



UNIVERSITETET I
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ • HHB

MASTEROPPGAVE

Gi prosjekter en **bedre mulighet**

En analyse av en statlig satsning og utviklingsarbeid i utvalgte kommuner i Nordland med hensyn på prosjektfasetenkning og implementeringsarbeid

Emne BE323E

Kandidat nr 3

Kandidat nr 4



Forord

Arbeidet med denne oppgaven har tidvis gått tregt. Vi har brukt lengre tid enn det vi planla i utgangspunktet. Det har sine årsaker, men vi er glade for at oppgaven er ferdig. Med den avsluttes en svært interessant og givende studieprogram. Kunnskapen og erfaringene vi har fått gjennom deltakelsen i masterprogrammet har gitt oss god faglig ballast i den jobben vi har, noe som var motivasjonen i utgangspunktet.

Vi vil takke vår veileder som har gitt oss temmelig vide rammer. Dette har gitt oss tro på egne ferdigheter og energi til å gjennomføre det siste arbeidsstykket i masterprogrammet. Samtidig vil vi gi vår honnør til studieadministrasjonen for utvist forståelse når helseutfordringer har hindret arbeidet. Vi vil også takke våre respondenter for deres velvilje og klare tilbakemeldinger.

Avslutningsvis kan vi hevde at vi underveis i arbeidet med masteroppgaven har fått bekreftet noen antakelser og samtidig fått noen aha-opplevelser. Begge kategoriene har vært udelt positive. Sammenholdt alle fag, eksamener og arbeidsoppgaver studiet har inneholdt, kan vi konkludere med at arbeidet med masteroppgaven har vært det mest interessante og arbeidskrevende. Vi kan anbefale studiet til alle som ønsker lederutdanning.

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg en statlig satsning, Ungdom i svevet 2007-2010, med 15 kommunale delprosjekter i 9 kommuner i Nordland. Satsningen er beskrevet i en egen rapport UiN- rapport nr 12- 2011. I rapporten går det frem at de operasjonelle resultatene i prosjektkommunene er positive. Alle kommuner så nær som én har planer om videreføring av resultatene.

I oppgaven ser vi nærmere på hvorfor offentlige prosjekter som rapporterer positive resultater sliter med å omsette resultatene i varig drift i sin organisasjon. Det beskrives nærmere hvordan prosjektarbeidsmetoden ideelt sett kan gjennomføres i utviklingsarbeid i offentlig sektor. Videre omhandler oppgaven et teoretisk grunnlag for hvordan implementeringsarbeid bør gjøres best mulig i sluttfasen av et utviklingsprosjekt.

Det belyses nærmere sammenhengen mellom funn og resultater i UiN- rapporten og de faktiske forhold i kommunene i 2013. Av resultatene i oppgaven fremgår det at rapporterte resultat fra prosjektperiode er positive i alle delprosjektene. Likevel er det kun 20 % av prosjektene som lykkes med implementering som planlagt og som er i drift i tråd med rapporterte implementeringsplaner i 2013.

For å finne årsaker og forklaringer til de funn vi har gjort, har vi analysert generelle resultater, kvantitative resultater og kvalitative resultater opp mot teorigrunnlaget.

Andre vesentlige funn som har kommet frem i oppgaven er en viss overrapportering fra prosjektkommunene. I oppgaven antydes det også at UiN- rapport er forfattet på et så vidt tidlig tidspunkt at man kan anta fremtidig praksis i kommunene. Likevel ansees UiN- rapporten som valid fordi den beskriver funn og utvikling av metoder fremkommet i prosjektperioden i kommunene.

Metoder som er anvendt er datainnhenting fra alle deltakerkommuner ved intervju, tilgjengelig informasjon fra overordnet prosjektrapport UiN- rapport 12-2011 og tilgjengelig informasjon på nettsider knyttet til prosjektet Ungdom i svevet. I tillegg er anvendt et utvalg av faglitteratur for utarbeidelse av teorigrunnlaget.

Avslutningsvis reflekterer vi over årsaker som ligger til grunn for de funn som er gjort. Disse anvender vi til å komme med noen anbefalinger for fremtidige statlige satsninger i kommuner. Oppgaven kan ha en betydning for statlige utviklingsprosjekter i kommuner og kvaliteten på disse fremover. I tillegg kan de funn som fremkommer fremprovosere en praksisendring hos staten, forhåpentligvis i tråd med noen av oppgavens anbefalinger

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	s. 7
2.	Metode	s. 9
2.2	Empirisk undersøkelse	s. 10
2.2.1	Kvantitativ undersøkelse	s. 10
2.2.2	Utvelgelsen av informanter og utvalgsstørrelse	s. 10
2.3	Metodekritikk	s. 11
3.0	Prosjektarbeid som metode for utviklingsarbeid	s. 12
3.1	Forståelse av prosjekt som arbeidsmetode	s. 12
3.1.1	Ulike typer prosjekter	s. 13
3.1.2	Grunnleggende forutsetninger for prosjektarbeid og implementering i offentlige organisasjoner	s. 13
3.2	Hvorfor prosjekter skapes- initiering og forankring	s. 19
3.2.1	Prosjektstart, forankring og planleggingsfase	s. 20
3.2.2	Analyse og oppsummering i tidlig prosjektfase	s. 21
3.2.3	Sammenhengen mellom prosjektet og virksomhetens planer.	s. 22
3.3	Formålsstruktur og målhierarki	s. 22
3.3.1	Upresise eller uklare mål	s. 25
3.3.2	Prosjektleders betydning	s. 25
3.3.3	Ubalansert ambisjonsnivå	s. 25
3.3.4	Interessekonflikter	s. 26
3.3.5	Prinsippene for prosjektarbeidet er ikke fastlagt	s. 26
3.4	Organisering av prosjektformen	s. 27
3.5	Overgang til implementering	s. 28
3.6	Etterkontroll	s. 28
3.7	Idealmodell for prosjektstyring	s. 29
4.	Implementeringsarbeid- en teoretisk tilnærming	s. 31
4.1	Implementering i organisasjoner- noen utfordringer	s. 31
4.2	Implementeringsproblematikk	s. 34
4.2.1	Det klare vedtaket - hvordan unngå misforståelser	s. 34
4.2.2	Gjennomføringskraften- hvordan gjennomføre beslutningen	s. 35
4.2.3	Den gode vilje til implementering og endring	s. 37
4.3	Idealmodell for implementeringsarbeid	s. 39
4.3.1	Den klare beslutningen	s. 40

