennom. (Sverdrup, 2002) Evalueringforskning i Norge er derfor av nyere dato.

Da fagdisiplinen ble etablert var en opptatt av å måle oppnådd effekt i forhold til definerte mål og planer(Sverdrup, 2002). Etter hvert har det blitt utviklet ulike skoleretninger som har ulike tilnærminger i forhold til hvordan en best evaluerer. Jeg vil nå presentere noen av disse.

### 3.2.2 Retninger innen evaluering

Den klassiske og opprinnelige måten å gjennomføre evalueringer på var en såkalt mål eller effektevaluering. Sverdrup skriver i boken «Evaluering» at «*Denne tilnærmingen er sterkt influert av et naturvitenskapelig paradigme*» (Sverdrup, 2014, s.28). Videre skriver hun «*Tilnærmingen legger vekt på å vurdere eller beregne måloppnåelse og virkninger i relasjon til målsettingene*» (Sverdrup, 2014, s.28) Fra den klassiske tilnærmingen til evaluering som fagdisiplin har evaluering blir utviklet i en rekke ulike retninger. Ulike forskere velger også å bruke ulike begrep på tilnærminger som kan likne hverandre. Det er derfor vanskelig, på en kortfattet måte, å gi en oversikt over hvilke retninger som finnes.

Men et nytt element som er felles for flere av de nye retningene er at en velger å ha et sterkere fokus på å evaluere selve prosessen, i stedet for eller i tillegg til å evaluere måloppnåelsen.

Begrepet summative evalueringer blir brukt for å beskrive evalueringer der grad av måloppnåelse har fått hovedfokus og begrepet formative evalueringer blir brukt for å beskrive evalueringer der selve prosessen er hovedfokus. (Sverdrup, 2014)

Andre begrep som blir brukt er instrumentell evaluering versus konstruktivistisk evaluering. En instrumentell tilnærming blir ofte forbundet med New Public Management. Guba og Lincolns kaller den for «*Tredje generasjons evaluering*». (Guba og Lincoln, 1989). Her er fokuset på måling av resultat. Vurdering av reliabilitet, validitet og objektivitet står sentralt. Begrepsbruken sammenfaller med slik Sverdrup bruker begrepet summativ evaluering. Eksempler på formative evalueringer kan være evalueringer der forskere bruker begrep som konstruktivistisk evaluering. Guba og Lincolns bruker dette begrepet for å definere «*fjerde generasjons evaluering*» (Guba og Lincolns, 1989). Sentralt for evalueringer der dette begrepet blir brukt, er fokus på prosess og brukerorientering. «*It denies the existence of an objective reality, asserting instead that realities are social constructions of the mind, and that there exist as many such constructions as there are individuals*» (Guba og Lincoln, 1989, s.43) skriver Guba og Lincoln i boken «*Fourth generation evaluation*». Med et slikt utgangspunkt blir det viktig å involvere brukere på ulike nivå i evalueringen. En slik tankegang stiller spørsmål ved om det i det hele tatt går an å finne noen mål som kan vurderes objektivt. I stedet fokuserer en på at alle involverte aktører sammen må finne og definere en felles virkelighetsforståelse. Derfor blir det viktig å lytte til alle aktørene. En slik evaluering får gjerne et «*bottom up*» fokus der det er viktig at ledelsen lytter og får med seg innspillene til de ulike aktørene (Tornes, 2012).

De ulike retningene innenfor evalueringslitteraturen foreslår en myriade av ulike vurderingskriterier som kan benyttes. Jeg vil i neste underkapittel beskrive de kriteriene jeg vil legge til grunn for analysen i denne oppgaven og begrunne hvorfor jeg har valgt disse.

### **3.2.3 Vurderingskriterier**

I kapittel 3.1 beskrev jeg hvordan synet på ulike styringsverktøy har endret seg over tid og ved nye paradigmer. Salamon velger å kalle paradigme vi er i nå for «*The New Governance Paradigm*» (NGP)(Salamon, 2002). Han presenterer fem vurderingskriterier for evaluering av styringsverktøy. Jeg mener at disse er godt tilpasset vår tid og «vårt paradigme». Det er ikke så lett å kategorisere kriteriene til Salamon, siden de både tar opp i seg en instrumentell tilnærming og en mer formativ tilnærming. Dette syns jeg også styrker Salamons utvalg av

kriterier. Jeg velger derfor å legge Salamon sine kriterier til grunn for undersøkelsen og analysen i denne oppgaven og vil nå gi en grundigere beskrivelse av disse:

- «*Effectiveness*»: Oppnår en målene som er satt? Som oftest velger en å vurdere dette uten å se det i sammenheng med kostnader. Dette er ikke alltid lett å vurdere. Både fordi en gjerne har svært ambisiøse mål, og fordi det kan være vanskelig å finne gode måleparametre. Det blir derfor viktig å sette presise, realistiske mål. Det blir også viktig å vurdere i hvilke tilfeller og i hvilke kontekst en bruker verktøyet. Måloppnåelsen kan variere for samme verktøy i ulike situasjoner.
- «*Efficiency*»: Er bruken av verktøyet kostnadseffektivt? En vurderer her kostnader knyttet til bruken av verktøyet, sett i forhold til nytteverdi. Det er her viktig å vurdere alle kostnadene i forbindelse med implementering og bruk av verktøyet. Ikke bare offentlig sektor sine kostnader. De kan for eksempel være andre aktører involvert i tiltaket som får kostnader. Dette kan være friville lag/organisasjoner eller næringslivsaktører.
- «*Equity*»: Gir tiltaket en rettferdig fordeling av goder og kostnader? Kriteriet kan både peke på at et gode skal fordeles likt, men det skal også vurderes om goder skal redistribueres slik at de som i utgangspunktet hadde lite, nå skal ha mer. Her ligger selve omfordelingsprinsippet til grunn som er et viktig prinsipp for velferdsstaten.
- «*Manageability*»: Hvor enkelt eller komplekst/komplisert er verktøyet å bruke? Det hjelper lite om en utvikler et verktøy som lover både «*Effectiveness*» og «*Efficiency*» om verktøyet er for komplisert å bruke. Verktøy som er lette å ta i bruk og som er utviklet med tanke på brukeren, blir oftere tatt i bruk.
- «*Legitimacy and Political Feasibility*» Grad av forankring hos politisk ledelse. Uten politisk støtte/ forankring vil en ikke nå frem med verktøyet. En kan også si at jo sterkere sammenheng en innbygger og/eller politikker ser mellom skattepengene en har betalt og godene en får igjen, jo sterkere er tiltaket politisk forankret.

(Salamon, 2002, s. 23 – 24)

Vurderingskriteriet «*Equity*» ser jeg ikke som så relevant i forhold til at jeg skal undersøke prosjektmetodikk brukt i to organisasjonsutviklingsprosjekt. Men jeg vil supplere kriteriene til Salamon med ett til, brukervedvirkning. Som jeg har beskrevet tidligere blir fokuset på



bruker/borger holdt frem som et viktig element i reformbølgen som mange velger å kalle New Public Management (NPM). I boken «*Det kommunale laboratorium*» presenterer Øgård tre hoveddimensjoner for NPM. Den ene er bruker-/borgerorientering. Øgård peker her på ulike verktøy «*som tar sikte på å øke innbyggernes direkte innflytelse i beslutningsprosesser, å tydeliggjøre den politiske siden av kommunens virksomhet overfor borgerne og utvikle nye kanaler for kommunikasjon mellom innbyggerne og kommunen.*» (Øgård, 2005, s.42). I retningslinjene for utviklingsprosjekt i Lindås kommune blir det poengtert at brukermedvirkning er viktig. Det står at prosjektleder skal «*sikre brukarmedverknad*» (Lindås kommune, 2014e, s.3). I milepælsrapporten (2014) blir følgende mål beskrevet: «*Sikre at endrings-prosessane har stor grad av medverknad frå tilsette og dei tilsette sine organisasjonar*» (Lindås kommune, 2014a, s. 23)

På bakgrunn av dette vil jeg i tillegg til vurderingskriteriene hentet fra Salamon, tilføre kriteriet: Brukermidvirkning. I hvilke grad har ulike aktører, som kan bli påvirket av resultatet til prosjektet, fått være med å medvirke i selve prosjektet? Dette kan gjelde ansatte og andre brukere som innbyggere/ borgere. I denne oppgaven velger jeg å definere «brukere» til å gjelde alle aktører som kan bli påvirket av resultatet til prosjektet. Til sist vil jeg også analysere om veiledning, manualer og maler gir tilstrekkelig rom for medvirkning.

Jeg vil komme tilbake til disse kriteriene når jeg drøfter funnene i undersøkelsen i kapittel 7, men først vil jeg nå se nærmere på teori som er mer spesifikk for prosjektmetodikk som styringsverktøy.

### **3.3 Prosjektmetodikk**

Eksempler på prosjektvirksomhet finner en langt tilbake i tid. Pyramidebygging, kriger og oppdagelsesreiser er eksempler på dette. Men det var først under 2.verdenskrig at prosjektfaget ble etablert som en akademisk disiplin. Behovet for og raskest mulig utvikle nytt krigsutstyr, mest mulig effektivt, gjorde at en søkte å utvikle de beste planleggings- og styringsmetodene. Garnes skriver i boken «*Prosjektledelse og usikkerhet*» at «*Prosjektledelse var i starten en kolleksjon av teknikker og metoder satt i sammen for å maksimalisere output av store produksjonsmekanismer*» (Garnes, 2009, s. 13). Etter krigen var det spesielt romfartsindustrien som videreutviklet prosjektfaget.

I Norge har bedrifter innen petroleums- og leverandørindustrien vært førende i utviklingen av prosjektfaget (Hetland, 2003, s VIII). På 70-tallet begynte norske høyskoler og universitet å gi tilbud om undervisning i fagdisiplinen prosjektledelse. Både i faglitteratur og i undervisning er det blitt vanlig å kalle fagdisiplinen prosjektledelse. Jeg har valgt å bruke begrepet prosjektmetodikk i denne oppgaven, som en samlebetegnelse for verktøyene prosjektledelsesfaget beskriver. I dag er det blitt populært å bruke begrepet prosjekt. «*Alle driver prosjekter og alt er prosjekter*» (Garnes, 2009, s.15). Allerede i barnehagen lærer barn nå om prosjekter og prosjektarbeid. På skolen blir dette fulgt opp og «*reform -97*» beskrev hvordan alle skolebarn skal undervises i prosjektfaget (Hetland, 2003) Også innenfor annen offentlig virksomhet blir begrepet hyppig brukt. Men som Lindås kommune, så er nok mange kommuner sein med å implementere en strukturert og enhetlig prosjektmetodikk hvor de ulike verktøyene er beskrevet.

Det at prosjektmetodikk i økende grad blir implementert i offentlige virksomheter sammenfaller med reformbølgene jeg har beskrevet tidligere. Et styringsverktøy som er utviklet i privat sektor og som blir hentet til offentlig sektor. I tillegg er fokuset på ledelse viktig, det å dyrke gode prosjektledere. Kontroll er også viktig. Prosjektledelsesverktøyene søker å gi ledelsen fortløpende kontroll med prosjektet, samt at resultatet blir slik det er beskrevet.

Begrepet prosjekt blir brukt i mange ulike sammenhenger. Derfor kan det være krevende å gi en presis beskrivelse av hva prosjektmetodikk og faget prosjektledelse faktisk er. Jeg vil i denne oppgaven ikke gå inn i en inngående drøfting av hva prosjektledelse er, men fokusere først og fremst på hvordan prosjektmetodikken kan brukes, og brukes, som et styringsverktøy, spesielt sett i forhold til verktøyene Lindås kommune har valgt å ta i bruk.

Jeg vil prøve å gi en kortfattet beskrivelse av hvordan en ofte løser en arbeidsoppgave ved bruk av prosjektmetodikk, på bakgrunn av relevant faglitteratur. Jeg vil strukturere beskrivelsen under følgende underoverskrifter:

- Hvilke arbeidsoppgaver kan løses med prosjektmetodikk?
- Planleggingsfasen
- Gjennomføringsfasen
- Avviklingsfasen
- Porteføljestyling av prosjekter

### 3.3.1 Hvilke oppgaver kan løses med prosjektmetodikk?

Tradisjonelt sett har det vært en oppfatning at prosjektmetodikk egner seg for å løse unike tidsbegrensede oppgaver. Project Management Institute i USA sier at «*Et prosjekt er et midlertidig tiltak etablert for å skape et unikt produkt eller en unik tjeneste*» (Samset, 2008, s.14). Definisjonen av et prosjekt i prosjektmetodikken til Lindås kommune sammenfaller i stor grad med denne tradisjonelle definisjonen, jamfør beskrivelsen i kapittel 2.

En kan definere ulike prosjekttyper utfra hvilke oppgaver som skal løses, hvem som bestiller prosjektet, kompleksitet, usikkerhet og hvem som involveres i prosjektet. Åge Garnes i boken «*Prosjektledelse og usikkerhet*» definerer 4 ulike prosjekttyper:

- **Klassiske prosjekt:** Enighet om mål og midler, Eksempler: Leveranse- og byggeprosjekt.
- **Utviklingsprosjekt:** Enighet om mål, uenighet om hvordan en når målene. Eksempler: Produktutvikling, systemutvikling og prosessutvikling.
- **Politiske prosjekt:** Uenighet om mål og hvordan en skal nå disse, mange interessenter. Eksempler: Store utbyggings- eller utviklingsprosjekt.
- **Anarkistiske prosjekter:** Uenighet om målsetning, mål og midler en skal benytte. Uformelle prosesser noen ganger gjennomført i det skjulte. Eksempel innovasjonsarbeid som satt i gang uten godkjenning av ledelsen.  
(Garnes, 2009, s. 129 – 187)

Lindås kommune har valgt å definere to ulike prosjekttyper, utviklingsprosjekt og investeringsprosjekt. Dette utfra hvilke oppgaver som skal løses. Utviklingsprosjektene sammenfaller med Garnes sin beskrivelse av utviklingsprosjekt og investeringsprosjektene sammenfaller i stor grad med prosjektene Garnes kaller klassiske prosjekt.

### 3.3.2 Planleggingsfasen

Et prosjekt starter gjerne med en konseptutvikling. I denne tidlige fasen eksisterer bare prosjektet konseptuelt, før det operasjonaliseres. Dette er altså en fase før det jeg her omtaler som planleggingsfase. Det vil være naturlig at overordnet ledelse involveres allerede i denne fasen for å vurdere om dette er noe en skal gå videre med å bruke ressurser på å videreutvikle.

Planleggingsfase kan defineres som planleggingen av hvordan prosjektet skal gjennomføres med hensyn til budsjett, aktiviteter, omfang, organisering, medvirkning og tidsplan. (Samset,

2008, s. 47 – 49). Mange vil si at denne fasen er den viktigste for å få gjennomført et vellykket prosjekt. Det er i denne fasen en blir enig om «*Hvor vi vil*» og «*hvordan vil vi komme dit*» (Hetland, 2003, s.128). Sentrale element i denne fasen er:

- Målformulering: Hva vil vi oppå med prosjektet
- Estimering: Hva vil det koste, hvor lang tid tar det, usikkerhet/risiko vurdering
- Terminplanlegging: Gjennomføringsplan, milepeler og aktiviteter.
- Ressursplanlegging, bemanning, aktører og kostnadsplanlegging
- Vurdere risiko /usikkerhet

(Hetland, 2003)

Hvor involvert overordnet ledelse er i denne prosjektfasen, avhenger av hvilke type prosjekt det er som skal gjennomføres. «*Ved oppstartingen av et investeringsprosjekt er behovet for toppledelsens engasjement relativt lite*» (Kolltveit, Lereim & Reve, 2009, s.363). For større organisasjonsutviklings- og endringsprosjekter mener Kolltveit, Lereim og Reve i boken «*Prosjekt*» at det er viktig at toppledelsen involverer seg i denne prosjektfasen. (Kolltveit et al., 2009)

Det er viktig å tenke på planlegging som en prosess. I boken «*Prosjektorganisering*» peker Nylehn på at «*oppgaven i et prosjekt er sjelden fullt ut forstått eller ferdig utformet. Derfor kan det være nødvendig med kontinuerlig vurdering av fremdriften, av innhold og organiseringen, inkludert prosjektstabens arbeidsmåte og den praktiske gjennomføringen.*» (Nylehn, 2002, s.75). Det er stor sannsynlighet for at et plandokument utarbeidet i denne fasen, vil måtte revideres i gjennomføringsfasen. Planlegging bør derfor være en kontinuerlig prosess gjennom hele prosjektet.

### **3.3.3 Gjennomføringsfasen**

I gjennomføringsfasen iverksettes det som er utformet i planleggingsfasen. Det meste av prosjektarbeidet gjennomføres i denne fasen. Det er vanlig at en nytter ulike analyseverktøy som systemanalyser, SWOT analyser og risikoanalyser (Samset, 2008). Det kan «*ofte oppstå et intenst press for å oppnå prosjektets delmål og hovedmål*» (Kolltveit et al., 2009, s.183). God prosjektledelse er viktig i denne fasen. Jacobsen introduserer i boken «*Engangsorganisasjonen*» begrepet «*tidslederskap*». Det er en sentral lederoppgave «*å skape en opplevelse av tidspress, men at dette er mulig å håndtere på en fornuftig måte*» (Jacobsen,

2016, s.134). Dette innebærer «å sette, realistiske men likevel krevende delmål (milepæler), og å fordele ressurser til oppgaver der tidspresset er størst» (Jacobsen, 2016, s.134)

Avvik når det gjelder tidsbruk, i forhold til arbeidsoppgaver og budsjett, bør fanges opp tidlig om en skal nå de definerte målene for prosjektet. Med tanke på prosjektmetodikk som styringsverktøy er det viktig at overordnet ledelse fortløpende får rapporter om progresjonen i prosjektet og eventuelle avvik.

### **3.3.4 Avviklingsfasen**

Avvikling og evaluering. Har prosjektet nådd målene i prosjektet? Er det behov for å følge opp noe av det som har kommet frem i prosessen? I så fall er det viktig å holde fast ved definisjonen av prosjekter. «*Et prosjekt er et midlertidig tiltak etablert for å skape et unikt produkt eller en unik tjeneste*» (Samset, 2008, s.14) Er det behov for følge opp noen arbeidsoppgaver så bør det vurderes om det skal opprettes et nytt prosjekt eller om noen av disse arbeidsoppgavene kan løses som ordinære driftsoppgaver i organisasjonen. Et prosjekt skal ha en definert begynnelse og slutt. Det kan være «*krefter i prosjektorganisasjonen som ønsker å forlenge prosjektarbeidet, gjerne utover avtalt avslutningstidspunkt*» (Kolltveit et al., 2009, s.184)

Prosjektet bør evalueres utfra hvordan det har levert i forhold til det såkalte «*jern-triangelet*»: *tid, kostnad og kvalitet*» (Jacobsen, 2016, s.134) Men et spørsmål det kan være viktig å stille seg er «*Hva har vi lært av dette prosjektet som vi kan ta med oss videre?*» (Jacobsen, 2016, s.134). For Lindås kommune, som nylig har utviklet og implementert en ny prosjektmetodikk, vil tilbakemeldinger på dette spørsmålet være nyttig for å kunne videreutvikle prosjektmetodikken.

### **3.3.5 Porteføljestyling av prosjekter**

For at overordnet ledelse eller prosjekteierne skal kunne ha oversikt over både planlagte prosjekt og de som er i gang, er det nødvendig å ha et verktøy som gir en slik oversikt. «*God virksomhetsledelse krever evne til prioritering og riktig valg av prosjekter slik at prosjektporteføljen bidrar til virksomhetens resultater og videre vekst.*»(Kolltveit et al., 2009, s.379) I boken «*Prosjekt*» peker Kolltveit, Lereim og Reve på to kritiske perspektiv i porteføljestyling av prosjekter:

- a) «Sikre virksomhets- og konkurransestrategisk fokus med valg av de riktige initiativ. (Kolltveit et al, 2009, s.379)

Når en skal vurdere hvilke prosjekt som skal innlemmes i prosjektporteføljen, er det flere forhold en bør vurdere. For en kommune er følgende spesielt relevant: Er prosjektet i samsvar med virksomhetsstrategien for organisasjonen? Gir prosjektet bedre tjenester og bedre leveransepresisjon? Bidrar det til lavere produksjonskostnader? Evner en «å sortere og prioritere, slik at organisasjonen ikke blir overbelaste med alt for mange forbedringsprosjekter»? (Kolltveit et al., 2009, s.384). Har organisasjonen gjennomføringskapasitet til å gjennomføre prosjektet? (Kolltveit et al., 2009, s.380 – 385)

- b) «Styring og optimalisering av eksisterende portefølje.» (Kolltveit et al., 2009, s.379)

En prosjektporteføljeoversikt bør gi oversikt over ressursbruk og risiko, for at den skal være et nyttig verktøy. Aktuelle spørsmål å stille seg kan være: «Har vi nok ressurser til å gjennomføre alle prosjektene»? «Bruker vi de riktige ressursene på rett plass?» «Må alle oppgavene utføres av interne krefter, eller kan deler settes ut?» (Kolltveit et al., 2009, s.385) Når det gjelder risiko bør prosjektporteføljeoversikten både gi en oversikt over risiko knyttet til enkeltprosjekter, men kanskje viktigst, danne grunnlag for å kunne vurdere den samlede risikoeksponeringen. God styring «fordrer en kontinuerlig overvåkning av prosjektporteføljen for å sikre optimal bruk av ressursene og for å være innenfor akseptert risikoramme for porteføljen. En naturlig konsekvens er at noen prosjekter stoppes, eller settes på vent» (Kolltveit et al., 2009, s.386).