4.3.2	Gjennomføringskraften	s. 40
4.3.3	Den gode viljen	s. 41
4.3.4	Idealmodellen- en tabell	s. 42
4.4	Metoder til bruk i implementeringen	s. 42
4.4.1	Endringsledelse	s. 43
4.4.2	Positivt lederskap	s. 43
4.5	Oppsummering	s. 46
5.0	Resultater fra studie	s. 47
5.1	Generelle resultater fra rapport og samtaler med deltakerkommuner	s. 47
5.1.1	Resultater fra rapporten	s. 47
5.1.2	Opplysninger fra statusundersøkelser i kommuner 2013	s. 49
5.1.3	Kommentar	s. 52
5.2	Resultater fra kvalitativ undersøkelse med tanke på prosjektfasetenkning	s. 52
5.2.1	Kommentar	s. 53
5.3	Resultater fra kvalitativ undersøkelse med tanke på implementeringsarbeid	s. 54
5.3.1	Kommentarer	s. 54
5.4	Generell oppsummering av resultater av implementering	s. 56
5.4.1	Kommentar	s. 57
5.4.2	Oppsummering resultater	s. 57
6.0	Analyse av resultater i studien	s. 58
6.1	Analyse av de generelle resultatene fra UIN rapport 12- 2011	s. 58
6.1.1	Kritiske faktorer i rapportering	s. 58
6.1.2	Kritiske faktorer i prosjektfase	s. 59
6.1.3	Kritiske faktorer i prosjektfase 2	s. 60
6.1.4	Kritiske faktorer i prosjektsamarbeid med eksterne partnere	s. 61
6.1.5	Faktorer for suksess som fremkommer	s. 62
6.2	Analyse av kvalitative resultater fra prosjektfaser i fire delprosjekter	s. 63
6.2.1	Analyse av prosjektfaser i delprosjekt Bodø 1	s. 63
6.2.2	Analyse av prosjektfaser i delprosjekt Bodø 2	s. 64
6.2.3	Analyse av prosjektfaser i delprosjekt Sortland	s. 65
6.2.4	Analyse av prosjektfaser delprosjekt Rana	s. 66

6.3	Analyse av kvalitative resultater fra implementeringsarbeid i fire delprosjekter	s. 68
6.3.1	Analyse av implementeringsarbeid i delprosjekt Bodø 1	s. 68
6.3.2	Analyse av implementeringsarbeid i delprosjekt Bodø2	s. 69
6.3.3	Analyse av implementeringsarbeid i delprosjekt Sortland	s. 70
6.3.4	Analyse av implementeringsarbeid i delprosjekt Rana	s. 71
6.4	Analyse av resultater av implementering fra alle kommuner i satsningen	s. 72
6.4.1	Resultater i prosjektfase	s. 73
6.4.2	Resultater i implementeringsfase	s. 73
6.5	Oppsummering av analysen	s. 74
6.6	Konklusjon	s. 75
7.0	Anbefalinger til nye satsninger mellom staten og kommuner	s. 76
Tabell og figuroversikt		
Fig 3.1	Kotter og Lewin	s. 20
Fig 3.2	Målhierarkiet i en organisasjon	s. 23
Fig 3.3	Ulike prosjektorganiseringer	s. 27
Fig 4.1	Modell for positivt lederskap	s. 44
Tabell 3.1	Modell for prosjektfasetenkning	s. 29
Tabell 4.1	Idealmodell for implementeringsarbeid	s. 42
Tabell 5.1	Prosjektresultater fra rapport og kvantitativ undersøkelse	s. 47
Tabell 5.2	Prosjektresultater kvalitativ undersøkelse	s. 52
Tabell 5.3	Implementeringsresultater kvalitativ undersøkelse	s. 54
Tabell 5.4	Status implementering 2013	s. 56
Vedleggsoversikt		
1.	Intervjuguide	s. 79
2.	Intervju Bodø 1	s. 81
3.	Intervju Bodø 2	s. 85
4.	Intervju Sortland	s. 89
5.	Intervju Rana	s. 92
Litteraturliste		s. 95

Innledning

Vi har valgt å se nærmere på prosjektarbeid i offentlig endrings og utviklingsarbeid. Vi har de siste seks årene jobbet mye med prosjekt innenfor sosialt arbeid, barnevern og psykiatri. Både for å utvikle samhandling, organisasjonsutvikling og spesifikke tiltak innenfor disse temaene. Vi mener derfor at vi har en viss innsikt i hvordan prosjektarbeid drives innenfor offentlig sektor. Vi ser også i ettertid av prosjektene at det er en del vi ville ha gjort annerledes, hvis vi på da hadde hatt mer formell kompetanse.

Vi mener å kunne se at en del kommuner som rapporterer suksess i sine prosjekter, kan ha problemer med implementeringsarbeidet. Litteraturen kan fortelle oss mye hva som kan gå galt i prosjektarbeid og det er gjort en mye forskning på dette. Vi vil redegjøre for sentrale tema innenfor prosjektarbeid i ett av teorikapitlene. Vi har som intensjon å kunne utfylle bildet noe vedrørende hvordan offentlige prosjekter drives, hvilke faktorer som har vært avgjørende for manglende implementering og hva de kommunene som har lyktes implementeringsarbeidet har gjort riktig. Vi ønsker på bakgrunn av de funn vi finner og analyserer å kunne legge fram noen anbefalinger til kommuner som ønsker å starte eller ta del i prosjekter. Oppgaven tar mål av seg til å kunne bidra med kritiske suksessfaktorer som offentlige tilskuddsytere og offentlige beslutningstakere bør være bevisst på for å skape endring i offentlige organisasjoner.

Vår studie tar utgangspunkt i den statlige satsningen ”Ungdom i svevet” som pågikk fra 2007-2010. Dette var en ren Nordlandssatsning hvor 9 kommuner av ulike størrelse deltok med 15 delprosjekter. Staten var tungt inne med tre ulike direktorat, Arbeids og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familie direktoratet og helsedirektoratet. I tillegg var Høgskolen i Bodø(UiN) en sentral bidragsyter på forskningssiden. Staten gjennom fylkesmannen var oppdragsgiver til kommunene og bidro med finansiering, faglig støtte og tilgang på kompetansemiljø. Satsningen var i grove trekk ”å kartlegge, prøve ut, dokumentere og formidle kunnskap om virksomme tilnæringsmåter, metoder og samarbeidsformer overfor målgruppen ungdom 16-25”(UiN-rapport nr12-2011:10 Reidun Follesø m .fl)

Det vi ønsker å få mer kunnskap om er følgende:

Fører de statlige satsningene til endret praksis i prosjektkommunene?

Hva er årsaken til endringene i enkelte kommuner?

Hva er årsaken til mangel på endring i andre prosjektkommuner?

Hvilke faktorer er det som hemmer eller fremmer implementering av offentlige prosjekter?
Er det mulig å identifisere noen klare anbefalinger ut fra de funn vi har i datamaterialet?

I kapittel 2 redegjør vi for hvilke metoder for datainnsamling vi har brukt og hvilke utvalg av respondenter vi har valgt.

Vi presenterer teori rundt hvorfor prosjekter oppstår og ulike typer prosjekter. Vi har i teorikapitlene fokusert på PSO prosjekt og prosjektfaser basert på ”Mållrettet prosjektstyring” E. Andersen et.fl,2011 og ”Prosjektadministrative metoder” Svein Arne Jessen 2010. PSO er en forkortelse for personell, system og organisasjon. Tanken er at endringsarbeid i form av prosjektarbeid med påfølgende implementering, krever at det tas høyde for at endringer må skje på alle tre plan. Innføres det et system, må personellet som skal bruke det læres opp og sannsynligvis må organiseringen av arbeidet også endres.

I implementeringsarbeid har vi basert teorigrunnlaget på ”Implementation steering”, Lennert Lundquist 1987 og ” Implementering- hur politiska beslut gjennomförs i praktiken”, Anders Sannerstedt 2001.

Videre i oppgaven ser vi på hvilken grad offentlige prosjekter som rapporterer suksess, blir implementert. Vi redegjør for hvilke grunnleggende forutsetninger en offentlig organisasjon bør ha for å lykkes med endringsarbeid gjennom prosjektmetoden. Vi gjennomgår de ulike fasene prosjekter og hvilke kritiske suksessfaktorer som må ligge til grunn for at prosjekter skal ha størst sjanse for å lykkes. Vi presenterer også idealmodell for prosjektstyring med utgangspunkt i Jessens modell(”Prosjektadministrative metoder” 2010.)

I kapittel 4 belyser utfordringer som implementering er omfattet av. Vi ser nærmere på tre hoveddeler som tar for seg ulike deler av implementeringsarbeid. Med utgangspunkt i dette konstruerer vi en idealmodell som vi benytter i analysen i kapittel 6.

Kapittel 5 beskriver objektivt de resultater vi har funnet i empirien. Vi presenterer generelle resultater fra rapporten ”UiN nr. 12- 2011”, kvantitative resultater fra prosjektledere og kvalitative resultat fra 4 ulike delprosjekter.

I analysen ser vi nærmer på resultatene og forsøker å forklare resultatene med bakgrunn i teorigrunnlaget i kapittel 3 og 4. Avslutningsvis i kapittel 6. konkluderer vi summativt de funn som er gjort.

I kapittel 7. kommer vi, med bakgrunn i resultater og analyser med noen anbefalinger. Disse er forankret i våre funn og sett i lys av teorigrunnlaget i kapittel 3 og 4.

2.0 Metode

Formålet med undersøkelsen er å kunne beskrive de faktorene som er viktige for en suksessfull implementering av offentlige prosjekt. Ut fra dette vil vi forsøke å klargjøre en modell som kan fungere som en veileder for implementering av offentlige prosjekt. Det vil derfor være viktig å hente inn data fra informanter som har jobbet i slike prosjekter. Deres opplevelse og erfaring vil hjelpe oss til å forstå hvilke mekanismer og forhold, som understøtter eller blokkerer implementering av resultat som er oppnådd i prosjektene. Vi har valgt å bruke kvalitativt delvis strukturert intervju for innsamling av data. Årsaken til dette, er at vi tror vi kan gå glipp av viktig informasjon ved å bruke standardiserte skjema uten å ha en dialog med informantene.

Vi har gjennomført kvalitative undersøkelser av fire utvalgte delprosjekter. Vi mener at den informasjonen vi har fått fra de ulike prosjektlederene i den kvalitative datainnhenting er valid, da de kjenner godt til tilstanden i sin organisasjon før prosjektet, når prosjektet var i gang og etter prosjektets slutt.

Vi har også brukt UiN – rapporten nr 12-2011 ”Gi viljen mulighet!” som gir oss innsikt i hva kommunene hadde planer om vedrørende implementering ved prosjektavslutning i 2010. Med kombinasjonen av kvantitative data fra prosjektrapporten og den kvalitative datainnhenting fra utvalgte prosjekter representerer implementeringen av prosjektet og danner et riktig bilde av data for analyse og konklusjon.

For å besvare problemstillingen har vi i vår datainnsamling valgt to ulike strategier.

1. En empirisk undersøkelse i form av kvantitativ og kvalitativ intervjuundersøkelse.
2. En gjennomgang av rapporten Gi viljen mulighet! Sluttrapport Ungdom i svevet 2007-2010 UiN- rapport nr. 12-2011.

Vi har sett på sammenhengen mellom det kommunene rapporterte etter prosjektavslutning og det som faktisk er gjort tre år senere.

I UiN- rapporten blir det beskrevet hvilke intensjoner og planer for implementering kommunene har etter prosjektavslutning. Vi sammenstiller så dette med hva prosjektledere og prosjektmedarbeidere i de ulike kommunene opplever er skjedd vedrørende implementeringen.

2.1 Empirisk undersøkelse

Som nevnt ovenfor har vi fokusert på to ulike kilder for vår datainnsamling. En kvantitativ undersøkelse av prosjektrapporten fra UiN og en kvalitativ undersøkelse i form av intervju med et utvalg av prosjektledere i deltakende kommuner.

2.2.1 Kvantitative undersøkelse

Vi vil se på i hvilken grad de andre delprosjektene i ”Ungdom i svevet” har implementert sine satsninger. Data ifht. dette hentes inn gjennom UiN-rapport nr.12-2011 ”Gi viljen en mulighet”(Reidun Follesø). I denne rapporten blir alle delprosjekt kommentert i forhold til prosjektfase og implementering. Det tas høyde for at denne rapporten i stor grad baserer seg på intensjonene og implementeringsplanene til kommunene etter endt prosjektperiode i 2010.

2.2.2 Utvelgelsen av informanter og utvalgsstørrelse

Vi valgte ut 4 prosjektledere som hadde sentrale roller ifht. driften av sitt lokale prosjekt, og som hadde fulgt prosjektet fra det startet opp og til det ble avsluttet. Utvalget ble gjort ut fra følgende kriterier:

1. Grad av kjennskap til prosjektets historikk, innhold og organisering.
2. Variasjon i forhold til geografi og prosjektinnhold.

Av de 9 kommunene som deltok i det nasjonale prosjektet, mener vi at disse 4 delprosjektene er et representativt utvalg som der vi kan gjennomføre en kvalitativ analyse og trekke konklusjoner fra.

Vi har utarbeidet et veiledende forberedelsesskjema som vi har sendt informantene på forhånd. Dette er styrende for intervjuene, men i en dialog får vi også komme med tilleggsspørsmål som utdyper svar på spørsmål. Det er også enklere å sikre seg at informanten har skjont spørsmålet.

Vi har også innhentet statusinformasjon fra de andre kommunene i hovedprosjektet. Informasjonen er innhentet i form av telefonintervju med utgangspunkt i intervjuguiden(vedlegg).

2.3 Metodekritikk

Ved å foreta en grundig dokumentanalyse fra de ulike kommunene, kunne vi fått mer presis informasjon og et bredere datagrunnlag til våre analyser. Spor fra satsningen i ulike plandokument kunne vært et bra supplement til de data vi fikk gjennom intervjuene. For å avgrense arbeidet noe, valgte vi likevel å basere datainnhentingene fra prosjektlederne som vi mener har den beste innsikten i prosjektenes historie og skjebne videre.

3.0 Prosjektarbeid som metode for utviklingsarbeid

I dagliglivet har man i offentlig og privat pågående prosjekter av ulik størrelse og kompleksitet. Etter hvert har det blitt et større fokus på formell prosjektkompetanse. Likevel er de mange som ikke innehar formell kunnskap og opplæring i prosjektfaget (ref prosjektillustrator, Alf Kirkeberg 2010). Prosjektarbeidstenkning har tidligere vært forbeholdt tekniske utbygginger og større anlegg. Likevel har man i ulike andre deler av arbeidslivet tatt til seg arbeidsmetoden og vi finner prosjektarbeid i ulike deler av arbeidslivet, og etter hvert i større grad i utviklingsarbeid i offentlig sektor.

I dette kapittelet vil vi ta for oss hva som leder til prosjektarbeid og hva som kjennetegner prosjektfasetenkning. Vi belyser grunnleggende forutsetninger for prosjektarbeid og implementering i offentlige organisasjoner. Vi vil også redegjøre for ulike deler av prosjektets faser. Avslutningsvis vil vi se på en idealmødel for prosjektarbeid med utgangspunkt i Jessen sin prosjektstyringsmodell.