I kapittel 7 vil jeg se nærmere på Lindås kommune sin prosjektmetodikk og svarene jeg fikk i undersøkelsen, i forhold til de overnevnte momentene fra faglitteraturen. Spesielt med tanke på prosjektmetodikk som styringsverktøy.

### **3.4 Reformvilje og noen paradokser**

I Innledningen presenterte jeg noen paradokser som er relevant i forhold til reformbølgen som har skylt inn over den offentlige sektor i de senere år. (Baldersheim & Rose, 2005, s.15).

Baldersheim og Rose mener at de nordiske kommunene har vært spesielt tidlig ute med nye organisasjonsreformer. De mener at det er grunnlag for å si at Norden har en «tradisjon for å

være et verksted for desentralisering, demokrati og reformer» (Baldersheim & Rose, 2005, s.17). Ikke alle forsøkene og reformene har vært vellykket, påpeker Baldersheim og Rose: «Kommunesektorens utvikling i Norden kan derfor også framstilles som en serie forvirrende paradokser og pendelsvingninger». Jeg vil nå ta for meg noen av paradoksene Baldersheim og Rose presenterer som jeg mener er relevant i forhold til prosessene med å implementere prosjektmetodikk og andre nye styringsverktøy i Lindås kommune.

- **Reorganiseringsparadokset:** Kommunene i Norge reorganiserer seg som aldri før. Mange kommuner er i en vedvarende og kontinuerlig omstillingsprosess. Som jeg beskrev i kapittel 2, kan de siste årene i Lindås kommune være et godt eksempel på dette. Kontinuerlig har det blitt innført nye system og verktøy. I tillegg har selve organisasjonsstrukturen blitt endret en rekke ganger i et forholdsvis kort tidsrom. Både for Lindås kommune og andre kommuner vil det være transaksjonskostnader knyttet til slikt omstillingsarbeid. Gir omstillingene nytteverdi tilsvarende ressursene som blir brukt på selve omstillingsprosessene? Baldersheim og Rose peker på at «I forskning dominerer historiene om de mislykte reorganiserings-prosjektene» (Baldersheim & Rose, 2005, s.20) Likevel er det stor iver for å endre i kommunene i Norge. Hvordan kan dette rime?
- **Ledelsesparadokset:** De er et ønske om sterke og aktive administrative ledere i offentlig sektor, samtidig innskrenkes ledelsesrommet. Kontrollsystem, de folkevalgte og fagforeningene innskrenker friheten til leder og samsvarer ikke med hvilke ledelsestyper en ønsker seg, mener Baldersheim og Rose. Har rådmannen i Lindås kommune og andre kommuner fått stort nok ledelsesrom til å være effektive administrative ledere? Er prosjektmetodikk et effektivt styringsverktøy i Lindås kommune med hensyn til ledelse og involvering, eller blir det «mange kokker og mye søl» der også politisk ledelse vil være involvert i beslutningsprosessene? «Hvorfor har politikerne problemer med aktive administrative ledere» (Baldersheim & Rose, 2005, s.21), spør Baldersheim og Rose retorisk.
- **Maktparadokset :** «I norske kommuner foregår det en svært stor utskifting av politikere. Nærmere to tredjedeler gir seg etter bare en periode i kommunestyresalen. Denne andelen er mer enn dobbelt så stor som i våre naboland» (Baldersheim & Rose, 2005, s.22). Avmakt blir av mange oppgitt som grunnen til at de slutter. Hvorfor er det slik? Er beslutningsprosessene ryddige i Lindås kommune og andre kommuner,

slik at politikerne føler at de er involvert og tar beslutninger på riktig nivå og i forhold til saker der de bør involveres? Eller sitter de igjen med en følelse av avmakt fordi de føler at saker er bestemt før de kommer til politisk behandling? Legger den nye prosjektmetodikken til Lindås kommune opp til at de folkevalgte blir involvert på riktig måte?

(H. Baldersheim & Lawrence E. Rose (2005), Det kommunale laboratorium, s.20 – 22)

I kapittel 7 vil jeg drøfte funnene i undersøkelsen opp mot disse paradoksene å vurdere om de er relevant i forhold til implementeringen av prosjektmetodikk i Lindås kommune. Men nå vil jeg først drøfte valg av metode for å intervju ulike aktører knyttet til gjennomføring av prosjektmetodikk i Lindås kommune.



## 4.0 Metode

I dette kapittelet vil jeg begrunne valget at metoden jeg har benyttet for å gjennomføre undersøkelsen i oppgaven. Jeg vil også vurdere styrker og svakheter ved bruk av kvalitativ metode. Jeg vil presentere en intervjuguide og begrunne utvalget av informantene involvert i undersøkelsen. I oppgaven vil jeg også analysere og drøfte skriftlig materiell som er utarbeidet i tilknytning til prosjektmetodikken. Jeg vil beskrive nærmere hvordan jeg vil bruke dette materialet. Til sist i kapittelet vil jeg drøfte gyldighet og pålitelighet i forhold til undersøkelsen jeg har gjennomført. Først litt om valget av metode.

### 4.1 Valg av metode

«Hva er poenget med empiriske undersøkelser?» (Jacobsen, 2005, s.14), spør Jacobsen i boken «Hvordan gjennomføre undersøkelser». Han skriver videre: «alle undersøkelser har til hensikt å framskaffe kunnskap» (Jacobsen, 2005, s.15). I denne oppgaven ønsker jeg å bidra med ny kunnskap om prosjektmetodikk som styringsverktøy holder det den lover. Hovedhensikten er å få mer innsikt på et område hvor vi allerede vet en del, men målet for denne oppgaven er å utdype og supplere den kunnskapen vi har. Jacobsen kaller dette for en «beskrivende» hensikt (Jacobsen, 2005, s.16). En viktig kilde til kunnskap om prosjektmetodikk som styringsverktøy i Lindås kommune er maler, manualer og materiell utarbeidet for «prosjektskolen». Jeg vil derfor gjøre en dokumentanalyse av materialet jeg beskrev i kapittel 2. I tillegg vil jeg intervju sentrale aktører knyttet til bruken av prosjektmetodikk i Lindås kommune. Dokumentanalyse og intervju er verktøy som blir definert som en del av kvalitativ metode. «Det som kjennetegner kvalitative data sammenliknet med kvantitative, er at de inneholder ord snarere enn tall» (Hjerm & Lindgren, 2010, s.85). Jeg vil altså forholde meg til skrevne dokument og uttalelser i intervjuer. Årsaken til at jeg velger en slik fremgangsmåte er at jeg finner det mest hensiktsmessig for å belyse problemstillingen til oppgaven. Dokumentene fra «prosjektskolen» gir interessant informasjon om hva en ønsker å oppnå og hvordan. Dette har jeg beskrevet og drøftet i kapittel 2 og 3. I kapittel 7 vil jeg drøfte «prosjektskolen» og relevant faglitteratur opp mot funnene i undersøkelsen. I undersøkelsen vil jeg intervju overordnet ledelse og prosjektledere, for å samle inn data til en analyse. Jeg vil gjennomføre dybdeintervjuer både for å få frem ulike erfaringer med verktøyet, samt dokumentere nyanser i forhold til hvordan de ulike aktørene

vurderer bruken av verktøyet. Om kvalitativ metode skriver Jacobsen: «*En eksplorerende problemstilling vil ofte kreve en metode som får fram nyanserte data, går i dybden, er følsom for uventede forhold og dermed åpen for kontekstuelle forhold. Dette medfører ofte et behov for å konsentrere seg om noen få undersøkelses-enheter,*» (Jacobsen, 2005, s.62). Slik jeg ser det er derfor kvalitativ metode godt egnet for forskningsprosessen i denne oppgaven.

## **4.2 Kvalitativ metode, styrker og svakheter**

Når valg av metode blir diskutert blir ofte kvalitativ metode holdt opp mot kvantitativ metode. Det blir gjerne sagt at kvalitativ tilnærming er «*tekstenes tale*» (Johannesen, 2004, s.97) og at en kvantitativ tilnærming er «*tallenes tale*» (Johannesen, 2004, s.199) eller at «*kvantitativ forskning går i «bredden» og kvalitativ metode i «dybden»*» (Hjerm & Lindgren, 2010, s.22) Dette er en overforenklet beskrivelse av de ulike metodene. Men slike oppfatninger danner stadig grobunn for diskusjoner om styrker og svakheter ved de ulike metodene og en oppfatning av hvilke metode som er best. I forskningslitteraturen lander mange på at begge metodene er gode, hver til sitt bruk. Dessuten er de i bunn og grunn ikke så forskjellige. Begge søker å samle inn informasjon på en systematisk måte, for så å analysere og tolke innsamlet materiale. (Jacobsen, 2005, s.40 – 41.) Utleddet fra Jacobsen sin bok «*Hvordan gjennomføre undersøkelser*» vil jeg likevel forsøke å kort oppsummere noen styrker og svakheter knyttet til kvalitativ metode:

### **Styrker:**

- Mer åpen for ny informasjon og det overraskende som ikke var forventet på forhånd.
- Færre faser der det åpnes for fortolkninger i forskningsprosessen, i motsetning til bruk av spørreskjema.
- Gir et mer nyansert bilde av kontekst og individ.
- Skaper mindre distanse mellom det som undersøkes og undersøkeren.
- Ord kan lettere gi relevant informasjon

### **Svakhet:**

- Illusjon at menneske har kapasitet til å samle inn all relevant informasjon.  
«*Undersøkere vil alltid måtte foreta en avgrensning av informasjon, enten bevisst eller ubevisst*» (Jacobsen, 2005, s.35)

- Forskerne «*kan ikke være helt åpne, alle har sine skylapper. Dette er også spesielt vanskelig fordi disse skylappene ikke er eksplisitt formulert*» (Jacobsen, 2005, s.36)
- Kan bli «fanget inn» av virkelighetsbilde til den undersøkte.

(Jacobsen, 2005, s.28 – 42)

### 4.3 Tilgang til informasjon og egen rolle

Jeg har avklart med rådmannen i Lindås kommune at jeg kan gjennomføre undersøkelsen knyttet til oppgaven. Rådmannen stiller seg positiv til prosjektet og ser at det kan ha verdi for kommunen. Jeg har derfor fått tilgang til alt relevant skriftlig materiale. I tillegg har jeg fått aksept for å intervju involverte aktører i de ulike prosjektene. Som enhetsleder for enheten for kultur og aktivitet, har jeg assisterende rådmann som nærmeste leder. Jeg har også selv vært prosjektleder for flere prosjekt hvor vi har benyttet den nyutviklede prosjektmetodikken. Dette kan gi noen fordeler:

- Det er enkelt å få tilgang på relevant materiell.
- Jeg har selv erfaring med å bruke prosjektmetodikk og kjenner «*prosjektskolen*» godt.
- Det praktiske knyttet til å gjennomføre intervjuer er lettere når jeg har tilgang på møtekalendere, møterom og kjenner de involverte.

Samtidig kan det by på utfordringer å forske på noe som er så tett på meg selv når jeg skal være i «*forskerrollen*». Det vil være flere moment jeg må være oppmerksom på:

- Min kjennskap og erfaring med prosjektmetodikken kan farge måten jeg intervjuer informantene.
- Min nærmeste leder er assisterende rådmann. Assisterende rådmann, sammen med rådmannen var pådrivere for å implementere prosjektmetodikk i Lindås kommune. Det kan være at de ønsker en positiv beskrivelse at prosjektmetodikk som styringsverktøy. Bevisst eller ubevisst kan dette påvirke evalueringen jeg skal gjøre.
- Jeg kjenner de aktuelle informantene og de kjenner meg. De assosierer meg med en rolle som enhetsleder / kultursjef og det kan være at de i en intervjusituasjon responderer til meg utfra slik de er vant til og har problemer med at jeg da har en «*forskerrolle*».

I boken «*Dugnadsånd og forsvarsverker*» oppsummerer Nielsen og Repstad hva ulike forskningslitteratur sier om fordeler og ulemper knyttet til det å forske på egen organisasjon. Som jeg påpeker ser de både fordeler og ulemper. Men de understreker at «*Hovedpoenget er at «den rene forskerrolle» i samfunnsvitenskapen er en fiksjon*» (Repstad, 1993, s. 348). Å forske på egen organisasjon blir derfor kanskje ikke så annerledes enn å bruke kvalitativ metode for å undersøke andre organisasjoner. Nytt er en kvalitativ metode er en uansett avhengig av å opprette relasjoner. En må da være bevisst på dette og hvordan det kan påvirke undersøkelsen. Nielsen og Repstad avslutter med å gi noen «*råd til hvordan man kan få distanse til det man studerer og til sin egen rolle*» (Repstad, 1993, s. 358). Rådene kan oppsummeres slik:

- Bevisstgjøring: Beskrive min rolle i organisasjonen og mitt forhold og erfaring med prosjektmetodikk i oppgaven.
- Finne flere og konkurrerende teorier om fagområdet.
- Vær «djevelens advokat». Problematiser og søk etter ulike oppfatninger.
- Få ekstern veiledning.
- «Personal factor» kan være en viktig faktor for å forklare en årsakssammenheng. Det kan være nødvendig men upopulært å peke på dette.

(Repstad, 1993, s. 358 - 363)

Jeg vil ta disse momentene med meg når jeg gjennomfører den kvalitative analysen i denne oppgaven.

#### **4.4 Intervjuer**

For å kunne teste om prosjektmetodikken i Lindås kommune holder det den lover som styringsverktøy, vil jeg intervju sentrale aktører knyttet til implementeringen og bruken av styringsverktøyet. Kartleggingen av erfaringene de har gjort seg ved bruken av verktøyet, vil danne grunnlaget for drøftingen av om metodikken holder det den lover. I dette underkapittelet vil jeg først presentere utvalget av informanter jeg vil intervju, så vil jeg beskrive intervjuguiden jeg vil bruke og til slutt si litt om hvordan jeg tenker å gjennomføre intervjuene.

#### 4.4.1 Utvalget av informanter

Jeg vil fokusere på prosjektmetodikk som styringsverktøy og vil spesielt ta for meg hvilke erfaringer overordnet ledelse har hatt med styringsverktøyet. Derfor vil jeg intervjuer både overordnet administrativ- og politisk ledelse, nærmere bestemt ordfører, leder av levekårsutvalget, rådmann, assisterende rådmann og organisasjonssjef. I tillegg vil jeg intervjuer prosjektlederne for de to prosjektene. Som redegjort for tidligere i oppgaven har jeg valgt å bruke kvalitativ metode i undersøkelsen og analysen. Derfor velger jeg et forholdsvis lite utvalg informanter som jeg vil ha et dybdeintervju med. Totalt vil jeg gjennomføre syv intervjuer. Med et så lite utvalg kan det være forholdsvis lett å identifisere hvem som har svart hva under intervjuene. Jeg velger derfor å ikke gjøre noe forsøk på å anonymisere informantene. Dette vil jeg avklare med informantene i forkant av intervjuene.

#### 4.4.2 Intervjuguide

Spørsmålene jeg ønsker å stille er direkte utledet fra Salamon sine vurderingskriterier for å vurdere styringsverktøy, slik jeg beskrev det i kapittel 3. I tillegg stiller jeg også et spørsmål knyttet til brukermedvirkning, også beskrevet i kapittel 3:

- 1) *«Manageability»: Hvilke erfaringer har en gjort ved implementering og bruk av prosjektmetodikk som styringsverktøy, i forhold til brukervennlighet?*
- 2) *«Efficiency»: Er bruken av verktøyet kostnadseffektiv?*
- 3) *«Effectiveness»: Oppnår en målene som er satt?*
- 4) *«Legitimacy and Political Feasibility» I hvilke grad bidrar prosjektmetodikken til at prosjektene blir forankret hos politisk ledelse.*
- 5) *I hvilken grad bidrar prosjektmetodikken til at brukerne kan medvirke i prosjektene?*

Jeg velger å bruke disse fem åpne spørsmålene som et utgangspunkt for intervjuene, men har følgende oppfølgingsspørsmål tilgjengelig, dersom det er et behov å få informantene til å utdype svarene sine:

*«Manageability»: Hvilke erfaringer har en gjort ved implementering og bruk av prosjektmetodikk som styringsverktøy i forhold til brukervennlighet?*

- a) Har du fått opplæring i bruk av prosjektmetodikk i Lindås kommune?
- b) Hvordan syns du veiledning, manualer og maler fungerer?

- c) Er det en tydelig rolleavklaring og klart hvem som skal gjøre og bestemme hva?
- d) Hva ligger til politisk styringsgruppe å bestemme og ligger hos administrativ styringsgruppe?
- e) Ble det noen avvik i forhold til gjennomføring og prosjektplan?

*«Efficiency»: Er bruken av verktøyet kostnadseffektiv?*

- a) Var det avsatt nok ressurser til å gjennomføre prosjektet på ønsket måte?
- b) Kunne tiltaket vært løst som en ordinær arbeidsoppgave i «linjen» i organisasjonen? Ville det vært mer eller mindre kostnadseffektivt?
- c) Holdt prosjektet budsjettet? Brukte du/dere mer eller mindre arbeidstid for å gjennomføre prosjektet enn forventet.

*«Effectiveness»: Oppnår en målene som er satt?*

- a) Var målene som ble formulert for prosjektet klare/ tydelige og lett å kommunisere videre?
- b) Er det et tydelig skille mellom effektmål og resultatmål? I så fall hvordan?
- c) Hvordan var måloppnåelsen for prosjektet?

*« Legitimacy and Political Feasibility» I hvilken grad bidrar prosjektmetodikken til at prosjektene blir forankret hos politisk ledelse.*

- a) Når ble politisk ledelse involvert i prosjektet?
- b) På hvilken måte ble de involvert?
- c) Oppstod det uenighet mellom politisk ledelse og administrativ ledelse?
- d) Er politisk ledelse fornøyd måten de ble involvert og den politiske forankringen av prosjektet?

*I hvilken grad bidrar prosjektmetodikken til at brukerne kan medvirke i prosjektene?*

- a) Syns du at du fikk god nok mulighet til å medvirke i prosjektet?
- b) Er det noe som kunne vært gjort annerledes for at du kunne medvirke på en bedre måte?
- c) Syns du alle som burde medvirke i prosjektet har fått mulighet til det?
- d) Er det noe som kunne vært gjort annerledes for at flere kunne fått medvirket?

#### **4.4.3 Gjennomføring av intervjuer**

Informantene vil få tilsendt et skriv der jeg informerer om selve undersøkelsen jeg ønsker å gjennomføre. I tillegg vil jeg sende ut spørsmålene jeg ønsker å stille i forkant av intervjuene. Dette for at de skal få mulighet til å forberede seg. Dersom de takker ja til å være med i undersøkelsen, vil jeg kalle inn til intervju via møtekalenderen i Outlook. Alle intervjuene vil gjennomføres i arbeidstiden og i et av møterommene på rådhuset i Lindås kommune. Jeg setter av 30 minutter til hvert intervju. Under alle intervjuene vil jeg bruke lydopptaker for å registrere svarene.

#### **4.5 Skriftlige kilder**

I tillegg til intervjuene vil jeg bruke skriftlige kilder som bakgrunn for å gjøre analysen i oppgaven. Som jeg har beskrevet i kapittel 2 har Lindås kommune opprettet en «*prosjektskole*». I tilknytning til denne er det utarbeidet manualer og maler for hvordan en skal gjennomføre prosjekter i Lindås kommune. I tillegg er det utarbeidet undervisningsmaterieell som både gir en innføring i prosjektmetodikk generelt sett og mer spesifikt for Lindås kommune. I analysen vil jeg bruke disse kildene og drøfte disse i forhold til innspillene fra intervjuene, opp mot vurderingskriteriene jeg legger til grunn for drøftingen.