3.1 Forståelse av prosjekt som arbeidsmetode

Prosjekt er en midlertidig organisasjon som opprettes over en tidsbegrenset periode for å nå et bestemt mål. Når målet er nådd oppløses organisasjonen. Årsaken til at engangsoppgaven løses på denne måten, er ofte at basisorganisasjonen ikke er hensiktsmessig organisert for oppgaven (Andersen, Grude, Haug 2011)

Målet kan være nye produkt, bedre produkt, nye metoder eller for eksempel økt kompetanse blant sine ansatte.

Jessen (2010 s.11) mener prosjekt kjennetegnes med 4 kriterier

1. Prosjekter er begrunnet i et erkjent behov eller problem
2. Prosjekter har klare mål
3. Prosjekter har klare ressursgrenser med hensyn til tid. Penger og personell
4. Prosjekter har en viss grad av unikhhet, som gjør rutineoperasjoner mindre egnet.

3.1.1 Ulike typer prosjekter

Det finnes ulike typer prosjekter avhengig av hensikten med prosjektene. Alt fra rene byggeprosjekter og tekniske gjennomføringer til mer systemorienterte utviklingsprosjekter. Andersen, Grude, Haug(2011 s. 11-14) har i sin litteratur belyst den såkalte PSO modellen. PSO er en forkortelse for person-, system- og organisasjonsutvikling.

Bakgrunnen for begrepet er at man tidligere vektla systemutvikling for eksempel innenfor IT, uten å ta høyde for at mennesker og organisasjon også måtte utvikle seg for å kunne ta i bruk den nye teknologien.

Andersen, Grude og Haug(2011) poengterer i sin bok at en plan for utvikling på alle tre områdene vil være nødvendig for å lykkes med prosjektets formål. Det skal leveres resultater på alle tre områdene som til sammen danner det produkt prosjektet skal levere. Ut fra prosjektets formål og karakter, vil det være ulik vektning av de tre faktorene PSO. Noen prosjekt bærer preg av utviklingen av et spesifikt produkt f. eks en bygning, mens i andre prosjekt er det menneskene i organisasjonen som skal utvikles f. eks gjennom kompetanseutvikling. I vår studie er det PSO- prosjekter vi analyserer.

3.1.2 Grunnleggende forutsetninger for prosjektarbeid og implementering i offentlige organisasjoner

For å kunne implementere og legge til rette for å implementere prosjekter i drift, er det avgjørende at organisasjonen i utgangspunktet har noen grunnleggende mekanismer som muliggjør implementeringen. Vi har hentet noen essensielle faktorer fra organisasjonsteori vi mener bør ligge til grunn og drøftet disse i forhold offentlige organisasjon som kommuner. Disse er mekanisme for involvering, kommunikasjon, motivasjon og endring/ læring i organisasjonen.

Innvolveringsmekanisme

Et av de viktigste grepene for å utvikle involvering fra prosjektmedarbeidere og andre ansatte dreier seg om å få med hele organisasjonen fra topp gjennom ulike ledernivå og ned til førstelinja. For å involvere førstelinja i de ulike fagavdelingene kan man anvende ulike metoder som:

- Utvikle åpen, gjensidig kommunikasjon der ansatte informerer, blir informert og involvert i prosjektet
- Selvstendige arbeidstakere som kjenner sin rolle, er kjent med krav og forventninger og som utvikler og benytter eget faglig skjønn.
- Ansatte skal kunne påvirke beslutninger og organisering av eget arbeid og daglig produksjon av tjenester på linja og i prosjektet.
- Medarbeiderne skal kjenne målene, veien videre og vite hvor vi ligger an underveis.

(Olsen og Johannesen, Positivt lederskap 2010 s 41-43)

Denne mekanismen åpner for at medarbeidere vil være ivarettede både i prosjektfaser og kanskje aller mest i implementeringsfasen av et prosjekt i drift. Mekanismen er sentral i utøvelsen av prosjektarbeid og implementering på et organisatorisk nivå og må fungere godt i hele systemet for at de ansatte skal ha en påvirkningsmulighet. Dette fordrer en god kommunikasjonsmodell, bevisst eller ubevisst i organisasjonen.

Kommunikasjon

Tradisjonell kommunikasjonsmodell (Jacobsen og Thorsvik 2007, s.251 fig. 8.1) gir grovt sett et bilde på hvordan skriftlig, trykket eller produsert informasjon finner veien fra avsender gjennom mottaker med respons tilbake til avsender. Modellen gir et godt bilde på den formelle og faglige kommunikasjonen innad i en organisasjon i form av dokumenter, rapporter og skriftlige tilbakemeldinger og kan defineres som non- verbal. Man møter ikke i den aktuelle arbeidssituasjonen den man kommuniserer med. Videre viser figur 8.2 (Jacobsen og Thorsvik 2007 s. 254) ulike informasjonskanaler og ulike definisjoner av kommunikasjon. Fra det som omtales som non- verbal kommunikasjon i form av formelle skriftlige henvendelser og gjennom ulike kommunikasjonsformer til verbal kommunikasjon i form av ansikt-til-ansikt samtale. Informasjonen i en slik samtale betegnes også som rik informasjon. Dette vil si at informasjonen som gis består av ulike signaler, gir rask respons og bærer preg av personlig tilpasning i informasjonsutvekslingen. Uavhengig av hvilken informasjonskanal man bruker er det greit å skille mellom formell og uformell kommunikasjon. Dette vil si, grovt sett, at kommunikasjon som er forordnet og planlagt i organisasjonen karakteriseres som formell. All annen informasjon karakteriseres som uformell (Jacobsen og Thorsvik 2007s. 258).

Videre er det viktig å være klar over de ulike informasjonshierarkiene top-down kommunikasjon og bottom- up kommunikasjon og være bevisst i hvordan man kan bruke disse hierarkiene. I tillegg skjer det horisontal kommunikasjon i organisasjoner med ulike avdelinger der interaksjoner og samarbeidsplattformer krever dette.

I en offentlig organisasjon skjer kommunikasjon som oftest i tråd med disse strukturene, men det kan stilles spørsmål om man i forbindelse med formidling av prosjektresultater og implementeringsstrategier er nok bevisste på dette. Dersom man tar utgangspunkt i involveringsmekanismen for prosjektmedarbeidere, kan man si at bottom-up hierarkiet kan fungere best og at det operasjonelle nivået bør ha mulighet til å komme med faglige innspill i prosjektsammenheng og kvalitetsmessig utvikling. Dersom man tar utgangspunkt i målsettinger for prosjektet og hensikten med implementering i drift, kan man si at top-down hierarkiet fungerer best når det gjelder formelle beslutninger. Altså kan man si at kommuner er bevisste på kommunikasjonsstrukturer vertikalt og delvis horisontal på linja.

Ut fra kjennskapen til de ulike elementene ellers kommunikasjon kan vi utlede at kommunene er mindre bevisst på begrepene rik informasjon og type informasjonskanaler man velger når man skal kommunisere. Med utgangspunkt i begrepet rik informasjon er det riktig å anta at fleste kommuner ivaretar muligheter for rik kommunikasjon med ulike temadager, ulike møteplattformer og ulike kommunikasjonskanaler. Når det gjelder autonomi, klare krav og målsettinger ellers, virker det som om kommunikasjonsmodeller fungerer dårligere. Dette kan være et resultat av at top-down hierarkiet fungerer for dårlig når det gjelder spisset og detaljert informasjon. Dermed blir ikke treffsikkerheten når det gjelder målsettinger, roller, mandat og krav god nok ved implementering jfr ”det klare vedtaket” i kap4.

Når man så relaterer kommunenes kommunikasjon i sin helhet i forhold til teorigrunnlaget for faget, kan vi påstå at informasjonshierarkiene er tilstede og at kommuner er bevisste på formell og uformell kommunikasjon. Kommuner er ikke er like bevisste på informasjonskanaler og rik informasjon.

Motivasjon

Vi ønsker å bruke Maslows behovspyramide og McClellands behovsteori (Jacobsen og Thorsvik 2007, s.222) som teorigrunnlag for å beskrive behov som må fylles. McClelland viser også til at mennesker handler ut fra tre grunnbehov (Jacobsen og Thorsvik 2007 s. 222-223). Dette er behovene for makt, tilhørighet og anerkjennelse for prestasjoner.

Det som er felles for begge disse teoriene er at man skiller mellom indre og ytre motivasjon selv om McClelland ikke forordner behovskategoriene hierarkisk. I tillegg synes McClellands teori bedre å legge til grunn det enkelte individs ulike behovsprioriteringer. Dette betyr at det vil være vanskelig for en organisasjon å ivareta alle behov for den enkelte arbeidstaker gjennom standardiseringer. Uansett bør organisasjoner vektlegge nyanser i standardene de har for arbeidstakerne i organisasjonen slik at de best mulig ivaretar alle arbeidstakerne.

Herzbergs modell (Jakobsen og Thorsvik 2007, s. 227 fig 7.5) tar for seg hygienefaktorer og motivasjonsfaktorer som kategorisering for å utarbeide virkemidler som ivaretar ulike behov hos arbeidstakeren.

Dersom man sammenligner teorigrunnlaget når det gjelder motivasjon med de forholdene som ligger til grunn i prosjektarbeid i kommuner, finner vi flere steder punkter som ivaretar ulike behov hos den enkelte og som dermed motiverer til innsats. Å prestere på måltall og kunne etterprøve og kvalitetssikre tall gir ledere en motivasjon til å drive arbeidet. Å følge opp ansatte i forhold til målsettinger og produksjon, gir disse oppmerksomhet og fyller behovet for å bli sett. Utfordringen ligger nødvendigvis i å tilføre nok grad av selvstendighet og handlingsarena. Kommuner som ikke har dette, bør utvikle systemer som gir ansatte i førstelinja en større grad av selvstendighet og økonomiske rammer for å løse utfordringer i forhold til de oppgavene de er satt til å gjøre, spesielt når man skal endre struktur eller tjenesteleveranse i forbindelse med implementering.

Involveringsmekanismen, som nevnt tidligere, gir arbeidstakere en mulighet til å påvirke og komme med sine vurderinger i ulike sammenhenger. I tillegg har kommuner flere virkemidler i sitt HMS- arbeid som påvirker den indre og ytre motivasjonen hos den enkelte arbeidstaker. Den viktigste her kan være forebyggingssamtaler og vekstsamtaler. Det beste utfall av en slik involveringsmekanisme er presise tilbakemeldinger og synlige endringer på innspill både i prosjekter og ellers på linja.

Læring og endring i organisasjonen

Med utgangspunkt i at læring og endring henger sammen ved at læring fører til endring individuelt og kollektivt (Jacobsen og Thorsvik s.346 2007, fig 10.7). Figur 10.4 (Jacobsen og Thorsvik 2007 s.329) viser hvordan taus og eksplisitt kunnskap kan forsterke hverandre gjennom eksternalisering og internalisering. Som det fremgår, må kommuner legge til rette for at erfaringer og individets tause kunnskaper blir gjort eksplisitte gjennom beskrivelser og tilgjengelig for andre i organisasjonen. Disse kan så igjen akkumulere kunnskapen og ta den i bruk i sitt arbeid som taus kunnskap. På denne måten lærer organisasjonen av den enkelte og gir muligheten til å lære av hverandre.

Det som kjennetegner en lærende organisasjon er at de er kunnskapsproduserende systemer. Dette vil si at organisasjonen legger til rette for kunnskapsutveksling innad i fagavdelinger og mellom fagavdelinger. Eksempel på dette kan være etablerte møtestrukturer i samarbeidsrelasjoner og/ eller fellesfaglige prosjekter som skal finne svar på hypoteser. Det går også fram at desentraliserte eller flate strukturer er bedre i stand til å fremme kunnskapsproduksjon enn hierarkiske systemer (Jacobsen og Thorsvik2007). Videre bør organisasjonen ha en definert absorptiv kapasitet. Det vil si et system eller metode som fanger opp tendenser og endringer i organisasjonens omgivelser. Dersom vi relaterer dette til markedsføring, kan vi sammenligne det med markedsovervåkning. Eksempel på dette kan være å holde seg orientert om satsninger, ny teknologi, trender i samfunnet og andre ytre påvirkninger. Ved å ha fokus på absorptiv kapasitet vil organisasjonen akkumulere informasjon som kan heve kunnskapsnivået og igjen øke den absorptive kapasiteten.

Peter Senge har utviklet en modell som beskriver systemtenkning som vesentlig faktor i lærende organisasjoner. Han deler inn i fem sentrale forhold som henger sammen med organisasjonens læringsevne og kaller dette "den femte disiplin" (Jacobsen og Thorsvik 2007 s341). Denne modellen går ut på at systemtenkning integrerer alle forholdene i en lærende organisasjon helt ned til den enkelte og dermed fornyer organisasjonen. Eksempel på dette er Toyotaskolen og av den utledet LEAN- metodikken som er mer og mer brukt i offentlig sektor, spesielt innenfor helsefeltet.

I prosjektarbeid og ved implementeringer av prosjektresultater i kommuner kan man tilføre nye metoder å arbeide etter metoder som kan påvirke fagområder i forhold til tilleggsfokus

eller endring i fokus. Dersom man ikke rokker med organisasjonsstrukturen eller kjerneverdiene, kan man unngå å skape motkrefter. Dette vil si at innføringen ikke bør skape utrygghet eller fysiske endringer som får deler av organisasjonen til å motsette seg implementeringen (jfr. Makt og læring Jacobsen og Thorsvik 2007, s 336). Det som kan være grunnlag for motforestilling, kan knyttes til en ny organisatorisk satsning som kommer på topp av en presset hverdag. Her er det avgjørende hvordan organisasjonen velger å legge opp den strategiske prosessen. Et positiv faktor i så måte kan være at organisasjonen vektlegger gode interne forhold og mekanismer i implementeringen av prosjektresultater i organisasjonen. Eventuelle flaskehalsen bør forklares i ytre forhold som lover, regler og forskrifter og ikke i intern motstand eller ”mangel på den gode vilje” jfr kap 4. Dersom dette ivaretas kan forvaltningen i større grad fokuserer på et internt godt utviklet system for implementering og at motforestillingene knytter seg til de ytre forholdene.

Kommuner bør oppleve at fokus på implementering av prosjektresultater vil kunne bedre arbeidssituasjonen hos den enkelte og for organisasjonen i vesentlig grad. Der man tidligere eventuelt kun har hatt fokus på tradisjonelle arbeidsoppgaver og hvordan de skulle utføres, kan kommunen få et positivt fokus på hvorfor endringer skal utføres og hvordan de kan utføres best mulig (Argyris modell. Jacobsen og Thorsvik 2007, s326). Hvis man legger Peter Senges modell til grunn, kan det vise seg at innspill gjennom involveringsmekanismen fra den enkelte spiller inn på hvordan felles visjoner og utviklede standarder formes gjennom prosjekter og til det bedre for organisasjonen. Altså er det en sammenheng mellom systemet som helhet og den enkelte arbeidstaker. Systemet implementerer en forordning, resultatet av et prosjekt, for alle, og alle har et eierforhold til forordningen fordi de selv kan identifisere og relatere deler av den til seg. Dette fører til at den enkelte i ulike avdelinger kan se hvordan dette kan ha positiv influens på organisasjonen.