I boken «*Hvordan gjennomføre undersøkelser*» kaller Jacobsen slike kilder for sekundær data (Jacobsen, 2005, s. 164). I denne sammenheng kan det være spesielt interessant å analysere disse kildene fordi det kan gi informasjon om hvilke intensjoner overordnet ledelse hadde med å implementere prosjektmetodikk. «*Prosjektskolen*» gir innsyn i hvordan overordnet ledelse definerer prosjektmetodikk og hvorfor de ønsker å implementere verktøyet. Jacobsen peker på at en må være oppmerksom på flere ulike feilkilder ved bruk av sekundær data. Slik data er ofte objektive og utformet for bruk i en spesiell kontekst. For eksempel kan det være

nyttig å vurdere PowerPoint presentasjonen som blir brukt i «Prosjektskolen» til Lindås kommune. Men en slik presentasjon kan være laget på bakgrunn av en spesiell kontekst der den er utformet spesielt med tanke på en målgruppe og/eller en arbeidsoppgave som skal løses. Likevel tror jeg presentasjonen kan være nyttig når den vurderes sammen med hva de ulike informantene svarer i intervjuene.

#### 4.6 Gyldighet og pålitelighet

Er resultatene i undersøkelsen gyldige og pålitelige? Jeg har valgt å bruke kvalitativ metode i undersøkelsen. Det er ulike oppfatninger om hvordan en kan kontrollere gyldighet og påliteligheten ved en kvalitativ analyse. I boken «*Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*» skriver Hjerm og Lindgren: «*Av og til gjøres det forsøk på å bedømme kvalitativ forskning ut fra kravene om reliabilitet, validitet og objektivitet, som forekommer så ofte i kvantitativ forskning. Slike forsøk er i midlertidig fruktesløse.*» (Hjerm & Lindgren, 2011, s. 134). De mener en må søke andre bedømmelseskriterier for å vurdere kvalitativ forskning og peker på Lincoln og Guba (1985) sine kriterier: Pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet (Hjerm & Lindgren, 2011, s. 135).

I boken «*Hvordan gjennomføre undersøkelser*» påpeker Jacobsen at ved bruk av kvalitativ metode må en «*underkastes en kritisk drøfting når det skal vurderes om konklusjonene er gyldige og til å stole på*» (Jacobsen, 2005, s. 213). Han fokuserer spesielt på begrepene gyldighet og pålitelighet:

- **Gyldighet:** Blir resultatene i undersøkelsen oppfattet som riktig og helst av flest mulig? Er det mulig å overføre funnene til andre sammenhenger?
  - **Pålitelighet:** Kan vi stole på dataene vi har samlet inn? Har undersøkelsesmåten påvirket selve resultatet?
- (Jacobsen, 2005)

Jeg vil kort beskrive hvilke tiltak jeg har gjort knyttet til gjennomføringen av undersøkelsen, for å få den så gyldig og pålitelig som mulig, og drøfte i hvor stor grad jeg anser at jeg har lyktes med dette.

**Gyldighet:** Jeg har drøftet valg av tema og problemstilling for oppgaven med organisasjonssjefen (OS) og spurt assisterende rådmann (AR) om ledelsen ser



problemstillingen som relevant. Dette fikk jeg positive svar på fra både OS og AR. OS fikk et foreløpig utkast til oppgaven tilsendt før intervjufasen og jeg fikk tilbakemeldinger på dette. Jeg gjorde en del justeringer av utkastet på bakgrunn av innspillene. Etter intervjufasen og når funnene i undersøkelsen var beskrevet, fikk både OS og AR hele utkastet til oppgaven som var utarbeidet til da, tilsendt for gjennomlesing og jeg fikk tilbakemeldinger på det. Alle informantene fikk kapittel 6 tilsendt, hvor de er sitert og hvor funnene er beskrevet, til gjennomlesning. Fra prosjektleder for «*Kvalitetsplanen for oppvekst*» fikk jeg en tilbakemelding hvor hun skrev at «*Kjenner meg igjen i helheten*» (epost fra kommunalsjef Kristin Moe, 27.04.17). Når jeg hadde utarbeidet et ferdig utkast til hele oppgaven, fikk også OS tilsendt dette, og jeg mottok innspill som førte til noen siste justeringer før jeg leverte oppgaven. Jeg har fått konstruktive tilbakemeldinger underveis i hele prosessen. Spesielt organisasjonssjefen har kommet med gode innspill både når det gjaldt valg av problemstilling og hele veien underveis i prosessen med å utforme oppgaven. I tillegg har jeg fortløpende fått veiledning fra professor Morten Øgård og Linda Hye ved UiA.

Under analysen og drøftingen av funnene i undersøkelsen valgte jeg å kombinere to ulike metodiske innfallsvinkler innenfor kvalitativ metode, intervju og tekstanalyse. Dette for å sammenliknet funnene i intervjuene med føringer og instruksjoner gitt i utarbeidet materiell knyttet til «*prosjektskolen*» i Lindås kommune. Det skriftlige materialet har vært en viktig kilde for å hente informasjon om implementeringen av den nye prosjektmetodikken.

Tilbakemeldingene jeg har fått fra de involverte informantene, og store deler av toppledelsen i Lindås kommune, gir grunn til å tro at beskrivelsen av erfaringene med den nye prosjektmetodikken i Lindås kommune oppfattes som riktig. Tidligere organisasjonssjef som både var sentral da den nye prosjektmetodikken ble utformet, og hadde en sentral rolle ved implementeringen av metodikken, har lest gjennom et komplett utkast til oppgave og gitt positiv tilbakemelding på dette. I tillegg har jeg vurdert funnene opp mot utarbeidet materiell knyttet til «*prosjektskolen*». Jeg mener derfor det er grunnlag for å kunne si at undersøkelsen og resultatene er gyldige.

### **Pålitelighet:**

Kan vi stole på dataene vi har samlet inn? Har undersøkelsesmåten påvirket selve resultatet? I boken «*Hvordan gjennomføre undersøkelser*», beskriver Jacobsen «*intervjueffekten*» (Jacobsen, 2005. s.226). Når jeg skal intervju informantene kan hvordan jeg opptrer og hvilken rolle jeg har spille inn på svarene de gir. Jeg har derfor forsøkt å være tydelig i

forhold til informantene og klart definert min «*forskerrolle*» i forhold til undersøkelsen. Selv om jeg informerte om dette i forkant av hvert intervju, var det til tider krevende i intervjusituasjonen, da jeg kjenner samtlige informanter og selv har erfaring fra bruk av den nye prosjektmetodikken. Under transkripsjonen av intervjuene ser jeg at vi til tider både hadde en kommunikasjon som var noe uformell, og at vi var innom tema som ikke er så relevant for oppgaven. Men mitt kjennskap til både den nye prosjektmetodikken og informantene kan også ses på som en styrke. Informantene kan ha valgt å si ting de ikke ville sagt til en ukjent forsker. Mitt kjennskap til informantene og erfaringene med den nye prosjektmetodikken, kan ha gjort at jeg kunne stille utdypende oppfølgingsspørsmål som avdekket relevante moment for problemstillingen.

Ved å gi tydelig informasjon i forkant av intervjuene og ved å fokusere på selve intervjuguiden, forsøkte jeg å minimere faren for at utenforliggende faktorer påvirket svarene. Jacobsen beskriver «*konteksteffekten*» (Jacobsen, 2005, s.227). Omgivelsene i en intervjusituasjon kan påvirke svarene en får, mener han. For å minimere risikoen for dette ble samtlige intervjuer gjennomført i møterom på rådhuset, bortsett fra intervjuet med tidligere organisasjonssjef. Jeg sendte ut møteinnkalling via kalenderen Outlook og brukte mobiltelefonen som lydopptaker. Dette gjorde at rammene for møte var tilnærmet lik andre møter vi ofte har på rådhuset, og dette bidro til å minske påvirkning fra ytre faktorer.

Det som det kan stilles spørsmål ved, når det gjelder påliteligheten til undersøkelsen, er utvalget jeg har valgt å gjøre i forhold til antall prosjekter og informanter. Jeg har valgt å fokusere på erfaringene fra gjennomføringen av to prosjekter, og jeg har intervjuet syv informanter. Dette fordi jeg ønsket å gå i dybden og analysere om prosjektmetodikk som styringsverktøy holder det den lover. Derfor har jeg valgt å fokusere spesielt på erfaringene ledelsen i kommunen har gjort seg. Dette fokuset medførte at jeg ikke har prioritert å intervju andre involverte i prosjektene som brukere, tillitsvalgte og andre. Det er mulig jeg ville fått andre svar da, men jeg har som sagt valgt å fokusere på ledelsen sin erfaring med prosjektmetodikk som styringsverktøy. Utvalget av informanter gjør at en kan stille spørsmål ved om funnene og analysen gir et godt nok grunnlag for å hevde at det som kommer frem i oppgaven har relevans for andre prosjekter og andre kommuner. Jeg vil drøfte dette nærmere i underkapittel 7.7.

## 5.0 Presentasjon av de to prosjektene i undersøkelsen

Siden det bare er vel to år siden Lindås kommune tok i bruk prosjektmetodikken som blir brukt i dag, så er det heller ikke så mange prosjekter som er ferdig gjennomført. Det er for eksempel ingen investeringsprosjekter, hvor den nye metodikken er tatt i bruk, som er ferdig. Av de som er ferdig gjennomført har jeg valgt ett forholdsvis stort prosjekt hvor det har vært mange involverte og med en oppnevnt politisk styringsgruppe, og ett forholdsvis lite prosjekt med få involverte som var en administrativ bestilling fra rådmannen. Dette for å hente og evaluere ulike erfaringer ved gjennomføring av store og små prosjekter med den nye prosjektmetodikken.

### 5.1 Kvalitetsplan oppvekst

Et av de første tiltakene som ble gjennomført i Lindås kommune sitt overordnede organisasjonsprosjekt «Lindås 2019» var at det ble etablert to nye kommunalsjefstillinger, en for helse og en for oppvekst. I oppvekstsektoren satte den nye kommunalsjefen raskt i gang et organisasjonsutviklingsprosjekt kalt «Organisering av område Oppvekst». Det ble da definert hvilke ansvarsområde og hvilke deler av kommunens tjenestetilbud som sorterer under oppvekstsektoren. Prosjektet avdekket også styrker og potensiale for utvikling når det gjaldt selve kvaliteten på tjenestene i sektoren. For å følge opp dette ble det våren 2015 vedtatt et prosjektmandat for å lage en kvalitetsplan for oppvekstsektoren. Hovedmålet for prosjektet ble definert slik:

*«Det skal utarbeidast ein kvalitetsplan for oppvekst, som synleggjer behov og prioriterte tiltak i ein periode på inntil 5 år. Kvalitetsplanen skal til politisk handsaming vår-16/tidleg haust-16.»* (Lindås kommune, 2015)

I mandatet ble det også definert en rekke effektmål:

- 1. Lindås kommune har heilskapleg oversyn over stoda; styrke, utfordringar og behov i høve til tenestetilbodet innafor oppvekstsektoren.*
- 2. Lindås kommune har prioritert tiltak innafor sektoren med fokus på tverrfagleg samarbeid og tidleg intervensjon.*

3. *Aktørar (barn, unge, vaksne, føresette, tilsette) innafør sektoren kjenner til kommunen sine prioriteringar og tiltak knytt til kvalitetsplanen.*
4. *Lindås kommune har ein heilskapleg innsats og praksis i høve til prioriterte utvikingsområde. I praksis tyder dette at samarbeidet tar utgangspunkt i den einskilde aktør sine behov, og at dei ulike fagfelte samarbeider til det beste for den einskilde (barn, unge, vaksne eller heim).*
5. *Mottakarar av tenestetilbod innafør sektoren opplever å få eit heilskapleg og koordinert tenestetilbod, tilpassa etter behov. Dei erfarer også at kommunen arbeider systematisk og koordinert med tidleg innsats.*
6. *Lindås kommune har gjennom medverknad både frå tilsette og mottakarar av tenestetilbodet i prosessen, lagt grunnlag for eigarskap til tiltak og prioriteringar i kvalitetsplanen.*

(Lindås kommune, 2015)

Levekårsutvalget ble oppnevnt som politisk styringsgruppe og rådmannen sin ledergruppe/ rådmannsteamet ble oppnevnt som administrativ styringsgruppe. Det ble også etablert en prosjektgruppe med følgende sammensetning:

*Kommunalsjef oppvekst (prosjektleder)*

*Einingslederar: Barnevern, helse, skule og barnehage*

*Leiar for PPT*

*Kommuneoverlege*

*Representant for tilsette (HTV)*

*Representant for føresette (FAU-repr.)*

*Representant for barn/unge (elevrådsrepr.)*

I tillegg ble det opprettet to referansegrupper:

***Referansegruppe 1:*** *Representant(ar) for leiarar oppvekst, tilsette oppvekst, stab oppvekst, føresette oppvekst/FAU, barn/unge oppvekst/elevråd/ungdomsråd, kultur og idrett, private barnehagar/skular, kommunepsykolog barn/unge samt bup*

## ***Referansegruppe 2: Råd for menneske med nedsett funksjonsevne***

Om risiko identifisert ved oppstart, står det følgende i prosjektmandatet: *«Det er store forventningar til tema som skal handsamast i prosjektet, slik at ei tydeleg avgrensing av innhaldet vil vere naudsynt.»*

Under *«framdrift»* i prosjektmandatet står det: *«Ein legg opp til stor grad av medverknad frå dei ulike aktørane i sektoren, mellom anna illustrert ved skildra deltakarar i referansegruppa. Prosjektgruppa vil utarbeide prosjektplan, og her legg ein opp til at planen skal vere gjeldande frå haust -16.»* (Lindås kommune, 2015)

Det ble ikke gjort noe forsøk på å stipulere hvor mye personalkostnader gjennomføringen av prosjektet medførte, eller å tallfeste ressursbruken i prosjektet.

Prosjektet ble gjennomført i henhold til fremdriftsplanen og en kvalitetsplan for oppvekstsektoren ble lagt frem for politisk behandling våren -16 hvor kvalitetsplanen ble vedtatt. Det ble også utarbeidet en evalueringsrapport, jeg vil komme tilbake til innholdet i denne når jeg drøfter funnene i undersøkelsen jeg har gjennomført, i kapittel 6.

## **5.2 Forprosjekt overordna beredskapsplan – Kartlegging av beredskapsplaner**

I 2012 gjennomførte Lindås kommune en overordnet ROS-analyse. Det ble gjort et omfattende arbeid og kommunen fikk også beredskapsprisen i Hordaland, for arbeidet som ble gjort med denne analysen. Under arbeidet med ROS-analysen ble det avdekket et behov for å både kartlegge hvilke planer kommunen har og oppdatere disse. I tillegg kom det frem at Lindås kommune mangler en overordnet beredskapsplan.

I prosjektplanen for prosjektet ble det pekt på følgende behov:

*«Det er behov for å utarbeide ein overordna beredskapsplan for Lindås kommune, men før ein set i gang dette arbeidet er det behov for å gjennomføre ei kartlegging av status på alle beredskapsplanar i kommunen.» «Dette prosjektet skal vere ei systematisk kartlegging av beredskapsplanane i kommunen. Det blir lagt opp som eit forprosjekt og skal danne grunnlaget for den vidare prosessen med ein overordna beredskapsplan»*

Hovedmålet for prosjektet er definert slik: «Mål for prosjektet er å skaffe ein oversikt over eksisterande beredskapsplanar i einingane og evt dokumentere mulige manglar i forhold til behov avdekka i ROS-analyse. Prosjektet skal danne eit grunnlag for vidare arbeid med overordna beredskapsplan for Lindås kommune.»(Lindås kommune, 2014f)

Effektmålene er beskrevet slik:

- *Oversikt over gjeldande planar vil danne eit godt og presist grunnlag for korleis kommunen skal bygge opp beredskapsarbeidet, det gjeld både i forhold til planar og organisering.*
- *Langsiktig effektmål (etter hovudprosjekt) er at kommunen har eit beredskapsapparat som kan sikre innbyggjarane på best mulig måte.*

(Lindås kommune 2014f)

Prosjektet var en administrativ bestilling fra rådmannen som ligger innenfor oppgaver som er delegert til rådmannen. Derfor har det ikke vært oppnevnt en politisk styringsgruppe for prosjektet. Styringsgruppen har bestått av rådmannen og prosjektansvarlig / assisterende rådmann. Det ble oppnevnt en prosjektleder som sammen med to andre utgjorde prosjektgruppen.

I prosjektplanen fremgår det ikke om det er gjort en risikovurdering knyttet til gjennomføring av prosjektet. Om avgrensning står det i prosjektplanen: «Det er særst viktig at prosjektet held seg innafor mandatet. Forprosjektet skal kartlegge og dokumentere planar og manglar. Prosjektet skal ikkje lukke avvik eller endre på planar.» (Lindås kommune, 2014f)

Når det gjelder ressursbruk står det følgende i prosjektplanen: «Prosjektet vil hente inn ein prosjektleiar i 20% stilling (1 dag i veka) i 3 månadar. Dette utgjer om lag 30.000,-» (Lindås kommune, 2014f)

Prosjektet ble gjennomført i løpet av tre måneder, høsten 2014, i henhold til prosjektplanen. Rapporten ble lagt frem for rådmannen i første uken av 2015. Det ble ikke laget noen skriftlig evalueringsrapport i etterkant.

## 6.0 Fremstilling av det empiriske materialet

Som jeg beskrev i kapittel 4, nærmere bestemt underkapittel 4.4, vil jeg intervju sentrale aktører knyttet til implementeringen og bruken av styringsverktøyet, for å kunne teste om prosjektmetodikken i Lindås kommune holder det den lover som styringsverktøy.

Kartleggingen av erfaringene de har gjort seg ved bruken av verktøyet, vil danne grunnlaget for drøftingen av om metodikken holder det den lover i kapittel 7.

Jeg har valgt å intervju syv informanter innenfor disse tre kategoriene:

**Prosjektledere:** Prosjektleder for prosjektet «Kartlegging av beredskapsplaner» (PB) og prosjektleder for prosjektet «Kvalitetsplan for oppvekst» (PO)

**Politisk ledelse:** Ordfører (O) og leder av levekårsutvalget (L)

**Administrativ ledelse:** Rådmann (R, Assisterende rådmann (AR) og tidligere organisasjonssjef (OS)

PB er også leder av plan- og miljøutvalget i kommunen. Som det vil fremgå av funnene i undersøkelsen har han derfor to ulike roller i forhold til prosjektmetodikken. OS gikk av med pensjon rett før jul -16. Intervjuet med han ble derfor gjennomført på hans hjemmekontor. De andre intervjuene ble gjennomført i møtelokalene på rådhuset i Lindås kommune. Alle intervjuene ble gjennomført innenfor en tidsramme på 30 minutter. De fem åpne spørsmålene ble brukt og det var lite behov for oppfølgingsspørsmål. Når jeg presenterer funnene i undersøkelsen vil jeg bruke tredelingen av informantene som jeg har introdusert her i innledningen: Prosjektlederne, politisk ledelse og administrativ ledelse. Jeg vil avslutte hvert underkapittel med en oppsummering av funnene i svarene til informantene.

Oppsummeringene vil bli brukt til å strukturere drøftingen av funnene i kapittel 7.

### 6.1 Spørsmål 1) «Manageability»: Hvilke erfaringer har en gjort ved implementering og bruk av prosjektmetodikk som styringsverktøy i forhold til brukervennlighet?

**Prosjektlederne:**

«Den malen vi var innom var veldig tydelig» sa PB under intervjuet. Og noe av det samme sa også den andre prosjektlederen. Hun refererte også til at hun hadde vært med på en kursdag

hvor prosjektmetodikken ble presentert. Den nye prosjektmetodikken krever omfattende planlegging av prosjektet før en starter opp. En må lage en plan for arbeidet som skal gjøres, hvem som gjør hva, til hvilke tidspunkt og ikke minst definere tydelige mål. PO fortalte at hun hadde sendt ut møteinnkallinger til samtlige møter i prosjektperioden ved oppstart. Prosjektet gikk over ett år. Begge poengterte viktigheten av å definere tydelige mål og at det kan være utfordrende å definere presise mål. PO stilte følgende spørsmål: *«Er målene spisset nok til at de faktisk dreier seg om brukerne ute i organisasjonen eller dreier de seg om våre ansatte»* (PO). Hun sa videre da de hadde brukt mye tid i oppstarten av prosjektet på å bli enige om og forankre felles mål. Selve begrepene som blir brukt i prosjektmandatet, effektmål og resultatmål, var hun kjent med fra tidligere, da de bruker samme begreper i andre sammenhenger i skolen. PB pekte og på behovet for et oppstartsmøte der *«alle de som er sentrale i prosjektet møtes for å få den forventningsavklaringen»*(PB). PO fortalte også at de brukte mye tid på rolleavklaring og for å etablere en felles forståelse for mål og veien til målene. Hun etablerte en forholdsvis stor prosjektgruppe hvor det også var med en brukerrepresentant. I tillegg var det tre referansegrupper. Ved oppstart ble Levekårsutvalget satt til å være politisk styringsgruppe. PO fortalte at mens de var i gang med prosjektet ble det gjort endringer i manualene for selve prosjektmetodikken for organisasjonsutviklingsprosjekt. *«Politisk styringsgruppe bruker vi nå bare på investeringsprosjekt»*(PO). Videre sa hun om styringsgruppen at *«Han fungerte egentlig som en referansegruppe med innspill, han var ikke en premissleverandør for prioriteringene»*(PO). Begge prosjektlederne ga totalt sett en positiv tilbakemelding når det gjelder prosjektmetodikk og brukervennlighet.