Det åpnes for at den enkelte kan komme med innspill som kan påvirke resultatet i prosjektet. Belønningen kommer følgelig i form av forordninger som vises igjen for den enkelte i form av forbedringer.

3.2 Hvorfor prosjekter skapes- initiering og forankring

Prosjekter starter ofte som et resultat av en «krise» eller et problem som er oppstått. «Krisen» kan oppstå på ulike måter. Den kan oppstå som følge av interne forhold i virksomheten eller som påvirkning utenfra. I offentlig sektor kan påvirkningen komme som følge av nye politiske vedtak, nye pålegg fra sentrale myndigheter, negative tendenser på sentrale statistikker eller som press fra samfunnet og brukere.

Et aspekt det pekes på i litteraturen (Andersen 2011 et.fl. s. 21-26) er at man i basisorganisasjonen har en felles forståelse for at «krisen/problemet» er så stor at det må gjøres endringer for å løse dem. Prosjektet må ha god forankring i basisorganisasjonen ved at prosjektets produkt er ønsket, og har sammenheng med virksomhetens øvrige planer og aktiviteter. Det må gjøres en vurdering av om prosjektets nytteverdi er større enn kostnadene ved prosjektet.

Når virksomheten har erkjent «krisen» og man har en felles forståelse for at «noe» må gjøres, kommer idefasen. Hensikten med idefasen er å utvikle og prioritere ideene etter hvert som de legges fram. Ideene kommer sjelden av seg selv og krever hardt arbeid. Jessen(2010 s. 23-26) viser til tre hovedtyper av modeller for å generere ideer.

1. Åpne kreative metoder

Disse metodene brukes for å skape kreativ tenkning rundt løsningene på «krisen». Her skal deltakerne tenke utradisjonelt og søke å kombinere mønstre som kanskje ikke er gjort før. Disse metodene tar utgangspunkt i den intellektuelle og mentale kapitalen som ligger i de ansatte. Eksempler på metoder er idémyldring, sammenligningsmetoder og kreativ problemløsning.

2. Prognosemetoder

Forsøker og utforske de mest sannsynlige utviklingstrekkene fram i tid, basert på erfaring, kunnskap og historiske tendenser. Ut fra denne analysen utarbeides plan for hvordan virksomheten skal møte denne utviklingen.

En annen måte å gjøre det på er å lage et «Drømmebilde» for hvordan man ønsker seg tilstanden for virksomheten et visst antall år fram i tid. Deretter å utarbeide mål og strategier for hvordan virksomheten skal nå dit.

3. Organisasjonsutviklingsmetoder

Hensikten med disse metodene er å få et mer bredt tilfang av idéer fra større deler av organisasjonen. Virksomheten aktiverer flere for å skape idéene for så å gjøre en prioritering ut fra fastsatte kriterier.

3.2.1 Prosjektstart, forankring og planleggingsfase

I følge Jessen (intervju 2009 www.logistikk-ledelse.no) er startfasen i et prosjekt den mest kritiske fasen. Han hevder at det er viktig at alle berørte i prosjektet forstår arbeidsformen. Det er ofte at de som ikke er direkte involvert i prosjektet glemmes i forhold til opplæring. Det er viktig at linjelederne, som skal bidra med ressurser og også motta resultatet av prosjektet, får nødvendig opplæring.

Modellen under er en illustrasjon på hvordan man kan dele inn prosjektarbeidet i ulike faser. Prosessene i endringsarbeid er å få «tint opp» organisasjonen slik at den er mer åpen for endringer. I slike sammenhenger er prosjektarbeid en gunstig måte å organisere arbeidet på. Prosjekt er ofte flerfaglig sammensatt med ansatte som kanskje vanligvis ikke har et tett samarbeid. De har en avgrenset oppgave med en visjon eller hovedmål fra prosjekteier som de sammen er satt for å løse. Gjennom denne organiseringen har man allerede fått «tint opp» organisasjonen. Dette er imidlertid ikke nok. Atferd og tankegang hos prosjektdeltakerne har også behov for «å tines opp». Prosjektledelsen har i så måte en viktig jobb ifht. å etablere alliansen i prosjektgruppa, slik at de jobber i samme retning med en felles forståelse for målet.

Lewins modell	Kotters modell
UNFREEZE	1. Skape kriseforståelse
	2. Etablere allianse
	3. Ha klar visjon
	4. Kommunikasjon av visjon og strategi

MOVE	5. Fjerne hindringer og opplæring
	6. Synliggjøre tidlig suksess
REFREEZE	7. Ikke ta seier på forskudd – fokus på det som gjenstår
	8. Skape forankring i det nye

Tabell 3. . Kotter og Lewin

(<http://www.ipo.no/lederskap/endringsledelse.htm>)

Hvis man tar utgangspunkt i Lewins og Kotters modeller når man skal gjennomføre endringer i en organisasjon, må det utledes at viktigheten ved at impliserte parter i prosjektet ser og forstår behovet for endring. ”Hvorfor endring?”, må nødvendigvis være et spørsmål man bør bruke tid på. Det er flere innfallsvinkler på hvordan man synliggjør behovet for endring. I offentlige prosjekter kan det være negative trender på statistikker, endringer og krav fra lovgiver eller sentrale myndigheter eller press fra brukere og andre interessegrupper som utløser behovet for endring. For private bedrifter er det ofte behovet for bedre inntjening gjennom mer tilfredse kunder eller kostnadskutt som er sentrale påvirkningsfaktorer. Endringsbehovet er viktig å få klarlagt og kommunisert ut i organisasjonen, for å skape en felles forståelse for at endring må gjøres. I forlengelsen av dette arbeidet ligger målformuleringene. Organisasjonen har forstått behovet for endring, men hva skal endres og hvordan? Altså formål og resultatmål og hvordan nå disse.

3.2.2 Analyse og oppsummering i tidlig prosjektfase

Når endringsbehovet er kartlagt, vil det være naturlig å se nærmere på strategivalg for prosjektet. Ved å gjennomføre ulike eksterne og interne analyser får man svar som bør systematiseres. Disse settes ofte inn i et SOFT- skjema (SWOT). Der det er kompatibilitet mellom muligheter/trusler og styrker/svakheter kan man lettere finne en strategi for endringsarbeidet. SWOT- analysen er en brukervennlig metode for å fange opp og analysere resultatene fra de eksterne og interne analysene, men den er lite anvendelig dersom de

innledende analysene ikke er gjennomførte. Da kan faktorene i SWOT skjemaet bære preg av antagelser med ulikt presisjonsnivå. (Strategi- en innføring, Roos, Van Krogh, Roos 2010 s 128-129)

3.2.3 Sammenhengen mellom prosjektet og virksomhetens planer.

Prosjekter skal alltid ha som utgangspunkt å bidra til virksomhetens formål. Prosjektet skal bidra til at virksomheten bedre settes i stand til å nå formålet.