### **Politisk ledelse:**

Da prosjektmetodikken ble innført i 2014, sier leder av levekårsutvalget (L) at det var en del skepsis til å jobbe på denne måten i det politiske miljøet. *«Det var nok en del politikere som følte at de nesten ble lurt inn i noe»* (L). *«Praksisen før var jo ofte at en satte ned arbeidsgrupper, da hadde en enten en politisk arbeidsgruppe eller en delt arbeidsgruppe, politisk / administrativ og det var jo positivt og det var det mange savnet når det ramlet ut»*(L). I forhold til slik en var vant til å jobbe tidligere, påpekte han at dette var uvant og at noen i politisk ledelse reagerte på at de ble for lite involvert. Det var heller ikke helt klart for alle når det var beslutningspunkter hvor politisk ledelse kunne justere prosjektet, mente han.

Ordfører (O) fortalte også om en del frustrasjon i det politiske miljøet ved innføringen av prosjektmetodikken. Når hun blir spurt om det har vært en tydelig rolleavklaring i forhold til



hvilke rolle en styringsgruppe skal ha, svarer hun: *«både ja og nei fordi vi har vært styringsgruppe og har følt at vi i mange settinger så er vi bare et sandpåstrøingsorgan, på en måte, og når da styringsgruppen har sagt at nei men vi vil noe annet, vi vil gå en annen vei, så er det nesten, «nei dette kan dere ikke mene, det kan dere ikke mene noe om nå, det kommer en annen gang» og når det da kommer igjen så er det kanskje for seint.»* (O). Samtidig gir ordfører uttrykk for at dette har blitt bedre. *«Vi hadde en gjennomgang over hva er rollen vår, når skal vi på og hva ligger i de forskjellige fasene. Også har vi og på et tidspunkt i prosjektmandatene og i selve prosjektstyringen så har vi gjort noen endringer, sånn at ting blir klarere.»*(O)

Når det gjelder administrasjonen sier ordfører at hun har inntrykk av at prosjektmetodikken er *«veldig godt forankret i organisasjonen»* og *«noe vi manglet»* (O)

### **Administrativ ledelse:**

Rådmannen (R) ønsket å innføre en prosjektmetodikk som var enkel og som basert på kjent og velutprøvd metodikk. Nettopp for at det skulle være brukervennlig. Det skulle være *«et enkelt system basert på kjent metodikk, med PRINCE 2 og difi sitt opplegg.»* (R). Mange har jobbet med prosjekt før og *«det skal ikke være for mye nytt i metodikken i forhold til det som en har jobbet med før»*(R). Også organisasjonssjefen (OS) poengterer at mange har hatt et forhold prosjektarbeid enten i forbindelse med utdanning eller arbeidserfaring. Men han så et behov for å innarbeide en metodikk *«som var kjent, som var lik, slik at vi ikke hadde veldig mange varianter av måter å gjøre det på, men at det var sånn noenlunde lik begrepsbruk og lik forståelse av hvordan kjøre prosjekter»*(OS). Responsen fra brukerne både på kursene som har vært gjennomført og i arbeidet med ulike prosjekter, i forhold til selv metodikken, sier OS har vært positiv, *«man ser fornuften i at vi må ha noen felles kjøreregler»* (OS).

Assisterende rådmann (AR) mener også at manualene gir en god beskrivelse av hvordan en gjennomfører ulike prosjekt, *«så det har egentlig vært ganske enkelt å ta de i bruk»*(AR). Men samtidig peker han på at det har vært gjort noen erfaringer underveis som har ført til at det er gjort noen justeringer, vi har *«tydeliggjort den politiske rollen, den var kanskje litt utydelig i starten. Det må oppfattes på politisk nivå at her har de en reell medvirkning, en reell styring»*(AR). Spesielt gjaldt dette store investeringsprosjekt. Også organisasjonssjefen peker på disse utfordringene når den nye prosjektmetodikken ble tatt i bruk. Han nevner skoleutbygginger som eksempel der politisk ledelse fra frustrert over når og hvordan de ble

involvert i prosjektene. Rollen til politisk ledelse i de ulike fasene av et prosjekt, ble tydeliggjort i en revisjon av prosjektmetodikken i 2016 sier AR.

Rådmannen (R) mener også at prosjektmetodikken bidrar til at en får en god oversikt over hele prosjektporteføljen. Det er en porteføljeoversikt, en for investeringsprosjektene, og en for driftsprosjekter. Porteføljeoversiktene er tema for to årlige samlinger for rådmannsteamet samt månedlige møter for fortløpende oppfølging av oversiktene. «*Vi har en portefølje eller programstyring på alle prosjektene, der vi vurderer fremdriftsplanene opp mot hverandre. Vi ser ikke nødvendigvis ett og ett prosjekt isolert, men ser summen av prosjekter og hva vi er i stand til å håndtere og justerer etter hvert hvis det er noen prosjekt som tar mer tid enn forutsatt eller det dukker opp andre uforutsette ting.*» (R). Assisterende rådmann viser også til den overordnede prosjektporteføljen som et godt verktøy men peker på at «*den er kanskje ikke kommunisert så tydelig ut*» (AR). Organisasjonssjefen kommenterer i forhold til prosjektporteføljestyringen at «*vi har ikke kommet dit hen at vi føler at vi har et godt nok verktøy*»(OS). Samtidig ser han heller ikke for seg hvordan et slikt verktøy kan se ut for å kunne gi en bedre oversikt, siden mengden og mangfoldet av prosjekter er så stort. Uansett mener organisasjonssjefen at dagens porteføljeoversikt gir en mulighet for overordnet styring som «*er en sterk forbedring i fra hvordan vi har hatt det før*»(OS)

### **Oppsummering:**

- Ved utformingen av prosjektmetodikken ble det lagt stor vekt på at den skulle være enkel å bruke og gjenkjennelig for brukeren.
- Brukerne har gitt en positiv respons i forhold til bruk av maler, manualer og kurs.
- I starten syns spesielt politisk ledelse at rollen til politisk styringsgruppe i prosjektene, var uklart beskrevet. Dette har blitt bedre.
- Verktøyene for å styre prosjektporteføljen fungerer tilfredsstillende for rådmannsteamet og gir en bedre oversikt enn det en hadde før.

## **6.2 Spørsmål 2 ) «Efficiency»: Er bruken av verktøyet kostnadseffektiv?**

### **Prosjektlederne:**

De to prosjektene er svært ulik når det gjelder omfang og antall involverte. Prosjektleder for «*Kartlegging av beredskapsplaner*» poengterte følgende: «*Det var kostnadseffektivt i den*

*grad at man hadde sagt noe om hvor stor prosentandelstilling som skulle brukes til dette.»*

(PB) Det var definert i prosjektmandatet at prosjektleder, som utførte det meste av arbeidet, skulle bruke inntil 20 % av stillingen sin til å gjennomføre prosjektet. *«For å få dette kostnadseffektivt så må det gjøres en vurdering i forkant, for om målet kan nåes i forhold til de ressursene som tilflyter prosjektet»* (PB) Jo større prosjekt er jo mer utfordrende ser PB at det blir å estimere tids- og ressursbruk. I prosjektet han var ansvarlig for gjennomførte de prosjektet ved bruk av de ressursene de hadde planlagt å bruke, men han mener det ikke alltid er like god kvalitet på forarbeidet når det gjelder å estimere ressursbruk.

Prosjektet «Kvalitetsplan oppvekst» var et langt større prosjekt. Det var 10 deltakere i prosjektgruppen og mange involverte i referansegrupper og styringsgrupper. Om kostnadseffektivitet påpeker prosjektleder (PO) følgende: *«Du kan jo diskutere tidsbruken», «var det nødvendig med så mange møter?», «Det folk har evaluert og sagt at de syns var bortkastet tid er jo den starten», «jeg tror vi må leve litt med at det flyter litt i starten, men det er jo den fasen som opplevdes minst verdifull for deltakerne», «Kanskje litt tydeligere prosjektledelse i starten, litt mer fokus på det, hadde kunne strammet inn litt på tidsbruken vi brukte, vi brukte uforutsett mye tid i starten»* (PO) Samtidig understreker prosjektleder hvor viktig det er å involvere og skape forankring i en planprosess, for at de involverte skal føle eierskap til planen når den er ferdig. Dette tar nødvendigvis tid i form av møter og dialog.

### **Politisk ledelse:**

Leder av levekårsutvalget (L) påpeker at det er vanskelig å måle hvor mye ressurser som blir brukt i de ulike prosjektene: *«Det går jo arbeidstid men det er veldig vanskelig å måle», «når en involverer flere så må jo og kostnadene øke litte granne»* (L). Han stiller også spørsmål ved om *«det kan være en del småting som kunne være løst veldig enkelt uten at alt må opp i kommunestyret for å vedta et prosjektmandat også videre, det óg er jo en tidstyv»*(L), Saker kan bli liggende på vent for at et prosjektmandat skal behandles i kommunestyret som kanskje kunne vært løst raskt og enkelt i administrasjonen. Men spesielt når det gjelder planarbeid så mener han at prosjektmetodikken er et godt redskap for å organisere arbeidet på en effektiv måte.

Ordfører understreker at dette med kostnadseffektivitet har hun ikke så mye kunnskap om mener påpeker at *«Det som jeg tenker er viktig er at det er effektivt, at alle gjør det likt»* (O) og at dette er mer kostnadseffektivt enn om alle gjør det på hver sin måte, selv om ressursbehovet vil variere fra prosjekt til prosjekt.

## **Administrativ ledelse:**

På spørsmålet om kostnadseffektivitet svar rådmannen (R): *«Ja, og grunnen til at det er en kostnadseffektiv måte å gjøre det på er at en gjør en investering i startfasen i prosjektet der en gjør alle nødvendige avklaringer etter prosjektmetodikken og når de avklaringene er gjort i prosjektplanen, så slipper en å ha en løpende diskusjon om det seinere, pluss at det har gjort oss bedre i stand til å følge en fremdriftsplan»* (R) Det ligger en fleksibilitet i prosjekt metodikken som gjør at en kan skalere prosjektorganisasjonen etter behov, slik at en ikke bruker mer ressurser enn nødvendig for å gjennomføre prosjektet påpeker han.

Assisterende rådmann (AR) mener at *«den største endringen, er at nå har vi oversikten over hvilke ressurser vi bruker inn i prosjektet, på en mye bedre måte enn tidligere, både personalressurser, men og økonomiske ressurser»* (AR). Denne oversikten får en ved at det etableres en prosjektorganisasjon der roller er definert, hvem skal bidra og når de skal involveres, jamfør fremdriftsplan mener AR. *«Økonomistyringen er blitt mye, mye bedre, fordi at nå har vi det sånn at hvis rammene endrer seg i en fase, så skal det opp til en politisk styringsgruppe for et vedtak»* (AR) Dermed kommer ikke endringer opp som en overraskelse ved slutføringen av et prosjekt påpeker AR. Når det gjelder forbedringspunkt i forhold til kostnadseffektivitet viser AR til et eksempel fra når prosjektmetodikken nettopp var tatt i bruk. Det var *«Litt for mange folk med i starten kanskje i litt for små prosjekter»*(AR). Dette mener AR kommunen har en tatt lærdom av og justert i prosjekter som blir startet opp nå.

Organisasjonssjefen (OS) kommenterte spesielt prosessen med *«Kvalitetsplan for oppvekst»* som var et ressurskrevende prosjekt. Det *«kunne ikke være skrivebordsprosjekt»*(OS) siden det var nødvendig å involvere mange i en åpen prosess for å skape legitimitet for en plan som skulle legge grunnlaget for hele sektoren. Derfor mener OS at det var helt nødvendig å bruke de ressursene en brukte i prosjektet.

## **Oppsummering:**

- Det er viktig å estimere ressursbruk/tidsbruk før en starter opp prosjektet.
- Prosjektmetodikken gir ledelsen en bedre oversikt over ressursbruken en det en hadde tidligere.
- Avvik i forhold til økonomiske rammer i et prosjekt blir fanget opp tidligere enn før, noe som gjør at en slipper store overraskelser under slutføringen av prosjektene.

### 6.3 Spørsmål 3) «Effectiveness»: Oppnår en målene som er satt?

#### Prosjektlederne:

I begge prosjektene oppnådde en målene som var satt innenfor tidsrammen som var bestemt mener prosjektlederne.

PB peker på viktigheten av at det er definert tydelige, målbare mål i prosjektmandatet. «*I vårt prosjekt oppnådde vi målene, tror jeg!*»(PB) Han ser et generelt behov for en avviklingsfase der en sammenlikner sluttproduktet med de definerte målene for prosjektet som står i det opprinnelig mandatet. Dette tar en ikke alltid seg tid til. Derfor svarer han «tror jeg».

«*Vi endret målene litt underveis og vi spisset de mer*»(PO) sier PO. Det at de var 10 stykker i prosjektgruppen gjorde det også utfordrende å enes om felles mål i oppstartsfasen.

#### Politisk ledelse:

L svarer «*absolutt ja!*»(L) i forhold til om en oppnår målene for de to prosjektene, men mener det er mer spenning knyttet til for eksempel et prosjekt der det skal lages en plan for å bygge en ny barnehage. De økonomiske rammene kan endre seg og politiske standpunkt kan endre seg underveis i en prosjektperiode. Når det gjelder definisjonen av effekt mål og resultat mål påpeker L at «*Det er nok en del sånne ord og uttrykk som ikke siger inn alltid, men vi skjønner prinsippene*» «*Det vi er mest opptatt av er resultatmålene*» (L)

Ordfører svarer «*ja jeg tror en oppnår målet*», «*det er i hvert fall enklere å gjennomgå hvis ting har gått skeis når du har den type organisering*»(O). Da kan en lettere gå tilbake å se om en faktisk leverer på det en skal eller om en har gått i gal retning, mener hun.

#### Administrativ ledelse:

Om en oppnår målene som er satt svarer rådmannen «*De prosjektene som er slutført som vi har brukt prosjektmetodikken så har vi jo det. Og i den kvalitetsplanen så er det ikke noen tvil om at vi har nådd målene*»(R)

AR svarer også positivt på dette spørsmålet «*Ja, vi er blitt mye flinkere på å definere mål*».(AR). Han mener det har vært viktig at det er brukt god tid på å definere oppnåelige hovedmål, resultatmål og effektmål i prosjektmandatet. Dette danner og grunnlaget for å kunne gjøre en riktig avgrensning av prosjektet. «*Hva skal prosjektet løse og hva skal det ikke løse*» (AR)

Om «kvalitetsplan for oppvekst» prosjektet sier OS at dette er «*Et av de tunge prosjektene der jeg virkelig synes vi har kommet i mål*»(OS). Det at hele sektoren nå jobber solidarisk i forhold til føringene som er gitt i planen viser at den har høy legitimitet, noe som gjør at den blir det styringsverktøyet den var tenkt å være, mener han. «*Det er en sektor som i større grad styres på en forutsigbar måte nå enn det gjorde tidligere*» (OS).

### Oppsummering

- Alle informantene mener at målene som ble satt for de to prosjektene er nådd.
- Det kunne vært en bedre gjennomgang i etterkant av prosjektet for «kartlegging av beredskapsplaner» for å kvalitetssikre at målene var nådd. Dette kan også gjelde for andre prosjekt
- Det er viktig å ta seg god tid til å formulere og kommunisere tydelige mål ved oppstarten.

## 6.4 Spørsmål 4) « Legitimacy and Political Feasibility» I hvilke grad bidrar prosjektmetodikken til at prosjektene blir forankret hos politisk ledelse

### Prosjektlederne:

Her svarte prosjektleder for «kartlegging av beredskapsplaner» først og fremst ut fra rollen som han også har som del av politisk ledelse, i kraft av å være leder av plan- og miljøutvalget. Han pekte på at prosjekter enten er en direkte politisk bestilling som gjerne er levert til rådmannen i budsjettprosessen, han kaller disse «*politisk genererte prosjekter*»(PB). Eller så er prosjektene «*generert fra rammen via rådmannen*»(PB). Det vil si at prosjektet har sin forankring i planer eller økonomiplan, så er det delegert til rådmannen å gjennomføre tiltaket. Da er det opp til rådmannen om han vil løfte disse prosjektmandatene opp til politisk behandling, mener PB. For disse prosjektene vil muligheten for å påvirke for politikerne først og fremst være når en vedtar prosjektmandatet, da en ikke vil være så involvert verken før eller etter dette beslutningspunktet «*og det kan være problematisk ofte politisk sant, for at man får et prosjektmandat som man har, viss det kommer fra rammen, så har man hatt lite politisk diskusjon rundt det*» (PB).

Prosjektleder for «Kvalitetsplan for oppvekst» poengterte at «*vi hadde jo orienteringer til Levekår og vi hadde planprogrammet ut på høring og vi hadde prosjektplanen til høring*»

Levekår «*grep den med iver*», det ble «*gitt gode innspill og tilbakemeldinger*», «*de synes vi har laget en god plan*»(PO) og hun følte at hun hadde Levekårsutvalget «*i ryggen i forhold til prioriteringer*»(PO) som ble gjort.

### **Politisk ledelse:**

Leder av levekårsutvalget påpeker følgende i forhold til dette med politisk forankring: «*De prosjektene der politikerne eller et utvalg, da som oftest, er styringsgruppe. Da er en jo inne i ganske mange møter og snakker om den konkrete saken*». «*Litt av problematikken i det er jo at mange av de behandlingene vi hadde av oppvekstplanen kommer inn under orienteringer, så det bli ikke gjort noen vedtak. Vedtakene kommer kun når det skal ut på høring eller når en skal vedta et prosjektmandat*», «*det er jo litt utfordringer her at du har en del sånne saker der det ikke blir vedtaksført noe, det er bare en orientering*» og «*det medfører at vi som politikere, at vi absolutt må være på hugget med hva vi gjør for at vi skal ha en, for at det er vår plan for eksempel som blir lagt ut.*» (L)

Om politisk forankring sier ordfører: «*Det er veldig bra at det blir forankret, for det blir det jo nå, uansett, om vi på en måte, er styringsgruppe eller ei*» (O) Men det kan være noe uklart hvilke rolle politisk ledelse har i prosjekter der det ikke er oppnevnt en politisk styringsgruppe, peker hun på. Jeg «*kan jo ta et eksempel med dette kulturhuset, det er jo en salgs prosjektorganisering, men samtidig, for dette nå forprosjektet, er det ingen styringsgruppe og det er ingen, på en måte politisk forankring, annet enn at det står at formannskapet er oppdragsgiver, det har vi aldri vært ute for før*», «*da tenkte vi, å ja, et nytt begrep som er kommet inn og hvor hørte det hjemme i prosjektmandatet?*» (O)

### **Administrativ ledelse:**

Rådmannen poengterer at «*prosjektmetodikken er tydelig på dette med politisk styringsgruppe, sånn at vi har jo, for det første, en løpende orientering, også er det en, den der faseinndelingen av prosjektene, gjør at det er beslutningspunkter underveis*» (R) Dette gjør at politisk ledelse involveres i beslutninger underveis i prosjektene. Tidligere var det gjerne slik at det ble gjort en politisk bestilling, så ble ikke politisk ledelse involvert før administrasjonen hadde sluttført et prosjekt. Da var det ikke sikkert resultatet ble slik politisk ledelse ønsket, utdyper han. Han peker videre på at «*om vi bruker politisk styringsgruppe eller ikke, det er knyttet til delegering til rådmannen, sånn at hvis saken i seg selv er politisk så skal og prosjektet ha en politisk styringsgruppe*» (R). Kvalitetsplan for oppvekst og ny

helse og omsorgsplan, kan være eksempler på dette. En kan også velge å opprette en politisk referansegruppe for å oppnå den politiske forankringen, påpeker rådmannen.

Assisterende rådmann peker på at «*prosjektmetodikken i seg selv legger opp til at det må forankres politisk, der det er nødvendig*», «*politikkerne de skal legge ramme og være styringsgruppe og administrasjonen skal jobbe med prosjektet*»(AR). Endrer forutsetningene seg og selve mandatet for prosjektet må justeres, så skal det opp til ny politisk behandling. AR peker på at dette er en forbedring i forhold til tidligere, de ulike rollene er tydeligere definert, politisk ledelse tar beslutninger og administrasjonen utfører men AR.

Når det gjelder arbeidet med kvalitetsplanen for oppvekst, sier organisasjonssjefen at det kanskje er jobbet på en annen måte enn tidligere med lignende prosjekter. Politisk ledelse vedtok prosjektmandatet og ble fortløpende informert ved gjennomføringen av prosjektet. På denne måten har «*politikkerne sitt behov for å bli involvert, blitt ivaretatt*»(OS). Dette mener han bidro til en politisk forankring av prosjektet.

#### **Oppsummering:**

- Administrativ ledelse mener at den politiske forankringen av prosjekter har blitt styrket etter at den nye prosjektmetodikken ble implementert. Politisk ledelse ser noen utfordringer knyttet prosjektmetodikken og politisk forankring.
- Det råder noe usikkerhet når det gjelder politisk ledelse sin rolle, når de er styringsgruppe for planprosjekter. Det råder også noe usikkerhet når det gjelder politisk ledelse sin rolle i prosjekter, der de ikke er oppnevnt som styringsgruppe.
- Hvem som har bestilt prosjektet har betydning for grad av politisk forankring. Det kan være større utfordringer knyttet til å skape politisk forankring til prosjekter som rådmannen har tatt initiativ til.

### **6.5 Spørsmål 5) I hvilke grad bidrar prosjektmetodikken til at brukerne kan medvirke i prosjektene?**

#### **Prosjektlederne:**

Prosjektleder for «*kartlegging av beredskapsplaner*» svarte på dette med brukermedvirkning at oppdraget var en «*informasjonsinnhenting og lage en anbefaling for hvor vi går videre*» (PB) og at dette ikke involverte noen brukermedvirkning. Men i kraft av å være i den politiske ledelsen hadde PB et mer generelt innspill til spørsmålet: Han påpeker at det er viktig at



brukergruppene får tydelig informasjon om: «Hva skal brukergruppen, hvis det er en brukergruppe, hva skal de utale seg om, hvilke mål, hvilke delmål skal de uttale seg om, og hva rolle har de i prosessen» (PB)

«Systemet vårt, malene og hele prosessen tvinger oss til å tenke på involvering av brukerne, helt i fra starten. Vi kan ikke rigge et prosjekt som våre ansatte jobber med på vegne av enten det er barn og unge eller andre». (PO) Det prosjektleder for Kvalitetsplanen for oppvekst har endret for å få til en enda bedre brukermedvirkning i senere prosjekter, er formen på oppstartsmøtet: «For eksempel i investeringsprosjekter som jeg er med i nå, det og på en måte «tune» mange inn på hva er det prosjektet går på, både foreldre, barn og unge, ansatte i et oppstartsmøte» (PO). Samtidig poengterte PO viktigheten av å gi nok informasjon underveis i prosjektet. Hun sendte jevnlig ut et nyhetsbrev til alle involverte i prosjektet, hvor hun informerte om hva som skjedde og status for prosjektet. I tillegg opprettet hun en «direkte kanal» til seg som de involverte kunne bruke for å komme med innspill, når som helst i prosjektperioden.

### **Politisk ledelse:**

Om brukermedvirkning og den nye prosjektmetodikken svarer leder av levekårsutvalget: «Jeg tror nok at vi i denne prosessen, får lyttet mer, som politikkere, til brukerne», «alle bli hørt på en helt annen måte enn tidligere»(L). L viser også til at «Praksisen før var jo ofte at en satte ned arbeidsgrupper. Da hadde en ofte en politisk arbeidsgruppe eller en delt arbeidsgruppe politisk/administrativt» (L) Han stiller så spørsmål til hvordan mulighetene for brukermedvirkning var ved denne metoden, «den gamle metoden ble nok ofte veldig partipolitisk, nesten det viktigste var jo å få valgt inn en i fra mitt parti inn i den gruppen, for da kan den føre min sak»(L). L avslutter med å si følgende om den nye prosjektmetodikken: «Når det gjelder planer så tror jeg det er en veldig god måte å jobbe på»(L)

Om brukermedvirkning og at brukerne er representert i referansegrupper og brukergrupper, svarer ordfører: «Det er jo positivt, de har jo en mulighet til å være med og medvirke»(O) men det er viktig at brukerne er informert og har mulighet til å forberede seg til møtene de blir innkalt til på samme måte som styringsgruppene, «hva er det vi skal drøfte», «hva er problemstillingene, hva vil dere ha svar på?» (O) poengterer ordfører. Når ordfører blir spurt om brukermedvirkningen har blitt styrket ved innføringen av prosjektmetodikken svar hun «ikke nødvendigvis»(O)

## **Administrativ ledelse:**

På spørsmålet om det har blitt en bedre brukermedvirkning i prosjektene kommunen gjennomfører etter at den nye prosjektmetodikken ble tatt i bruk, svarer rådmannen: «*Ja, og det har vi og fått tilbakemeldinger på, på skolestruktur, på kvalitetsprosjekt og organisasjonsendringsprosjektene så vi har kjørt, så har vi fått tilbakemeldinger på at vi sikrer medvirkning fordi det blir veldig tydelig hvem som er involvert i medvirkningen, når en er involvert og hva en skal mene noe om*» (R)

Assisterende rådmann peker på referansegruppene som arena for brukermedvirkning: «*Vi er tydelig på hva rolle brukerne har, i stor grad er de i referansegrupper i et prosjekt*», «*En har en arena for å medvirke, komme med innspill og den er mye mer systematisert enn tidligere.*» (AR). Også AR viser til tilbakemeldinger på at brukerne har vært fornøyd med prosessene som har vært kjørt, selv om de ikke alltid har vært fornøyd med resultatet.

Også organisasjonssjefen peker på referansegruppen som arena for brukermedvirkning og at hvordan gruppen blir involvert blir beskrevet i prosjektplanen. Han presiserer også at god prosjektledelse og ferdigheter hos prosjektleder er viktig i tillegg til metodikken, «*metodikken kan ikke erstatte god ledelse og kommunikasjon*»(OS).

## **Oppsummering:**

- Prosjektlederne og administrativ ledelse mener at manualer og maler beskriver på en tydelig og systematisk måte, når og hvordan brukerne skal involveres. Et oppstartsmøte med en forventningsavklaring for alle involverte kan være viktig.
- Brukerne har gitt positive tilbakemeldinger i forhold til medvirkning i prosessene som har vært kjørt med den nye prosjektmetodikken.
- Informantene fra politisk ledelse er noe delt på spørsmålet om prosjektmetodikken har gitt en bedre brukermedvirkning. De peker på viktigheten av at det er tydelig for brukerne hva de skal bidra med i de ulike prosjektene.

## 7.0 Analyse: Prosjektmetodikk som styringsverktøy i Lindås kommune, holder den det den lover?

Når jeg skal drøfte om metodikken holder det den lover som et godt styringsverktøy vil jeg bruke vurderingskriteriene til Salamon, og i tillegg vurdere grad av brukermedvirkning. Jeg vil også drøfte funnene opp mot utarbeidet skriftlig materiale knyttet til prosjektmetodikken i Lindås kommune, beskrevet i kapittel 2, samt relevant litteratur på fagfeltet.

Salamon gir ulike styringsverktøy enten en «*Low*», «*Moderate*» eller «*High*» score når det gjelder «*likely impact*» (Salamon, 2002, s. 26) Dette kan vanskelig være presise måleenheter, men det er et forsøk på å oppsummere et totalinntrykk i forhold til hvordan et gitt styringsverktøy fungerer. Jeg vil oppsummere funnene mine ved å bruke Salamon sine måleenheter «*Low*», «*Moderate*» eller «*High*».

For å systematisere kapittelet velger jeg å bruke kulepunktene som oppsummerer hovedfunnene i svarene fra informantene i kapittel 6 som utgangspunkt.

### 7.1 «Manageability»/ Brukervennlighet:

- **Ved utformingen av prosjektmetodikken ble det lagt stor vekt på at den skulle være enkel å bruke og gjenkjennelig for brukeren.** (Kulepunkt 1, oppsummering side 48)

Både rådmannen og organisasjonssjefen la i intervjuet vekt på at det hadde vært viktig å få på plass en prosjektmetodikk som var enkel å bruke. Dette sammenfaller med hva Salamon påpeker i forhold til styringsverktøy: «*The more complex and convoluted the tool, the more separate actors are involved, the more difficult it is likely to be to manage*» (Salamon, 2002, s.24). For at implementeringen av prosjektmetodikk som styringsverktøy skulle få ønsket effekt, anså administrativ ledelse det som viktig at den var enkel å ta i bruk.

Som jeg beskrev i kapittel 2 er definisjonen av et prosjekt i «prosjektskolen» til Lindås kommune: «*Eit prosjekt er eit eingongstiltak med sikte på å nå eit klart formulert mål innanfor gjeven tidsfrist og økonomisk ramme*» (Lindås kommune, 2014e) Dette sammenfaller i stor grad med hvordan prosjekt tradisjonelt sett har blitt definert som jeg beskrev i kapittel 3. Project Management Institute i USA sier at «*Et prosjekt er et midlertidig*

*tiltak etablert for å skape et unikt produkt eller en unik tjeneste»* (Samset, 2008, s.14). Det blir skilt mellom to ulike prosjekttyper, investeringsprosjekt og utviklingsprosjekt, med egne maler og manualer knyttet til disse. Som jeg beskrev i kapittel 3 sammenfaller utviklingsprosjektene med Garnes sin beskrivelse av utviklingsprosjekt og investeringsprosjektene i stor grad med prosjektene Garnes kaller klassiske prosjekt. (Garnes, 2009). Selve metodikken skulle være «*et enkelt system basert på kjent metodikk, med PRINCE 2 og difi sitt opplegg.*» (R) Om PRINCE2 står det i Wikipedia «*It was initially developed as a [UK government](#) standard for information systems projects*» (PRINCE2, 2017) og at det er et internasjonalt anerkjent verktøy for prosjektstyring. Difi leverer ulike system og løsninger skreddersydd for offentlig sektor. På bakgrunn av dette er det grunn til å hevde at metodikken er gjenkjennelig for mange av de aktuelle brukerne i Lindås kommune som har vært borti prosjektmetodikk tidligere. Jeg vil belyse dette ytterligere når jeg drøfter neste kulepunkt:

- **Brukerne har gitt en positiv respons i forhold til bruk av maler, manualer og kurs.** (Kulepunkt 2, oppsummering side 48)

Administrativ ledelse gir uttrykk for at de har fått mange positive tilbakemeldinger når det gjelder brukervennlighet. Assisterende rådmann som selv har vært i prosjektlederrollen, og de to prosjektlederne jeg intervjuet, gir uttrykk for det samme. Nå er ikke utvalget av brukere som er involvert i undersøkelsen stort nok til at en kan entydig konkludere på dette. At administrativ ledelse sier at de har fått mange positive tilbakemeldinger, betyr heller ikke nødvendigvis at alle brukerne er fornøyd med brukervennligheten. Det kan være andre faktorer som spiller inn som gjør at de gir en slik tilbakemelding.

Når jeg ser på de to prosjektene som jeg har beskrevet i oppgaven, ser jeg at de stort sett har fulgt manualene og brukt malene som er utarbeidet. Men noen avvik er det. I prosjektet «*kartlegging av beredskapsplaner*» er malen for prosjektplanen brukt som mal for selve prosjektmandatet og jeg har ikke funnet en egen prosjektplan. Jeg har heller ikke funnet noen skriftlig evaluering av prosjektet. Noe av grunnen til dette kan være at dette prosjektet ble gjennomført rett etter at prosjektmetodikken ble tatt i bruk, og da var ikke alt opplæringsmaterieill var ferdig utarbeidet. Det var derfor kanskje ikke klart for prosjektleder hvilke maler han skulle bruke. For prosjektet «*kvalitetsplan for oppvekst*» ble levekårsutvalget oppnevnt som styringsgruppe. Underveis i prosjektperioden ble utvalget omdefinert til å være en referansegruppe. I intervjuet med leder av levekårsutvalget virket det som om han ikke

hadde fått med seg denne endringen. Jeg vil komme tilbake til dette når jeg drøfter «*politisk forankring*». Men totalt sett for de to prosjektene jeg har sett på, blir det pekt på en rekke positive faktorer knyttet til brukervennlighet. Et viktig moment er at en blir ledet til å lage en detaljert fremdriftsplan for hele prosjektperioden, der tidspunkt, møterom og deltakere er lagt inn. Et annet viktig moment som blir trukket frem, er at metodikken gjør at en må definere tydelige mål med en klar tidsfrist for hva som skal leveres når.

Når det gjelder politisk ledelse har de et mer nyansert syn på brukervennligheten til verktøyet i kraft av å ha rollen som styringsgruppe for ulike prosjekt. Dette vil jeg komme tilbake til når jeg drøfter «*politisk forankring*».

- **I starten syns spesielt politisk ledelse at rollen til politisk styringsgruppe i prosjektene, var uklart beskrevet. Dette har blitt bedre.** (Kulepunkt 3, oppsummering side 48)

Dette kulepunktet vil jeg også komme tilbake til når jeg drøfter «*politisk forankring*».

- **Verktøyene for å styre prosjektporteføljen fungerer tilfredsstillende for rådmannsteamet og gir en bedre oversikt enn det en hadde før.** (Kulepunkt 4, oppsummering side 48)

Som jeg beskrev i kapittel 2 var noe av bakgrunnen for at en ville innføre prosjektmetodikk i Lindås at en ville få bedre oversikt og kontroll over hvilke prosesser som var i gang i organisasjonen. Både for å vurdere hvordan en best nytter de tilgjengelige ressursene og for å kunne prioritere ressursene på arbeidsoppgaver som var viktig å løse i et gitt tidsrom. Rådmannen har utviklet en porteføljeoversikt for investeringsprosjektene og en for driftsprosjekter. Organisasjonssjefen påpeker at dagens porteføljeoversikt gir en mulighet for overordnet styring som «*er en sterk forbedring i fra hvordan vi har hatt det før*»(OS). Slik det ser ut er administrativ ledelse godt fornøyd med brukervennligheten når det gjelder verktøyene for prosjektporteføljestyling.

Selv om administrativ ledelse er fornøyd med verktøyene for prosjektporteføljestyling, kan det være grunn til å stille spørsmål ved dette. I underkapittel 3.3.5 pekte jeg på noen momenter vedrørende porteføljestyling av prosjekter, hentet fra relevant faglitteratur. En prosjektporteføljeoversikt bør gi oversikt over ressursbruk og risiko, for at den skal være et nyttig verktøy. Aktuelle spørsmål å stille seg kan være: «*Har vi nok ressurser til å gjennomføre alle prosjektene?*» «*Bruker vi de riktige ressursene på rett plass?*» «*Må alle*

*oppgavene utføres av interne krefter, eller kan deler settes ut?»* (Kolltveit et al, 2009, s.385).

Som jeg vil komme inn på når jeg drøfter kostnadseffektivitet i neste underkapittel er ikke ressursbruken knyttet til enkeltprosjekter eller prosjektporteføljen som helhet, tydelig beskrevet.

### **Oppsummering:**

På bakgrunn av undersøkelsen jeg har gjennomført og gjennomgang av utarbeidet materiell knyttet til prosjektmetodikken til Lindås kommune, kan en si at brukervennligheten scorer høyt. Når det gjelder politisk ledelse sine innspill, vil jeg komme tilbake til disse ved drøftingen knyttet til «*politisk forankring*».

## **7.2 «Efficiency»/ Kostnadseffektivitet:**

- **Det er viktig å estimere ressursbruk/tidsbruk før en starter opp prosjektet.**

(Kulepunkt 1, oppsummering side 50)

Om kostnadseffektivitet skriver Salamon «*The most efficient tool may not be the most effective one. Rather, it is the one that achieves the optimum balance between benefits and costs*». (Salamon, 2002, s.23). Han presiserer også at når en vurderer kostnadene, må en vurdere alle kostnadene knyttet til gjennomføringen av et prosjekt, for alle parter som er involvert. I prosjektene Lindås kommune gjennomfører vil dette for eksempel være kostnader som påløper hos andre organisasjoner eller knyttet til privat personer, ved at de blir involvert i prosjektene.

I de to prosjektene jeg har satt fokus på i oppgaven er kostnadene i hovedsak personalkostnader. Som jeg kommer tilbake til under punkt 7.3, kan en si at begge prosjektene har nådd målene sine. Spørsmålet blir da om en har brukt det som har vært nødvendig av ressurser for å nå disse målene, eller om en kunne klart seg med mindre ressurser og likevel hatt en god nok måloppnåelse. Har en funnet den optimale balansen mellom kostnadene en pådrar seg og resultatene en oppnår, slik Salamon beskriver?

Det er stor forskjell på størrelsen og omfanget av de to prosjektene. Prosjektleder for «*kartlegging av beredskapsplaner*» som er det minste prosjektet og som involverte færrest deltakere, presiserte viktigheten av at de før oppstart ble enig om hvor mye personalressurser de skulle bruke på å gjennomføre prosjektet. Prosjektleder skulle gjøre størstedelen av

arbeidet og i prosjektmandatet står det at han skulle bruke 20 % av stillingen sin i tre måneder til prosjektarbeidet. I tillegg til prosjektleder bestod prosjektgruppen av tre personer og styringsgruppen bestod av to personer. Prosjektleder holdt seg innenfor den avtalte rammen for hvor mye av sin arbeidstid han skulle bruke på prosjektet.

I prosjektmandatet og/eller prosjektplanen for «*kvalitetsplanen for oppvekst*» er det ikke gjort noe forsøk på å estimere forventet tidsbruk for prosjektleder. I prosjektgruppen var de åtte deltakere i tillegg til prosjektleder og de hadde 11 møter. Rådmannsteamet som var administrativ styringsgruppe bestod av seks personer. I tillegg var det oppnevnt tre referansegrupper med en rekke deltakere. 44 personer ble invitert til møtene for referansegruppe nr. 1. Dette var både ansatte og andre involverte på fagfeltet. Så var rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne referansegruppe nr. 2 og ungdomsrådet referansegruppe nr. 3. Levekårsutvalget ble utnevnt til å være politisk styringsgruppe, som senere ble omdefinert til å være referansegruppe. Et relevant spørsmål vil være om en har funnet den optimale balansen mellom kostnader og resultater ved denne organiseringen av prosjektet, slik Salamon hevder gir best kostnadseffektivitet. Det er vanskelig å gi et presist svar på dette. Noe av grunnen til det er at det i prosjektmandatet og prosjektplanen ikke er gjort noe forsøk på å estimere hvor mye tid og personalressurser en så for seg å bruke i prosjektet totalt sett, slik det ble gjort for prosjektet «*kartlegging av beredskapsplaner*». Samtidig er de to prosjektene så ulike både i størrelse og i forhold til de definerte målene at de kan vanskelig sammenliknes når det gjelder dette. Får å oppnå målene for prosjektet «*kvalitetsplan oppvekst*» var det nødvendig å forankre og involvere mange ulike aktører. Kvalitetsplanen skulle være et grunnlagsdokument for hele den nye oppvekstsektoren og for at den skulle ha nødvendig legitimitet ble involvering prioritert høyt. En kan vel også si at selve prosessen i seg selv var viktig for en nyopprettet sektor, og at en kan ha hentet gevinster utover resultatmålene og effektmålene som er beskrevet i prosjektmandatet. Prosessen i seg selv kan ha virket samlende og bidratt til å bygge en felles kultur i den nye sektoren.

Det kan likevel være grunn til å stille spørsmål ved om ressursbruken i prosjektet ble vurdert godt nok før en startet opp. Prosjektleder selv påpekte at «*vi brukte uforutsett mye tid i starten*» (PO) og i evalueringsrapporten kom det innspill i forhold til referansegruppene om at en burde «*vurdere tal deltakarar, dette tar tid frå andre oppgåver*» (Lindås kommune, 2016). En konsekvens av å ikke utrede og planlegge utfra en bestemt ressursbruk i et prosjekt, kan være at en bruker mer ressurser enn nødvendig.

- **Prosjektmetodikken gir ledelsen en bedre oversikt over ressursbruken enn det en hadde tidligere.** (Kulepunkt 2, oppsummering side 50)

Assisterende rådmannen påpekte følgende i intervjuet: *«den største endringen, er at nå har vi oversikten over hvilke ressurser vi bruker inn i prosjektet, på en mye bedre måte enn tidligere, både personalressurser men og økonomiske ressurser»*(AR). Ser en på prosjektmandatet for *«kartlegging av beredskapsplaner»* gir det et godt bilde av hvilke personalressurser en velger å bruke i prosjektarbeidet og omfanget av dette arbeidet. Ser en på prosjektmandatet og prosjektplanen for *«kvalitetsplanen for oppvekst»* gir også disse et godt bilde av hvilke personalressurser en velger å bruke, men det er ikke så lett å se i hvilke omfang de blir involvert. Møteplanene sier noe om tiden som blir bruk i møter, men i et så stort prosjekt med så mange involverte sier det seg selv at det er mye arbeid som må gjøres i forkant, mellom og etter møtene. Som assisterende rådmann påpeker er nok dette likevel en vesentlig forbedring i forhold til hvordan en kjørte prosjekter før en innførte den nye prosjektmetodikken. I denne oppgaven har jeg valgt å fokusere på to prosjekter som er gjennomført med den nye prosjektmetodikken, og det er stor variasjon mellom disse i forhold til hvordan de beskriver og planlegger ressursbruken. Denne variasjonen finner en kanskje også mellom andre gjennomførte prosjekt.