Det er mange eksempler på at prosjekter oppstår uten at det er gjort tilstrekkelige analyser om prosjektet vil gagne virksomhetens kjerneprosesser. Prosjekter bør ha utgangspunkt i problemstillinger som oppstår i virksomheten. Ideer uten rot i virksomhetens behov vil kunne gjøre stor skade når det gjelder anvendelse av ressurser og strategiske feilvalg. I forlengelsen av dette vil begrepet forankring være viktig. Ledelse og brukere av prosjektets produkt må ha et eierforhold til prosjektet og ha en formening om at prosjektet bidrar til en ønsket utvikling i virksomheten.

Andersen, Grude, Haug(2011) hevder prosjekteier har et spesielt ansvar for å legge til rette for et godt fundament for prosjektet. Prosjekteier må analysere om prosjektet har en klar sammenheng med virksomhetens formål og planer for øvrig. Videre understreker de viktigheten av at det er nedsatt sentrale prinsipper for samarbeidet mellom prosjektet og basisorganisasjonen. Hvis sterke interesser er negativ til prosjektet, vil det også gi prosjektet en dårlig start. Slike sentrale punkter må kartlegges og det må legges strategier for hvordan man møter evt. motstand. En klargjøring og konkretisering av behovet for hvorfor man trenger prosjektet for å utvikle basisorganisasjonen, vil være et viktig forebyggende tiltak for å unngå motstand mot prosjektet. Videre peker de på at presise mål for prosjektet er viktig for å legge et godt fundament.

3.3 Formålsstruktur og målhierarki

Jessen(2010) peker på viktigheten av at formål og målsetninger med et prosjekt er klarlagt. Skjer uforutsette ting underveis skal målet justeres etter det. Svakheter i kravspesifikasjonen for prosjektet er ikke uvanlig hevder Jessen. Det fører ofte til at jobben må gjøres om igjen og

kostnadene med prosjektet øker. En viktig forebyggende faktor for å demme opp for denne svakheten er å ha en grundig gjennomgang av forventnings - og behovsavklaring med prosjekteier. Utarbeidelse av formål kan settes av prosjekteier. I en del tilfeller er det på bakgrunn av en dialog mellom prosjekteier, prosjektdeltakere og evt. målgruppe at formålet fastsettes. Jessen(2010) mener at fastsetting av mål er det viktigste i den første fasen av planleggingen. Han understreker at målene i prosjektet må henge sammen med organisasjonens strategiske mål. Prosjektene skal understøtte organisasjonens overordnede målsetninger og dette bør visualiseres og kommuniseres for oppnå en felles bevissthet rundt prosjektets rolle i basisorganisasjonen. Da kan man også unngå demotivering og lav prioritering fra aktører i prosjektet.

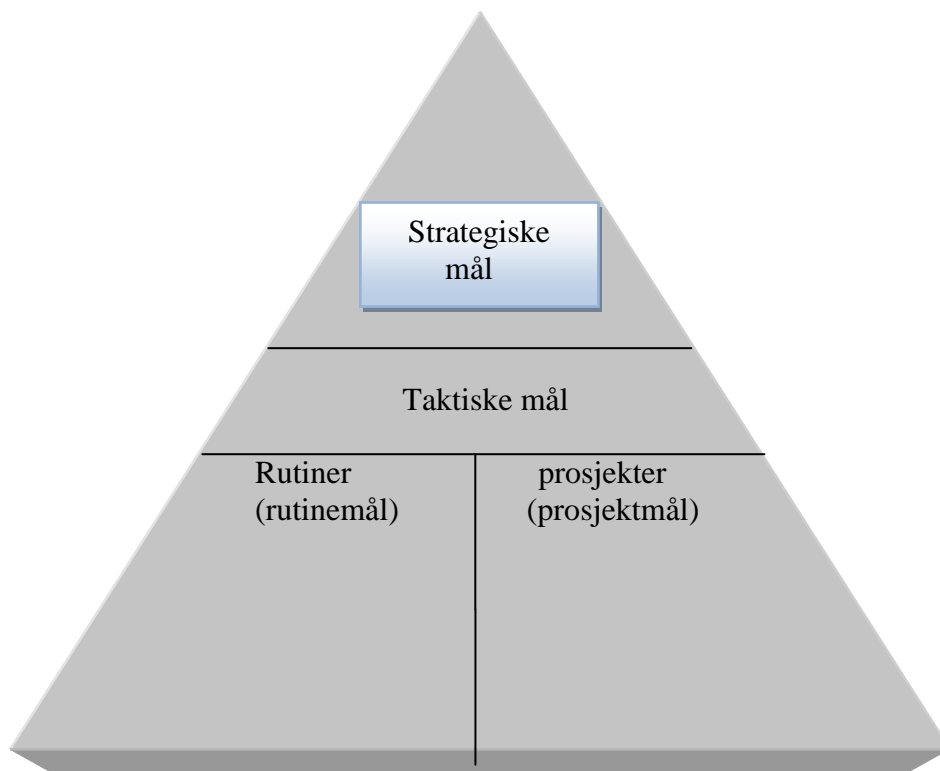


Fig. 3.1 målhierarkiet i en organisasjon(Jessen 2010)

Det er nødvendig for all virksomhet og prosjekter og jobbe opp mot et formål. Ut fra hva virksomheten driver med, vil formålet variere. Private bedrifter har i utgangspunktet som formål å tjene penger for sine eiere. I offentlig sektor er formålet å omsette penger i mest mulig effektive og kvalitetsmessig gode løsninger for innbyggere.

Offentlige virksomheter og prosjekter vil i overveiende grad ha som formål å dekke et behov som samfunnet eller utvalgte målgrupper i befolkningen har. Alle prosjekter har et

endringsperspektiv, der prosjektet skal bidra at man beveger seg fra en tilstand til en annen. Situasjonen før og etter prosjektet skal være endret, og da helst med et positivt fortegn. Målene som fastsettes i et prosjekt kan ikke omfatte alle formål og elementer ved virksomheten. Prosjektet må omhandle begrensede områder som skal utvikles eller forbedres.

Når formål er satt vil det være hensiktsmessig å lage et hierarkisk målsystem, der resultatmål for de elementene i PSO fastsettes. Resultatmålene må være målbare, objektive, realistisk og tidsbegrenset. Målene lengre ned i det hierarkiske systemet, utdyper og konkretiserer målet ovenfor.

Hensikten med et formålshierarki er og få konkretisert og avgrenset hva det er prosjektet skal befatte seg med. Videre er det viktig for å kunne måle graden av måloppnåelse og evt. gjøre justeringer underveis.

Gjennom et slikt arbeid får deltakerne en felles oppfatningen av hva hensikten med prosjekt er, hva det skal omfatte og gjør det lettere å beskrive hvilke aktiviteter som må gjøres både av prosjektet og basisorganisasjonen.

Jessen(2010) skiller mellom formålet og prosjektmålet. Prosjektmålet uttrykker ”hva” som skal oppnås, mens formålet uttrykker ”hvorfor” det skal oppnås.

Jessen(2010 s. 93-94) viser videre til en sjekklister som vil kunne gjøre målet mer konkret og klart.

1. Hva er hensikten med prosjektet?
2. Hva skal prosjektresultatet brukes til?
3. Hvilke krav stilles til resultatet?
4. Hvilke organisasjonsmessige forhold må tilgodeses i prosjektet?
5. Hvilke andre forhold skal ivaretas i målsettingen?
6. Hvem skal ta en endelig beslutning om målsettingen?