I forhold til selve prosjektporteføljen poengterte rådmannen: *«Vi ser ikke nødvendigvis ett og ett prosjekt isolert, men ser summen av prosjekter og hva vi er i stand til å håndtere og justerer etter hvert hvis det er noen prosjekt som tar mer tid enn forutsatt, eller det dukker opp andre uforutsette ting.»*(R) Prosjektporteføljen gir en god oversikt over hvilke prosjekter som er i gang, når de begynner og slutter, hvem som er prosjektansvarlig og hvem som er prosjektleder. Dermed gir dette verktøyet gir en god oversikt over mengden prosjekter som til enhver tid er i gang. Det oversikten ikke sier noe om, er størrelsen og omfanget av prosjektene. For å danne seg et bilde av dette, må en se til prosjektmandatene og prosjektplanene for hvert enkelt prosjekt. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål til om prosjektverktøyene gir en god nok oversikt over ressursbruken i de ulike prosjektene, til at overordnet ledelse har et godt grunnlag for å prioritere ressursene i forhold til ulike behov. For eksempel ville det vært nyttig å vite noe om størrelse og omfang på hvert enkelt prosjekt når en skal vurdere hvor mange prosjekt en kan ha gående samtidig. I underkapittel 3.3.5 pekte jeg på at der er viktig *«å sortere og prioritere, slik at organisasjonen ikke blir overbelastet med alt for mange forbedringsprosjekter»*(Kolltveit et al., 2009, s.384). Det er ofte de samme aktørene som blir involvert i slike prosjekt.



- **Avvik i forhold til økonomiske rammer i et prosjekt, blir fanget opp tidligere enn før, noe som gjør at en slipper store overraskelser under slutføringen av prosjektene.** (Kulepunkt 3, oppsummering side 50)

Assisterende rådmann påpekte: «Økonomistyringen er blitt mye, mye bedre, fordi at nå har vi det sånn at hvis rammene endrer seg i en fase så skal det opp til en politisk styringsgruppe for et vedtak» (AR). Dette mente assisterende rådmann var en viktig endring ved innføringen av den nye prosjektmetodikken. Han pekte spesielt på de store investeringsprosjektene som er i gang. I disse prosjektene får den politiske styringsgruppen fortløpende informasjon om utviklingen i prosjektene og ser en behov for å endre den økonomiske rammen for prosjektet skal avgjørelser om dette gjøres av politisk styringsgruppe så fort behovet dukker opp. Det kunne vært interessant og sett nærmere på investeringsprosjektene kommunen er i ferd med å gjennomføre. Men ingen av investeringsprosjektene der en har tatt i bruk den nye prosjektmetodikken er avsluttet, derfor har jeg valgt å fokusere på to utviklingsprosjekter som er avsluttet.

### **Oppsummering:**

På bakgrunn av undersøkelsen jeg har gjennomført og gjennomgang av utarbeidet materiell knyttet til prosjektmetodikken til Lindås kommune, vil en kunne si at kostnadseffektiviteten scorer middels. Bakgrunnen for dette er at det er vanskelig å vurdere om prosessene faktisk har vært kostnadseffektive, når forventet ressursbruk ikke er bedre beskrevet. Da kan det være større risiko for at en bruker mer ressurser enn nødvendig ved gjennomføringen av ulike prosjekt.

### **7.3 «Effectiveness»: Oppnår en målene som er satt?**

- **Alle informantene mener at målene som ble satt for de to prosjektene er nådd.** (Kulepunkt 1, oppsummering side 52)

«Prosjektskolen» til Lindås kommune definerer to typer mål som skal beskrives i prosjektmandatet:

«Resultatmål: Det direkte resultat av prosjektet (produktet som skal leverast)»

«Effektmål: Den bruken oppdragsgjever vil gjere av produktet når dette er ferdigstilt. Kva skal prosjektet oppnå?»

(Lindås kommune, 2014d)

Det er først og fremst resultatmålene jeg vil drøfte, siden det ikke er så lenge siden prosjektene ble avsluttet. Det er derfor vanskelig å evaluere effektmålene. I tillegg er høy måloppnåelse for effektmålene avhengig av en rekke ytre faktorer som prosjektledelsen i begrenset grad kan kontrollere. Når det for eksempel gjelder «*Kvalitetsplan for oppvekst*» så kan prosjektledelsen ha god kontroll på at planen blir ferdig innen gitt tidsfrist og med ønsket kvalitet. Men uansett om en har hatt høy grad av medvirkning i planprosessen, så er en avhengig av at aktører som politisk ledelse, foreldre og andre institusjoner, følger opp tiltakene i planen i etterkant av planprosessen, for å nå effektmålene. Dette er det vanskeligere å ha kontroll på. Salamon peker også på denne utfordringen: «*Even with very effective management, indirect government programs such as those that regulate or dispense grants often cannot attain their desired result because the ultimate policy outcome is in the hand of others*» (Salamon, 2002, s. 67)

Begge prosjektlederne mener at de oppnådde målene som var satt innenfor tidsrammen som var bestemt. Resultatmålet for «*kartlegging av beredskapsplaner*» var og «*skaffe ein oversikt over eksisterande beredskapsplanar i einingane og evt dokumentere mulige manglar i forhold til behov avdekka i ROS-analyse*» (Lindås kommune, 2014f) jamfør prosjektmandat. For «*kvalitetsplan for oppvekst*» var resultatmålet at det «*skulle utarbeidast ein kvalitetsplan for oppvekst, som synleggjer behov og prioriterte tiltak i ein periode på inntil 5 år. Kvalitetsplanen skal til politisk handsaming vår-16/tidleg haust-16.*» (Lindås kommune, 2015). Begge prosjektene har altså hatt som resultatmål å levere en rapport/ plan som vil være et grunnlag for videre arbeid på fagområdene, innenfor en definert tidsramme. Derfor vil en kunne si at de har hatt en høy måloppnåelse når det gjelder resultatmålene. Dette bekrefter også de andre informantene.

Når det gjelder effektmålene som er definert i prosjektmandatene er det mer krevende og si noe eksakt om måloppnåelse, da disse peker på hvilke effekter prosjekter kan ha på sikt. Skal en evaluere i hvor stor grad en har nådd disse målene må det gjøres en evaluering på et senere tidspunkt når for eksempel «*kvalitetsplanen for oppvekst*» har vært brukt som styringsdokument i noen år. Jeg velger derfor ikke å gå nærmere inn på effektmålene i denne oppgaven.

Om en oppnår målene som er satt svarer rådmannen «*De prosjektene som er slutført som vi har brukt prosjektmetodikken så har vi jo det, og i den kvalitetsplanen så er det ikke noen tvil om at vi har nådd målene*»(R). I intervjuet ble han spesielt utfordret på om det var noen av prosjektene som er ferdigstilt ved bruk av den nye prosjektmetodikken der en ikke hadde nådd målene for prosjektet, men han klarte ikke å komme på noen eksempler på dette. I arbeidet med designet av denne oppgaven var jeg også på jakt etter noen prosjekt som ikke har lyktes med å nå målene som var satt, men kunne heller ikke finne dette. Noen prosjekt er blitt utsatt og er ikke ferdig enda, men jeg har ikke funnet noen som er gjennomført der en har mislyktes med å nå resultatmålet. Når det gjelder effektmålene er det som sagt vanskeligere å si noe om grad av måloppnåelse.

- **Det er viktig å ta seg god tid til å formulere og kommunisere tydelige mål ved oppstart.** (Kulepunkt 2, oppsummering side 52)

Skal en kunne måle i hvilke grad en når målene som er satt for et prosjekt må målene være definert så presist at det er mulig å måle om en faktisk når de. Assisterende rådmann påpekte i intervjuet at spørsmålet «*Ja, vi er blitt mye flinkere på å definere mål*».(AR). Både han og de prosjektlederne presiserte at de hadde brukt mye tid ved oppstart av prosjektene på å definere tydelige mål. Dette både for å gjøre en fornuftig avgrensing av prosjektet i forhold til ressursbruk, for at målene skal være enkle å kommunisere til de involverte i prosjektet og for at en skal ha konkrete målbare mål å strekke seg etter. Ved at en valgte å ha dette fokuset, ser det ut som om en har lyktes med å definere gode målbare mål for de to prosjektene, jamfør forrige kulepunkt.

- **Det kunne vært en bedre gjennomgang i etterkant av prosjektet for «kartlegging av beredskapsplaner» for å kvalitetssikre at målene var nådd. Dette kan også gjelde for andre prosjekt.** (Kulepunkt 3, oppsummering side 52)

Prosjektleder for «*kartlegging av beredskapsplaner*» svarte i intervjuet at «*I vårt prosjekt oppnådde vi målene, tror jeg!*»(PB). Det han ville poengtere med å svare slik var at de ikke hadde brukt tid i etterkant av at prosjektet til å kvalitetssikre at målene var nådd. Jeg har heller ikke funnet at det er gjort en skriftlig evaluering av gjennomføringen av prosjektet. For «*kvalitetsplan for oppvekst*» er det gjort en evaluering og det utarbeidet en skriftlig evalueringsrapport. I denne fremgår det at mål og gjennomføring ble drøftet. Om målsetning står det at en «*brukte tid på felles forståing, avgrensing*», «*sikre felles forståing før produksjon*» (Lindås kommune, 2016). Det står ikke noe helt spesifikt relatert til

måloppnåelse men det står følgende innspill som er relevant for effektmålene:

*«Implementering av planen – leiaroppgåve å sikre at tilsette kjenner til prioriteringane og følgjer opp tiltak/målsetjing»* (Lindås kommune, 2016). For dette prosjektet er det også et avvik mellom målene i prosjektmandatet og målene i prosjektplanen. Resultat- og effektmålene i prosjektmandatet er direkte knyttet til det å utarbeide et plandokument, målene i prosjektplanen er mer målformuleringer for selve innholdet i planen. I denne oppgaven velger jeg å forholde meg til målene beskrevet i prosjektmandatet. I forhold til disse målene ser det ut til at det er gjort en evaluering av måloppnåelse i etterkant av at prosjektet var ferdig.

I «prosjektskolen» blir det poengtert at ved avslutning av prosjektet skal en *«endelig godkjenne prosjektets sluttleveranse og bekrefte at målene er oppnådd eller at prosjektet ikke har mer å bidra med.»* (Lindås kommune, 2014b, lysbilde 43). Men det er ikke utarbeidet en egen mal for evaluering. Det er mulig at en tydeliggjøring av at evaluering er viktig, og for eksempel en egen mal for evaluering, hadde bidratt til at flere prosjekter gjennomfører dette. I underkapittel 3.3.4 pekte jeg på at å stille spørsmålet *«Hva har vi lært av dette prosjektet som vi kan ta med oss videre?»* (Jacobsen, 2016, s.134), kan være viktig for å videreutvikle prosjektmetodikken i Lindås kommune.

### **Oppsummering:**

På bakgrunn av undersøkelsen jeg har gjennomført og gjennomgang av utarbeidet materiell knyttet til prosjektmetodikken til Lindås kommune, kan en si at måloppnåelsen har vært høy i de to prosjektene. I begge prosjektene har en levert et resultat i henhold til resultatmål innenfor definert tidsramme. Når det gjelder effektmålene, er det som jeg har vært inne på, vanskelig å evaluere disse på en hensiktsmessig måte nå.

## **7.4 «Legitimacy and Political Feasibility» I hvilke grad bidrar prosjektmetodikken til at prosjektene blir forankret hos politisk ledelse**

Salamon peker på et viktig moment når det gjelder ulike styringsverktøy en velger å ta i bruk: *«Clearly, no matter what the prospects for effectiveness, a program that cannot win political support cannot make headway»* (Salamon, 2002, s.24). Ønsker en å oppnå målene som er satt for et prosjekt, er en ofte avhengig av støtte fra politisk ledelse. Har en ikke lykkes med å

skape en god politisk forankring i prosessen, kan det være krevende å oppnå målene som er definert for prosjektet.

- **Administrativ ledelse mener at den politiske forankringen av prosjekter har blitt styrket etter at den nye prosjektmetodikken ble implementert. Politisk ledelse ser noen utfordringer knyttet prosjektmetodikken og politisk forankring.** (Kulepunkt 1, oppsummering side 54)

Assisterende rådmann pekte på at «*prosjektmetodikken i seg selv legger opp til at det må forankres politisk, der det er nødvendig*», «*politikerne de skal legge ramme og være styringsgruppe og administrasjonen skal jobbe med prosjektet*»(AR). AR mener at dette er en forbedring i forhold til tidligere, de ulike rollene er tydeligere definert, politisk ledelse tar beslutninger og administrasjonen utfører. Rådmannen og organisasjonssjefen gav også uttrykk for at den nye prosjektmetodikken tydeliggjør hvem som har hvilke rolle og hvem som beslutter hva i de ulike fasene i et prosjekt.

De to prosjektene jeg har sett på i oppgaven er ulike både når det gjelder omfang og hvilke oppgave de skal løse. «*Kartlegging av beredskapsplaner*» var et lite prosjekt som ble definert til å være en del av oppgavene som er delegert til rådmannen å løse administrativt. Derfor var det ikke noen politisk styrings- eller referansegruppe. For dette prosjektet er det ikke så relevant å drøfte politisk forankring. Når det gjelder «*Kvalitetsplan for oppvekst*» ble Levekårsutvalget først oppnevnt som styringsgruppe, men gikk etter hvert over til å være en referansegruppe, i følge prosjektleder. Jeg vil derfor først og fremst drøfte innspillene informantene har kommet med i forhold til dette prosjektet. I tillegg har både administrativ og politisk ledelse kommet med generelle innspill knyttet til alle prosjekter der den nye prosjektmetodikken har vært benyttet, også investeringsprosjekt. Disse vil også danne grunnlaget for drøftingen. Det fremgår altså at informantene fra administrativ ledelse mener at den politiske forankringen av prosjekter der den nye prosjektmetodikken har vært tatt i bruk, er blitt styrket i forhold til slik det var før metodikken ble tatt i bruk. Informantene fra politisk ledelse peker på noen utfordringer knyttet til dette. Eksempler på dette kom frem i intervjuene når informantene fra politisk ledelse beskrev erfaringene med å være i en politisk styringsgruppe. Dette vil jeg drøfte nærmere under neste kulepunkt.

- **Det råder noe usikkerhet når det gjelder politisk ledelse sin rolle, når de er styringsgruppe for planprosjekter. Det råder også noe usikkerhet når det gjelder politisk ledelse sin rolle i prosjekter, der de ikke er oppnevnt som styringsgruppe.** (Kulepunkt 2, oppsummering side 54)

I intervjuet med leder av Levekårsutvalget viste han til eksempler fra arbeidet med «Kvalitetsplan for oppvekst» hvor utvalget var styringsgruppe. Slik han svarte på spørsmålene var det ikke noe som indikerte at utvalget hadde en forståelse av at de etter hvert ble omdefinert til å være en referansegruppe. Han pekte på noen utfordringer i forhold til rollen som styringsgruppe: «Litt av problematikken i det er jo at mange av de behandlingene vi hadde av oppvekstplanen kommer inn under orienteringer, så det ble ikke gjort noen vedtak. Vedtakene kommer kun når det skal ut på høring eller når en skal vedta et prosjektmandat», «det er jo litt utfordringer her at du har en del sånne saker der det ikke blir vedtaksført noe, det er bare en orientering» (L).

Det er forskjell på saksgangen til en orienteringssak og en ordinær sak som blir fremmet for behandling. En ordinær sak blir sendt ut i god tid i før møte med en saksutgreiing og et forslag til vedtak. Dette gir medlemmene i utvalget mulighet til å forberede seg, diskutere saken med andre, gjerne på et forberedende gruppemøte i partiet. Vedtaket som blir gjort blir ført i protokollen. Både vedtak og saksutgreiing som blir sendt ut i forkant er offentlig og ligger tilgjengelig for lokalaviser og andre. Når det gjelder en orienteringssak, blir det kanskje ikke sendt ut noe informasjon i forkant, og det blir heller ikke vedtaksført noe vedtak etter at orienteringen har vært gitt i utvalget. Men medlemmene i utvalget blir gjerne bedt om å komme med innspill som for eksempel blir tatt med videre i en planprosess. Prosjektleder for «Kvalitetsplanen for oppvekst» pekte i intervjuet på at det ble «gitt gode innspill og tilbakemeldinger» (PO) i Levekårsutvalget. Men når det gjelder styringssignaler som er vedtaksført i Levekårsutvalget, var det ett beslutningspunkt når prosjektmandatet ble vedtatt, ett når det ble vedtatt å sende høringsutkastet ut på høring og ett når endelig planutkast ble vedtatt. I planprosessen mellom disse beslutningspunktene ble bare utvalget holdt informert. I praksis har utvalget da fungert mer som en referansegruppe. Dette sammenfaller med at prosjektleder mener at utvalget ble omdefinert til å være det, selv om utvalget selv kanskje ikke fikk med seg denne endringen. Det har vært andre planprosjekt organisert på samme måte, der også utvalget har vært oppnevnt til å være styringsgruppe. Det er også nye planprosjekter i gang med samme organisering. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om rollen som politisk styringsgruppe er godt nok definert i den nye prosjektmetodikken, spesielt om en velger å ha en politisk styringsgruppe i utviklingsprosjekt.

For investeringsprosjektene kan det virke som at det er definert flere beslutningspunkt hvor politisk styringsgruppe har en aktiv rolle. Siden det ikke er noen slike prosjekter som er

slutført enda, har jeg ikke tatt med noen av disse i undersøkelsen og velger derfor ikke å drøfte dette noe videre.

- **Hvem som har bestilt prosjektet har betydning for grad av politisk forankring. Det kan være større utfordringer knyttet til å skape politisk forankring til prosjekter som rådmannen har tatt initiativ til.** (Kulepunkt 3, oppsummering side 54)

Prosjektleder for «Kartlegging av beredskapsplaner» er også leder av plan og miljøutvalget i kommunen. Under intervjuet svarte han også på bakgrunn av erfaringer han har gjort seg som del av den politiske ledelse i kommunen. Når et prosjekt er en administrativ bestilling, på et område som er delegert til rådmannen, kaller han det et prosjekt «*generert fra rammen via rådmannen*»(PB). Da er det opp til rådmannen om han fremmer prosjektmandatet for politisk behandling. Han peker på at «*det kan være problematisk ofte politisk sant, for at man får et prosjektmandat som man har, viss det kommer fra rammen, så har man hatt lite politisk diskusjon rundt det*» (PB).» Ordfører var også inne på noe av det samme i intervjuet: Jeg «*kan jo ta et eksempel med dette kulturhuset, det er jo en salgs prosjektorganisering, men samtidig, for dette nå forprosjektet, er det ingen styringsgruppe og det er ingen, på en måte politisk forankring, annet enn at det står at formannskapet er oppdragsgiver, det har vi aldri vært ute for før*», «*da tenkte vi, å ja, et nytt begrep som er kommet inn og hvor hørte det hjemme i prosjektmandatet?*» (O)

Prosjektmetodikken har to forskjellige sett med maler og manualer. Ett for prosjekter som er en administrativ bestilling og ett for prosjekt som er en politisk bestilling. I tillegg blir det definert to ulike typer prosjekt, utviklingsprosjekt og investeringsprosjekt. For utviklingsprosjekt som er en administrativ bestilling og om en velger å opprette en politisk styringsgruppe eller ikke, kan det se ut som at politisk ledelse ikke oppfatter sin rolle som tydelig definert, og at den politiske forankringen dermed blir svak. Utfordringene knyttet til slike prosjekt, der de er oppnevnt som styringsgruppe, drøftet jeg under forrige kulepunkt. I utviklingsprosjekt, der de ikke er styringsgruppe, er det gjerne bare selve prosjektmandatet som er oppe til politisk behandling. Da er det bare ved dette beslutningspunktet politikerne er direkte involvert. På tilbakemeldingene fra politisk ledelse i denne undersøkelsen, ser det ut til at det er noe frustrasjon rundt dette. En årsak til dette kan være at rollen politisk ledelse har som styringsgruppe i et utviklingsprosjekt, ikke er like tydelig formulert i materialet som er utarbeidet i prosjektskolen i forhold til hvilke rolle politisk ledelse har som styringsgruppe i et

investeringsprosjekt. Et annet moment som kan skape usikkerhet, er praksis i forhold til når en bruker politisk styringsgruppe i utviklingsprosjekt. Rådmannen svarte i intervjuet at *«hvis saken i seg selv er politisk så skal og prosjektet ha en politisk styringsgruppe»*(R). Det er ikke helt entydig hva som er en politisk sak og hva som ikke er en politisk sak. For prosjektet *«Kvalitetsplan for oppvekst»* valgte prosjektleder å omdefinere politisk styringsgruppe til å være en referansegruppe underveis i prosjektet. Det kan derfor se ut som det råder noe usikkerhet om i hvilke utviklingsprosjekt en velger å opprette en politisk styringsgruppe.

Når administrativ ledelse svarte på spørsmål om politisk forankring, peker de først og fremst på erfaringer fra gjennomføringen av investeringsprosjekter. *«Prosjektmetodikken er tydelig på dette med politisk styringsgruppe, sånn at vi har jo, for det første, en løpende orientering, også er det en, den der faseinndelingen av prosjektene, gjør at det er beslutningspunkter underveis»* (R). Manualen som er utarbeidet for investeringsprosjekter er langt mer detaljert i beskrivelsen av hvordan en gjennomfører prosjekter enn den for utviklingsprosjekt, med faseinndeling og ulike beslutningspunkt. For investeringsprosjekt kan det se ut som om politisk ledelse både syns at rollen deres er tydeligere definert, og at forankringen er bedre enn i utviklingsprosjekt. Men som nevnt tidligere er ingen av investeringsprosjektene ferdig enda, og det er derfor vanskelig å evaluere de nå.

Spesielt når jeg nå har drøftet politisk forankring, må jeg påpeke at utvalget av informanter fra politisk ledelse er forholdsvis lite og det er i hovedsak erfaringene fra prosjektet *«Kvalitetsplan for oppvekst»* jeg har drøftet. Jeg har pekt på noen relevante utfordringer, men det kan stilles spørsmål ved om utvalget informanter og erfaringene deres gir grunnlag for å si noe generelt om den nye prosjektmetodikken til Lindås kommune og grad av politisk forankring. Jeg vil drøfte dette nærmere i kapittel 8.

### **Oppsummering:**

På bakgrunn av undersøkelsen jeg har gjennomført og gjennomgang av utarbeidet materiell knyttet til prosjektmetodikken til Lindås kommune, så kan en si at politisk forankring scorer middels. Dette på bakgrunn av erfaringene politisk ledelse har gjort seg med prosjektmetodikken så langt, og at politisk ledelse sin rolle i utviklingsprosjekt kanskje ikke er tydelig nok definert i materialet som er utarbeidet.



## 7.5 I hvilken grad bidrar prosjektmetodikken til at brukerne kan medvirke i prosjektene?

I prosjektet «Kartlegging av beredskapsplaner» ble det ikke, som jeg har vært inne på, opprettet noen referansegruppe. Prosjektet var lite i omfang og den definerte kartleggingsoppgaven for prosjektet gjorde at en heller ikke så det naturlig å opprette en referansegruppe, eller sette inn andre tiltak for å få til en brukermedvirkning. I dette underkapittelet vil jeg derfor i hovedsak drøfte erfaringene knyttet til prosjektet «Kvalitetsplan for oppvekst» og andre prosjekter der en har oppnevnt en referansegruppe.

- **Prosjektlederne og administrativ ledelse mener at manualer og maler beskriver på en tydelig og systematisk måte, når og hvordan brukerne skal involveres. Et oppstartsmøte med en forventningsavklaring for alle involverte kan være viktig.** (Kulepunkt 1, oppsummering side 56)

Prosjektleder for «Kvalitetsplanen for oppvekst» poengterte at «Systemet vårt, malene og hele prosessen tvinger oss til å tenke på involvering av brukerne, helt i fra starten. Vi kan ikke rigge et prosjekt som våre ansatte jobber med på vegne av enten det er barn og unge eller andre». (PO). Assisterende rådmann sa om brukermedvirkning i intervjuet: «En har en arena for å medvirke, komme med innspill og den er mye mer systematisert enn tidligere.» (AR). I malene for prosjektmandatene blir det lagt føringer for hvordan en skal bygge en prosjektorganisasjon. Referansegrupper er en viktig del av denne organisasjonen. For «Kvalitetsplanen for oppvekst» ble det opprettet tre referansegrupper. I tillegg valgte prosjektleder å kjøre en åpen prosess der det var mulig for brukere å sende innspill direkte til prosjektleder underveis i prosessen. Når en ser på hvordan malene og manualene beskriver hvordan en skal gjennomføre et prosjekt, og i tillegg ser hvordan «Kvalitetsplan for oppvekst» ble gjennomført, ser det ut til prosjektmetodikken setter fokus på brukerne i prosessen.

Prosjektleder for «Kartlegging av beredskapsplaner» peker likevel på om svaret på følgende spørsmål er like klart i alle prosjektene som gjennomføres: «Hva skal brukergruppen, hvis det er en brukergruppe, hva skal de utale seg om, hvilke mål, hvilke delmål skal de uttale seg om» (PB). Her uttaler han seg ikke om prosjektet «Kartlegging av beredskapsplaner», men andre prosjekt der han har vært involvert. Det er også noe av det samme PO peker på når det gjelder å gjennomføre et oppstartsmøte, der en forsøker å få samstemt forventningene hos både brukerne og andre aktører involvert i prosjektet. En slik forventningsavklaring ved oppstart,

kan gjøre gjennomføringen av prosjektet lettere. Selv om en gjør som beskrevet i maler og manualer og oppretter referansegrupper, så vil reell brukermedvirkning avhenge av at det er tydelig hva brukerne skal bidra med i prosessen, og at de har en reell mulighet til å påvirke resultatet. En kan se paralleller i forhold til det jeg drøftet når det gjaldt politisk forankring i underkapittel 7.4. Blir deltakerne i en referansegruppe bare informert om prosessen, uten at det blir gitt rom for innspill, er ikke det en reell medvirkning. Skal en kunne komme med gode innspill, må det gjerne sendes ut sakspapirer i forkant med en tydelig bestilling på hvilke områder en ønsker innspill.

I retningslinjene for utviklingsprosjekt står det kun at arbeidsoppgavene til referansegruppen er følgende: «*Gi råd til prosjektgruppa*» (Lindås kommune, 2014e). Det er mulig at det burde stått noe mer om hvordan referansegruppen skal involveres for å sikre god medvirkning. Nå blir det opp til prosjektgruppen i hvert enkelt prosjekt å vurdere hvordan dette skal gjøres. Dette kan medføre at det er avvik i praksis når det gjelder brukermedvirkning fra prosjekt til prosjekt. Retningslinjene for investeringsprosjekt gir en mer konkret og detaljert beskrivelse av hvordan brukerne skal involveres.

- **Brukerne har gitt positive tilbakemeldinger i forhold til medvirkning i prosessene som har vært kjørt med den nye prosjektmetodikken.** (Kulepunkt 2, oppsummering side 56)

I intervjuene med prosjektlederne og administrativ ledelse, viste flere til at det har kommet mange positive tilbakemeldinger på den nye prosjektmetodikken. Rådmannen svarte slik i intervjuet: «*Ja, og det har vi og fått tilbakemeldinger på, på skolestruktur, på kvalitetsprosjekt og organisasjonsendingsprosjektene så vi har kjørt, så har vi fått tilbakemeldinger på at vi sikrer medvirkning*»(R). I evalueringsrapporten for «Kvalitetsplan for oppvekst» står det om arbeidet i referansegruppene: «*Alle fagfelt har vore representert i gruppa, innspel frå avdelingane til medlem i referansegruppe*» og «*Sikra at det var kjend i organisasjonen at det vart jobba med prosjektet*» (Lindås kommune, 2016)

De signalene jeg har fått gjennom intervjuene jeg har gjennomført og ved å gå gjennom evalueringsrapporten for «Kvalitetsplan for oppvekst», er stort sett positive, når det gjelder hvordan brukerne ser på den nye prosjektmetodikken. Men det er viktig å presisere at jeg har intervjuet ledelsen i Lindås kommune, og det er de som har videreformidlet hva brukerne mener. Kilden til denne informasjonen er sekundærkilder og det kan derfor stilles spørsmål ved påliteligheten til denne informasjonen. Jeg vil drøfte dette nærmere i kapittel 8.

- **Informantene fra politisk ledelse er noe delt på spørsmålet om prosjektmetodikken har gitt en bedre brukervedvirkning. De peker på viktigheten av at det er tydelig for brukerne hva de skal bidra med i de ulike prosjektene.** (Kulepunkt 3, oppsummering side 56)

Leder av Levekårsutvalet var i intervjuet tydelig på at han mente brukervedvirkningen i ulike prosjekt har blitt bedre etter at kommunen har tatt i bruk den nye prosjektmetodikken. Han kommenterte følgende: «*Jeg tror nok at vi i denne prosessen, får lyttet mer, som politikere, til brukerne*», «*alle bli hørt på en helt annen måte enn tidligere*» (L). Bakgrunnen for dette mente han, var at tidligere ble prosjektarbeid gjerne utført i arbeidsgrupper med både representanter fra administrasjonen og politisk ledelse. Politikerne som ble utnevnt til å sitte i disse arbeidsgruppene hadde en stor mulighet til å medvirke, men ellers åpnet ikke disse arbeidsgruppene opp for så mye medvirkning fra andre i prosessen. Dette mener han er blitt bedre slik prosjektene organiseres i dag. Dette er gjenkjennelig i forhold til det jeg beskrev i underkapittel 3.2.3, om nye verktøy knyttet til New Public Management «*som tar sikte på å øke innbyggernes direkte innflytelse i beslutningsprosesser, å tydeliggjøre den politiske siden av kommunens virksomhet overfor borgerne og utvikle nye kanaler for kommunikasjon mellom innbyggerne og kommunen.*» (Baldersheim & Rose, 2005, s.42)

Ordfører har en litt annen vinkling. Hun fokuserte i intervjuet på at selv om en blir med i for eksempel en referansegruppe, så er det ikke gitt at en har større mulighet til å medvirke likevel. Det er viktig at brukerne er informert og har mulighet til å forberede seg til møtene de blir innkalt til, «*hva er det vi skal drøfte*», «*hva er problemstillingene, hva vil dere ha svar på?*» (O) poengterer ordfører.

Svarene fra informantene fra politisk ledelse er altså noe delt når det gjelder brukervedvirkning. De synliggjør to viktige moment ved den nye prosjektmetodikken. For det første virker det som om alle involverte jeg har intervjuet er enig om at måten en etablerer en prosjektorganisasjon på, med referansegrupper, er bra for å få til en god brukervedvirkning. Men det andre momentet går på hvordan en velger å involvere referansegruppen og medlemmene i den. Her virker det som om det er litt ulike erfaringer fra ulike prosjekt.

Som jeg har vært inne på, gir maler og manualer et stort handlingsrom når det gjelder hvordan referansegruppen blir involvert. I prosjektet «*Kvalitetsplan for oppvekst*» virker det som at informantene mener at det har vært lagt godt til rette for brukervedvirkning. Spørsmålet blir

da om dette skyldes selve prosjektmetodikken, eller om det handler om at det har vært en god prosjektledelse av en leder som har valgt å fokusere på brukermedvirkning?

Organisasjonssjefen poengterte i intervjuet at «*metodikken kan ikke erstatte god ledelse og kommunikasjon*» (O). Jeg vil komme tilbake til dette under konklusjonen i kapittel 9.

### **Oppsummering:**

På bakgrunn av undersøkelsen jeg har gjennomført og gjennomgang av utarbeidet materiell knyttet til prosjektmetodikken til Lindås kommune, kan en si at brukermedvirkningen i prosjektet jeg har sett på har vært høy. Dette på bakgrunn av erfaringene de ulike aktørene har fra gjennomføringen av «*Kvalitetsplan for oppvekst*».

## **7.6 Oppsummering av analysen**

Etter å ha drøftet funnene i undersøkelsen kan analysen oppsummeres slik:

|  | <i>High</i> | <i>Moderate</i> | <i>Low</i> |
|--|-------------|-----------------|------------|
| «Manageability»/ Brukervennlighet                            | x           |                 |            |
| «Efficiency»/ Kostnadseffektivitet                           |             | x               |            |
| «Effectiveness»/ Måloppnåelse                                | x           |                 |            |
| « Legitimacy and Political Feasibility»/ Politisk forankring |             | x               |            |
| Brukermedvirkning  | x           |                 |            |

Tabell 3 – Oppsummering av analysen i kapittel 7

Jeg vil komme tilbake til denne tabellen i kapittel 8, når jeg trekker noen konklusjoner på bakgrunn av analysen gjort i dette kapittelet.

## **7.7 Hva har en lært etter to år med prosjektmetodikk? Relevans for andre prosjekt og kommuner**

I kapittel 4 beskrev jeg hvordan undersøkelsen ble gjennomført, med mål om å komme frem til konklusjoner som er gyldige og pålitelige. I dette underkapittelet vil jeg drøfte om funnene i undersøkelsen og konklusjonene har overføringsverdi og relevans for andre prosjekt og kommuner.

De to prosjektene jeg har satt fokus på i oppgaven, er definert som utviklingsprosjekt i den nye prosjektmetodikken til Lindås kommune. Som jeg har beskrevet tidligere er det utarbeidet egne retningslinjer og maler for slike prosjekt. Den andre kategorien prosjekter som er definert i prosjektmetodikken er investeringsprosjekt. De har andre retningslinjer og maler. Siden det enda ikke er noen investeringsprosjekt, hvor den nye prosjektmetodikken er tatt i bruk som er ferdigstilt, har jeg valgt to utviklingsprosjekt. Det første det kan være naturlig å stille spørsmål ved, er om funnene og konklusjonene har relevans for investeringsprosjektene i Lindås kommune. Da jeg drøftet funnene fra undersøkelsen, i kapittel 7, var jeg flere ganger inne på at informantene, på noen av spørsmålene, svarte med å peke på erfaringer de har hatt med prosjektmetodikken generelt. De pekte på erfaringer fra andre, både utviklingsprosjekt og investeringsprosjekt, hvor de har vært involvert. På noen områder, som når det gjaldt rolleavklaring og hvilke oppgaver en politisk styringsgruppe skal ha, virker det som aktørene har ulike erfaringer med de to prosjekttypene. På andre områder, som brukervennlighet og brukervedvirkning, kan det virke som om informantene har sammenfallende erfaringer med de to prosjekttypene. Jeg mener derfor det er grunn til å hevde at funnene og konklusjonene kan ha relevans for hele den nye prosjektmetodikken til Lindås kommune. Rådmannsteamet og politisk ledelse har fattet interesse for arbeidet med oppgaven og har uttalt at de venter spent på å lese oppgaven når den er ferdig. Dette underbygger at problemstillingen, funnene og konklusjonene har relevans for kommunen.

Hvilke relevans kan funnene og konklusjonene ha for andre kommuner? Salamon har utarbeidet sine vurderingskriterier med tanke på at de skal kunne benyttes for å vurdere styringsverktøy generelt sett. Derfor mener jeg at selve evalueringsprosessen jeg har gjennomført, kan ha relevans både for Lindås kommune og andre kommuner når en skal vurdere effekten av et styringsverktøy. Kriteriene kunne for eksempel vært brukt for å evaluere LEAN, eller andre verktøy som kommunen har tatt i bruk de siste årene.

Når det gjelder selve prosjektmetodikken er det også mange andre kommuner som bruker prosjektmetodikk i liten eller stor skala. Kommuner som Asker kommune, flere fylkeskommuner og en rekke statlige organer bruker en prosjektmetodikk kalt «Prosjektveiviseren». Bakgrunnen for å utvikle dette verktøyet er at en har sett et behov for å utvikle et verktøy for helhetlig og enhetlig prosjektgjennomføring og prosjektstyring. Metodikken bygger på DIFI2 og som jeg kort beskrev i kapittel 2 og 7, så er også Lindås kommune sin metodikk bygd opp på bakgrunn av DIFI2. Det er derfor grunn til å tro at en evaluering av effektene ved implementering og bruk av prosjektmetodikk som

styringsverktøy i Lindås kommune, kan ha relevans for kommuner og andre som har tatt i bruk «*Prosjektveiviseren*». For kommuner som vurderer å implementere en ny prosjektmetodikk, vil det være relevant å se til en kommune som har implementert og brukt et slikt verktøy. Da kan denne oppgaven være et bidrag til kunnskap som kan være nyttig om en vurderer å gå til anskaffelse av et prosjektstyringsverktøy eller en velger å utvikle en egen prosjektmetodikk.

## **7.8 Prosjektmetodikk - reformvilje og noen paradokser**

Til sist i dette kapittelet vil jeg ta for meg de tre paradigmene til Baldersheim og Rose som jeg presenterte i kapittel 3. Jeg vil drøfte om paradigmene og deres påstand om at kommunesektorens utvikling i Norden kan fremstilles som «*en serie forvirrende paradokser og pendelsvingninger*» (Baldersheim & Rose, 2005, s.18) har relevans for implementeringen av prosjektmetodikk i Lindås kommune.

### **Reorganiseringsparadokset**

Kommunene i Norge reorganiserer seg som aldri før. Mange kommuner er i en vedvarende og kontinuerlig omstillingsprosess. Som jeg beskrev i kapittel 2, kan de siste årene i Lindås kommune være et godt eksempel på dette. Kontinuerlig har det blitt innført nye system og verktøy. I tillegg har selve organisasjonsstrukturen blitt endret en rekke ganger i et forholdsvis kort tidsrom. Gir omstillingene nytteverdi tilsvarende ressursene som blir brukt på selve omstillingsprosessene? Baldersheim og Rose peker på at «*I forskning dominerer historiene om de mislykte reorganiserings-prosjektene*» (Baldersheim & Rose, 2005, s.20) Likevel er det stor iver for å endre i kommunene i Norge. Hvordan kan dette rime?

Når den gjelder implementeringen av den nye prosjektmetodikken i Lindås kommune har den ikke medført en reorganisering eller endring i selve organisasjonsstrukturen i kommunen, foreløpig. Men spørsmålet har vært reist. Bør en se på endringer av selve organisasjonsstrukturen siden stadig flere oppgaver blir løst med bruk av prosjektmetodikk? Noen kommuner har valgt å opprette en egen prosjektavdeling som organiserer og bidrar med kompetanse inn i prosjekter på siden og gjerne på tvers av den ordinære organisasjonsstrukturen. Blir dette en konsekvens av implementeringen av den nye prosjektmetodikken til Lindås kommune blir «*reorganiseringsparadokset*» aktuelt å drøfte. Men siden Lindås kommune per i dag ikke har gjort noen slike organisatoriske endringer,

velger jeg ikke å drøfte dette noe videre i denne oppgaven. Men selv om den nye prosjektmetodikken ikke har ført til en omorganisering har det vært brukt ressurser for å implementere å bruke prosjektmetodikken og denne ressursbruken kan vurderes opp mot nytteverdien av det nye verktøyet.

I underkapittel 7.2 drøftet jeg funnene i forhold til hva informantene hadde svart på spørsmålet om kostnadseffektivitet. Var bruken av verktøyet kostnadseffektiv? Når det gjaldt «Kvalitetsplan for oppvekst» så var det vanskelig å gjøre en grundig vurdering av kostnadseffektivitet, da de faktiske kostnadene knyttet til gjennomføringen av prosjektet var vanskelig å dokumentere. På samme måte er det vanskelig å dokumentere de faktiske kostnadene ved å utvikle og implementere den nye prosjektmetodikken. En kan finne ut hvor mye konsulenttjenester kommunen har kjøpt i forbindelse med dette, men hvor mye tid tidligere organisasjonssjef og andre har brukt for å utvikle og implementere verktøyet, er vanskelig å dokumentere. Men en kan kanskje si at så lenge verktøyet er i bruk, og både brukere, ledelsen og andre er så fornøyd som det fremgår i denne oppgaven, veier nytteverdien opp for at det er brukt betydelige ressurser for å utvikle og implementere verktøyet. Det Baldersheim og Rose peker på er den høye hyppigheten en finner i mange kommuner, når det gjelder å reorganisere og reformere måten kommuner løser oppgavene sine på. Velger Lindås kommune om kort tid å endre prosjektmetodikken, eventuelt forkaste den og heller implementere en ny metodikk, så vil «reorganiseringsparadokset» være svært relevant.

### **Ledelsesparadokset**

De er et ønske om sterke aktive administrative ledere i offentlig sektor, samtidig innskrenkes ledelsesrommet. Kontrollsystem, de folkevalgte og fagforeningene innskrenker friheten til leder og samsvarer ikke med hvilke ledertyper en ønsker seg mener Baldersheim og Rose. (Baldersheim & Rose, 2005, s.21)

Den nye prosjektmetodikken til Lindås kommune søker å tydeliggjøre de ulike rollene administrativ og politisk ledelse har ved gjennomføringen av et prosjekt. I intervjuet pekte assisterende rådmann at «*politikerne de skal legge ramme og være styringsgruppe og administrasjonen skal jobbe med prosjektet*»(AR). AR mener at dette er en forbedring i forhold til tidligere, de ulike rollene er tydeligere definert, politisk ledelse tar beslutninger og administrasjonen utfører. Samtidig viste leder av levekårsutvalget til at det var en viss skepsis ved innføringen av den nye prosjektmetodikken «*Det var nok en del politikere som følte at*

*de nesten ble lurt inn i noe» (L). «Praksisen før var jo ofte at en satte ned arbeidsgrupper, da hadde en enten en politisk arbeidsgruppe eller en delt arbeidsgruppe, politisk / administrativ og det var jo positivt og det var det mange savnet når det ramlet ut»(L). I forhold til slik en var vant til å jobbe tidligere, påpekte han at noen i politisk ledelse reagerte på at de ble for lite involvert.*

Sitatene fra assisterende rådmann og leder for levekårsutvalget sier noen om spenningen som kan være mellom administrativ og politisk ledelse i en kommune. Politisk ledelse vil gjerne ha en administrasjon som er handlekraftig som har gjennomføringskraft og oppnår resultater. Samtidig vil de involveres. Det kan derfor være utfordrende å implementere en metodikk som er tydelig på rollefordelingen mellom administrativ og politisk ledelse og som kanskje medfører et større handlingsrom for administrasjonen. På mange måter blir dette et godt eksempel på det Baldersheim og Rose beskriver som «ledelsesparadokset». «*Hvorfor har politikerne problemer med aktive administrative ledere»* (Baldersheim & Rose, 2005, s.21), spør Baldersheim og Rose retorisk.

### **Maktparadokset**

Slik jeg ser det henger dette paradokset sammen med det forrige jeg drøftet. «*I norske kommuner foregår det en svært stor utskifting av politikere. Nærmere to tredjedeler gir seg etter bare en periode i kommunestyresalen. Denne andelen er mer enn dobbelt så stor som i våre naboland»* (Baldersheim & Rose, 2005, s.22) Avmakt blir av mange oppgitt som grunnen til at de slutter, skriver Balderheim og Rose. Hvorfor er det slik? Er beslutningsprosessene ryddige i kommunene slik at politikerne føler de er med og tar beslutninger på riktig nivå og i forhold til saker der de bør involveres? Eller sitter de igjen med en følelse av avmakt fordi de føler at saker er bestemt før de kommer til politisk behandling (Baldersheim & Rose, 2005, s.20 – 22).

Skepsisen hos deler av politisk ledelse som kom til uttrykk når den nye prosjektmetodikken ble introdusert, kan sees i sammenheng med det Baldersheim og Rose kaller for «*maktparadokset»*. Om erfaringene fra denne oppstartsperioden sa ordfører i intervjuet: «*«Vi har vært styringsgruppe og har følt at vi i mange settinger så er vi bare et sandpåstrøingsorgan på en måte, og når da styringsgruppen har sagt at nei men vi vil noe annet, vi vil gå en annen vei, så er det nesten, «nei dette kan dere ikke mene, det kan dere ikke mene noe om nå, det kommer en annen gang» og når det da kommer igjen så er det kanskje for sent.»* (O). Har ikke politisk ledelse en reell mulighet til å påvirke, kan slike erfaringer gi



en følelse avmakt. Baldersheim og Rose peker på at følelsen er avmakt er en hovedårsak til at mange politikere velger å trekke seg. Når det gjelder den nye prosjektmetodikken gir ordfører uttrykk for at det har blitt bedre. *«Vi hadde en gjennomgang over hva er rollen vår, når skal vi på og hva ligger i de forskjellige fasene, også har vi og på et tidspunkt i prosjektmandatene og i selve prosjektstyringen så har vi gjort noen endringer, sånn at ting blir klarere» (O).*

Som jeg drøftet i underkapittel 7.4, kan det fortsatt være utfordringer knyttet til rollen til politisk ledelse i prosjekter der en bruker den nye prosjektmetodikken. Det kan være mange årsaker til at politisk ledelse kan føle avmakt. Men det kan se ut som at andre aktører som administrativ ledelse og brukerne er mer fornøyd med den nye metodikken enn politisk ledelse. I så fall kan det nye verktøyet føre til utfordringer lik de Baldersheim og Rose beskriver knyttet til *«maktparadokset»*.

## 8.0 Avslutning

### 8.1 Oppsummering og konklusjon

Holder prosjektmetodikken til Lindås kommune det den lover som styringsverktøy? Dette er problemstillingen jeg har drøftet i oppgaven. For å teste og vurdere om prosjektmetodikken er et godt styringsverktøy, har jeg valgt å benytte fire av Salamon sine vurderingskriterier for styringsverktøy. I tillegg har jeg supplert med et femte vurderingskriterium, brukermedvirkning.

Analysen av funnene i den kvalitative undersøkelsen kan på en forenklet måte fremstilles slik:

| Nr: | Vurderingskriteria:  | Score:          |
|-----|--|-----------------|
| 1   | «Manageability»/ Brukervennlighet                            | <i>High</i>     |
| 2   | «Efficiency»/ Kostnadseffektivitet                           | <i>Moderate</i> |
| 3   | «Effectiveness»/ Måloppnåelse                                | <i>High</i>     |
| 4   | « Legitimacy and Political Feasibility»/ Politisk forankring | <i>Moderate</i> |
| 5   | Brukermedvirkning  | <i>High</i>     |

Tabell 4 – Forenklet fremstilling av funnene i undersøkelsen

#### Hovedkonklusjoner:

##### 8.1.1 «Manageability»/ Brukervennlighet

Prosjektmetodikken bygger på kjent og velutprøvd metodikk. Ledelsen har etterstrebet å lage enkle og brukervennlige verktøy tilgjengelig i «prosjektskolen». En gjennomgang av utarbeidet materiell og ikke minst tilbakemeldingene fra brukerne, tyder på at en har lyktes med dette. Noen utfordringer har det vært i oppstarten, spesielt knyttet til politisk ledelse sin rolle i prosjektene. Men det ser ut til at dette har blitt bedre når en har fått erfaring med bruk av den nye prosjektmetodikken. Prosjektporteføljoversikten gir en oversikt over status for alle prosjektene som er i gang.

##### 8.1.2 «Efficiency»/ Kostnadseffektivitet

I prosjektmandatet og prosjektplanen for begge prosjektene som er beskrevet i oppgaven, er det en detaljert beskrivelse av hva som skal gjøre når og av hvem. Dette gir et grunnlag for å

vurdere og prioritere ressursbruken ved gjennomføringen av ulike prosjekt. Men det er bare for ett av prosjektene det er estimert og tallfestet hvor mye tid ulike aktører, som for eksempel prosjektleder, skal bruke. For større prosjekter kan det være utfordrende for ledelsen å gjøre en vurdering av ressursbruken og kostnadseffektiviteten, både i forkant, underveis og under evalueringen, når dette ikke er bedre beskrevet.

### **8.1.3 «Effectiveness»/ Måloppnåelse**

Begge prosjektene beskrevet i oppgaven når resultatmålene som er satt innenfor definert tidsramme. Det er altså høy grad av måloppnåelse når det gjelder resultatmålene. I prosjektmandatene er det også beskrevet effektmål. Siden det ikke er så lenge siden prosjektene var ferdig, er det lite hensiktsmessig å forsøke å måle grad av måloppnåelse for disse. Det kan også se ut til at maler og manualer for den nye prosjektmetodikken bidra til at det blir formulert presise og funksjonelle mål.

### **8.1.4 «Legitimacy and Political Feasibility»/ Politisk forankring**

Politisk ledelse kan være involvert i prosjekter der en bruker den nye prosjektmetodikken, som styringsgruppe eller referansegruppe. For noen prosjekter vedtar de bare selve prosjektmandatet, mens resten av gjennomføringen blir delegert til rådmannen. Der politisk ledelse er oppnevnt som styringsgruppe, ser det ut til at det er en god politisk forankring. Informantene gav spesielt uttrykk for dette når det gjaldt erfaringer med investeringsprosjekter. For prosjekter der politisk ledelse ikke er styringsgruppe, kan det se ut som at det er noe uklarhet når det gjelder forankring og rolleforståelse.

### **8.1.5 Brukermedvirkning**

Brukerne har gitt positive tilbakemeldinger til prosjektlederne og andre involverte i forhold til medvirkning i prosessene som har vært kjørt med den nye prosjektmetodikken. Flere av informantene pekte på bedre medvirkning ved prosjektgjennomføringer etter at den nye prosjektmetodikken ble tatt i bruk. De mente at noe av årsaken til dette var at maler og manualer beskriver hvordan en skal jobbe med brukermedvirkning på en systematisk måte. Det er derfor grunn til å hevde at den nye prosjektmetodikken bidrar til at det blir satt mer fokus på brukermedvirkning i prosjektgjennomføringer enn det ble gjort før.

Det er bare ca. to år siden Lindås kommune tok i bruk den nye prosjektmetodikken. Dette gjør at det per i dag ikke er så mange prosjekt som er ferdigstilt hvor den nye metodikken har vært tatt i bruk. Dette gjør at det har vært et begrenset utvalg av gjennomførte prosjekter å evaluere når jeg skulle skrive denne oppgaven. For eksempel ville det vært relevant og interessant og evaluert et investeringsprosjekt eller et prosjekt som ikke har hatt en ønskelig prosjektgjennomføring, der en ikke har nådd målene for prosjektet. Men per i dag er ikke noen slike prosjekt gjennomført. Som jeg har vært inne på når jeg drøftet gyldighet og pålitelighet i kapittel 4, kan det stilles spørsmål ved påliteligheten til undersøkelsen i forhold til utvalget jeg har valgt å gjøre når det gjelder antall prosjekter og informanter. Jeg har valgt å fokusere på erfaringene fra gjennomføringen av to prosjekter og jeg har intervjuet syv informanter. Dette fordi jeg ønsket å gå i dybden og analysere den nye prosjektmetodikken som styringsverktøy, med spesielt fokus på erfaringene ledelsen i kommunen har gjort seg.

På bakgrunn av hovedkonklusjonene som jeg har presentert, mener jeg det er grunn til å hevde at prosjektmetodikk som styringsverktøy for ledelsen i Lindås kommune holder det den lover. Jeg har pekt på enkelte områder hvor det kan være forbedringspotensialer, disse ville jeg komme tilbake til under «*veien videre*». Totalt sett kan en likevel hevde at prosjektmetodikken holder det den lover og at den bidrar til bedre styring i Lindås kommune.

Lester M. Salamon definerer styringsverktøy for offentlig sektor slik «*A tool, or instrument, of public action can be defined as an identifiable method through which collective action is structured to adress a public problem*» (Salamon, 2002, s.19). En kommune som Lindås har arbeidsoppgaver som er spredt utover en rekke ulike fagområder, og det er ofte komplekse utfordringer som skal løses. Da er det nødvendig med verktøy som strukturerer og gjør det mulig å få oversikt, slik at en kan prioritere ressursene en har til rådighet. Prosjektmetodikken kan bidra til dette. Jeg har drøftet paradoksene til Baldersheim og Rose. Når det gjelder «*reorganiseringsparadokset*» kan kanskje prosjektmetodikken nettopp bidra til at en får en oversikt som gjør at en ikke setter i gang for mange omorganiseringsprosjekter parallelt. Når det gjelder «*ledelsesparadokset*» og «*maktparadokset*» er det mulig at prosjektmetodikken til Lindås kommune kan forbedres. Hvordan kan en skape nok handlingsrom for administrativ ledelse, slik at de kan løse oppgavene de er satt til på en effektiv måte, samtidig som politisk ledelse har reell påvirkning i prosessen og ikke føler avmakt? Jeg vil kort lansere noen forslag til dette i siste underkapittel.

## 8.2 Veien videre

Som jeg var inne på i underkapittel 7.7 vil det være relevant for kommuner som vurderer å implementere en ny prosjektmetodikk å se til en kommune som har implementert og brukt et slikt verktøy. Da kan denne oppgaven være et bidrag til kunnskap som kan være nyttig. Jeg er allerede spurt om å presentere oppgaven på et seminar i regi av KS- Agenda til høsten, med tema «*Strategiske beslutningsprosesser*».

I boken «*Engangsorganisasjonen*» skriver Jacobsen om hvordan tradisjonelle organisasjoner blir «*prosjektifisert*». «*Det vil si at det aller meste av det daglige arbeidet som foregår, gjøres gjennom tidsavgrensede prosjekter*» (Jacobsen, 2016, s. 9). Bakgrunnen for dette mener han kan begrunnes slik: «*Organisasjoner står overfor stadig mer komplekse og hurtig omskiftende omgivelser. Tradisjonelle organisasjonsformer, ofte med klare byråkratiske trekk, er dårlig egnet til å tilpasse seg den økende endringstakten.*» (Jacobsen, 2016, s.146). I mange kommuner i Norge øker presset på å løse engangsoppgaver hvor det gjerne er en tidsavgrensning og hvor det også er eksterne aktører involvert. Lindås kommune skal for eksempel gjennom en stor omstilling de neste tre årene og bli en del av en ny storkommune sammen med de to nabokommunene. Prosjektmetodikken kan da være et godt styringsverktøy i denne prosessen. Et relevant spørsmål å stille seg vil være om organisasjonsformen til Lindås kommune er optimal i forhold til å få et best mulig utbytte av å bruke verktøyet.

Assisterende rådmann pekte i intervjuet på at det kunne være behov for å bygge en egen prosjektorganisasjon som bygger og ivaretar prosjektkompetanse og videreutvikler verktøyene. Organisasjonssjefen, som var prosjektleder for å utvikle og implementere prosjektmetodikken, har sluttet i Lindås kommune. Etter at han sluttet har det ikke vært avholdt kurs i den nye metodikken. Det er heller ikke gjort justeringer i materiellet som er utarbeidet for «*prosjektskolen*». For at prosjektmetodikken skal være et godt verktøy er det viktig at det holdes oppdatert og at kompetansen knyttet til bruken av den blir videreført. Det kan være gode grunner for å hevde at Lindås kommune bør vurdere å opprette en egen prosjektorganisasjon, slik enkelte andre kommuner har valgt å gjøre.

Jeg har påpekt at det kan være utfordringer knyttet til kostnadseffektivitet ved bruk av prosjektmetodikken i Lindås kommune. Der er ikke gitt at om en velger å bruke

prosjektmetodikk, vil det være en kostnadseffektiv måte å organisere seg på for å løse et oppdrag. Jakobsen viser til en rekke undersøkelser som dokumenterer at det kan være «*betydelige overskridelser både på kostnad og tid*» (Jacobsen, 2016, s.9) når det gjelder gjennomførte prosjekt. Kostnadseffektivitet kan henge sammen med kompetansenivå og det å opprette en prosjektorganisasjon, slik som assisterende rådmann pekte på i intervjuet, kan være et tiltak for å bedre kostnadseffektiviteten. I tillegg kan det være nødvendig i Lindås kommune å justere verktøyene knyttet til prosjektmetodikken, slik at faktiske kostnader blir mer synliggjort. Da kan det bli lettere både for overordnet ledelse og prosjektlederne å bruke verktøyet som et effektivt styringsverktøy for å prioritere og vurdere den optimale balansen mellom kostnadene og ønsket resultat, slik Salamon beskriver.

På samme måte som med kostnadseffektivitet, kan det se ut som at maler og manualer kan justeres noe i forhold til rolleavklaring og politisk ledelse. Det kan virke som om dette gjelder spesielt for utviklingsprosjektene. Det er viktig at det på en tydelig måte blir kommunisert til politisk ledelse hvilken rolle de har i prosessen ved gjennomføring av ulike prosjekttypen, og hvorfor det er slik. Samtidig kan det også være grunn til å stille spørsmål om hvordan en kan påvirke politisk ledelse, slik at de selv tar ansvar for å tilegne seg nødvendig kunnskap. I intervjuene ga informantene fra politisk ledelse uttrykk for at rolleforståelsen hadde blitt bedre når de hadde fått erfaring med flere prosjektgjennomføringer. Erfaring bygger kompetanse, det er gjerne det som skal til.

På bakgrunn av erfaringene fra bruken av prosjektmetodikk i Lindås kommune, kan en si at den holder det den lover. Det er derfor grunn til å tro at prosjektmetodikken vil bli brukt som styringsverktøy i Lindås kommune i årene fremover. Når det er gjennomført flere prosjekter, både utviklings- og investeringsprosjekt, ville det vært interessant å gjennomføre en lignende undersøkelse, for å se om prosjektmetodikk som styringsverktøy står seg over tid.

## 9.0 Litteraturliste

Baldersheim, Harald & Rose, E. Lawrence (red) (2000). *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). *Public Management and Governance* (Second edition. utg.). England: Routledge.

Dahler- Larsen, Peter. (2013). *Evaluering av projekter*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Garnes, Åge. (2009). *Prosjektledelse og usikkerhet – et dialogisk perspektiv*. Dixie Omen. Aurora Design & Media.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications, Inc.

Grimen, Harald. (2004) *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter* (3. utgave) Oslo: Universitetsforlaget.

Hetland, Per Willy. (2003) *Praktisk prosjektledelse*. (3.utgave) Norsk forening for prosjektledelse. Aase Grafiske a.s.

Hjerm, Mikael og Simon Lindgren (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig analyse*. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1996). *Metodevalg og metodebruk*. (3.utgave) Oslo: Tano

Jacobsen, Dag Ingvar (2016). *Engangsorganisasjonen*. Bergen: Fagbokforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Høyskoleforlaget.

Johannessen, Asbjørn & Tufte, Per Arne & Kristofferen (2004). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. (2.utgave) Oslo: Abstrakt forlag

Kagge, Gunnar (2014, 17.11). For mye kontroll og byråkrati i det offentlige. *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/norge/--For-mye-kontroll-og-byrakrati-i-det-offentlige-582939b.html>

Kolltveit, Bjørn Johs. & Lerheim Jon & Reve Torger (2009) *Prosjekt*. (3. utgave) Universitetsforlaget.

- Lindås kommune (2014a). *Omstillings – og utviklingsprogram 2014 – 17, Milepelsrapport nov 2014, frå rådmannen til kommunestyret*. Se vedlegg
- Lindås kommune (2014b). *PowerPoint Presentasjon, «prosjektskolen»*. Se vedlegg
- Lindås kommune (2014c). *Prosjektmanual*. Se vedlegg
- Lindås kommune (2014d). *Mal prosjektmandat utviklingsprosjekt*. Se vedlegg
- Lindås kommune (2014e). *Retningslinjer for utviklingsprosjekt*. Se vedlegg
- Lindås kommune (2014f). *Prosjektmandat: Forprosjekt overordna beredskapsplan – Kartlegging av beredskapsplanar*.
- Lindås kommune (2015). *Prosjektmandat: Kvalitetsplan oppvekst*
- Lindås kommune (2016). *Evalueringsrapport: Kvalitetsplan – oppvekst*
- Neegaard, Sunniva og Neegaard Øystein (2016). *Evaluering av styringsverktøy i offentlig sektor*. Masteroppgave ved Universitetet i Agder.
- Nylehn, Børre (2002). *Prosjektorganisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Offerdal, A. (2000). *Iverksettingsteori- resultatene blir sjelden som planlagt, og kan det være en fordel?* I H. o. Baldersheim, Det kommunale laboratorium. Fagbokforlaget.
- Prince2. (2017). *Wikipedia*. Hentet fra <https://en.wikipedia.org/wiki/PRINCE2>
- Repstad, Pål (1993). *Dugnadsånd og forsvarsverker*. Tano A.S.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation - A systematic Approach* (Seventh edition). Sage Publications, Inc.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government*. England: Oxford University Press.
- Samset, Knut. (2014). *Evaluering av prosjekter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samset, Knut. (2008). *Prosjekt i tidligfasen Valg av konsept*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Strand, T. (2001): *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering - Faser, Design og Gjennomføring*. Fagbokforlaget.



Sverdrup, S. (2014). *Evaluering – Tilnærminger, modeller og eksempler*. Gyldendal Norsk Forlag.

Tornes, K. (2012). Evaluering - definisjon og fokus. I K. (. Tornes, & K. Tornes (Red.), *Evaluering i teori og praksis*. Trondheim: Akademika forlag.

Øgård, M. (2005). *New Public Management - Fornyelse eller fortapelse av den kommunaleegenart?* I H. Baldersheim, & L. E. Rose, Det kommunale laboratorium (2. utgave. utg.). Fagbokforlaget.

## 10.0 Vedlegg

Vedlegg nr:

1. Prosjektmanual, Lindås kommune
2. Retningslinjer for investeringsprosjekt, Lindås kommune
3. Retningslinjer for utviklingsprosjekt, Lindås kommune
4. Mal – Prosjektmandat, administrativ bestilling, Lindås kommune
5. Mal – Prosjektmandat, politisk bestilling, Lindås kommune
6. PowerPoint Presentasjon, «prosjektskolen», Lindås kommune
7. Milepelsrapport november 2014, Lindås kommune
8. Evalueringsrapport «Kvalitetsplan – oppvekst», Lindås kommune
9. Prosjektmandat: «Forprosjekt overordna beredskapsplan – Kartlegging av beredskapsplanar».
10. Prosjektmandat: «Kvalitetsplan oppvekst»

Vedleggene kan ettersendes på forespørsel om ønskelig.