Gjennom et slikt arbeid får deltakerne en felles oppfatningen av hva hensikten med prosjekt er, hva det skal omfatte og gjør det lettere å beskrive hvilke aktiviteter som må gjøres både av prosjektet og basisorganisasjonen.

3.3.1 Upresise eller uklare mål

Grundig arbeid og drøftinger relatert til mål vil være viktig for det videre arbeidet i prosjektet. Upresise mål vil virke forvirrende og i beste fall forsinke prosjektet. I verste fall vil prosjektet bli mislykket for deltakerne ikke har sammenfallende syn på hva prosjektet skal føre til.

Mål, delmål og formål påvirker implementeringen; jo klarere definert mål, delmål og formål, jo enklere implementering. Målene bør være målbare slik at måloppnåelsen ikke blir gjenstand for fortolkninger og syensing.

3.3.2 Prosjektleders betydning

Jessen(2010) peker videre på at prosjektleders kompetanse og ferdigheter er avgjørende for i hvilken grad prosjektet oppnår suksess. Dette understøttes av Andersen, Grude, Haug (2011) som mener prosjektleders personlige egenskaper er det avgjørende og ikke hvilken bakgrunn personen har.

Prosjektleder må ha tid til oppgaven, kunne lede planleggings – og organiseringsarbeid og metodisk følge opp arbeidet. Gode kommunikasjons og motivasjonsevner fremheves også som viktige kvaliteter.

Statskonsult (2000 Endringsledelse) gjorde en undersøkelse i seks bedrifter som hadde vært, eller var i omfattende endring. NSB, Posten, NRK og Statens vegvesen var noen av disse.

Ut fra sine undersøkelser dannet de seg et bilde av hvilke kvaliteter en endringsleder burde ha. Dette sammenfaller med Jessen(2010) og Andersen, Grude, Haug (2011).

Endringsleder/prosjektleder må kunne kommunisere godt og ha evnen til å formulere tydelige og realistiske mål for endringen. Videre må endringsleder være en inspirator og kunne motivere sine ansatte.

3.3.3 Ubalansert ambisjonsnivå

En annen fallgrube i prosjektarbeid er ubalansert ambisjonsnivå. I PSO prosjekter kan man havne i en situasjon der målhierarkiet blir sterkere fokusert mot for eksempel systemet eller den tekniske nyheten. Erfaringer tilsier at det i mindre grad tas hensyn til at de menneskene

som skal ta i bruk nyheten(ny metode eller ny teknologi) settes i stand til det. Det kan føre til at utviklingen av organisasjonen det ”nye” skal fungere i, heller ikke har tilstrekkelig fokus.

3.3.4 Interessekonflikter

En del prosjekter har fått en dårlig start pga. av at man i prosjektets tidlige fase ikke har gjort en tilstrekkelig god nok analyse av interessentene. Alle prosjekter vil i varierende grad møte motstand. En god kartlegging av interessenter og en analyse av deres påvirkningskraft, vil være et godt verktøy for hvordan man velger å behandle interessenten i prosjektet.

Fagforeninger, samarbeidspartnere, kunder og evt. konkurrenter, vil være viktige parter man må ha strategier for å møte gjennom prosjektarbeidet.

Andersen, Grude og Haug(2011) mener at man i en interessentanalyse bør ta mål av seg å kartlegge hvordan prosjektet påvirker interessentene. Videre peker de på at prosjektet må ha en forståelse hvordan de ulike interessentene kan påvirke prosjektet. Sentrale moment i analysen av interessentene er:

1. Interesseområde
2. Bidrag
3. Forventninger
4. Makt

Ved en slik analyse kan prosjektet utvikle strategier for hvordan de involverer og møter de ulike interessentene.

3.3.5 Prinsippene for prosjektarbeidet er ikke fastlagt

Det kan være avgjørende for prosjektet at det nedfelles prinsipper for hvordan prosjektet skal drives. Forholdet mellom linjeledelsen og prosjektet angående ansvar og ressurser må være avklart. Det er også viktig at prinsipper i forbindelse med ressursavståelse fra linjen til prosjektet er omforent. Videre er enighet når det gjelder metoder og verktøy i arbeidet en fordel. Er ikke disse faktorene på plass, kan det forsinke framdrift fordi man må bruke tid på å avklare forholdene underveis i prosjektfasen når de konkretiserer seg.

3.4 Organisering av prosjektformen

Hvordan prosjektet er organisert kan påvirke grad av implementering. Dette har en sammenheng med hvilken kontakt prosjektet har med basisorganisasjonen.

Jessen(2002:100-102) viser til 3 hovedmåter å organisere et prosjekt på.

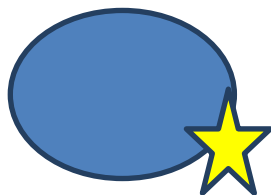
1. Prosjektorganisasjon uten endringer

I denne organiseringen er det en avdeling som har prosjektansvaret. Styringen av ressurser blir da forenklet og prosjektet unngår at prosjektleder og medarbeidere hører til andre avdelinger. Denne organiseringen passer best i organisasjoner med få og mindre komplekse prosjekter.



2. Matriseorganisasjon

Denne måten å organisere prosjektet på krever deltakelse fra egen avdeling, andre avdelinger og eksterne samarbeidspartnere. Det blir mer komplisert ifht. prinsipper for ressursavgivelse til prosjektet. Ressursbehovet i prosjektet konkurrerer da med behovet i basisorganisasjonen. Dette fører til et større behov for samordning av prosjektets ressurser. En annen utfordring kan bli at medarbeiderne i prosjektet får flere ledere og kan risikere å få en uforholdsmessig merbelastning.



3. Atskilt prosjektorganisasjon

Denne organisasjonsformen tilsier at prosjektet legges helt utenfor basisorganisasjonen, og har full autonomi i prosjektarbeid innenfor de rammene prosjekteier har gitt. Denne organiseringen passer best i organisasjoner som har et mindre antall større prosjekter.

Historien viser at svakheten med denne type organisering er at de lever sitt eget liv isolert fra basisorganisasjonen. En annen utfordring er at prosjektenes lever utover det som var planlagt.

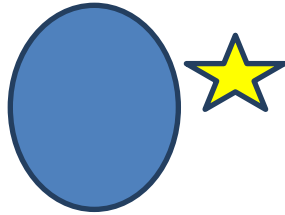


Fig. 3.3. Ulike prosjektorganiseringer

3.5 Overgang til implementering

Jessen 2010:281-294 peker på at prosjektet bør avsluttes på en adekvat måte. Prosjektet må avsluttes med en form for dokumentasjon for måloppnåelse.

Jessen viser til to viktige spørsmål som må besvares.

1. Ble målet nådd?
2. Hvordan ble det nådd?

Grad av måloppnåelse og produktets anvendelighet vil være avgjørende for om basisorganisasjonen vil adaptere sluttproduktet. Oppsummering av måloppnåelse skjer ofte i en egen prosjektrapport der vurdering av måloppnåelse og årsakene til resultatene står sentralt. En klar formålsstruktur med målbare mål i starten av prosjektarbeidet, vil nødvendigvis gjøre evalueringsarbeidet lettere i sluttfasen. Der man når kritisk verdi for suksess, bør organisasjonen vurdere implementering.

3.6 Etterkontroll

Et viktig kontrollverktøy, spesielt for beslutningsnivået, for å vurdere prosjektet og prosjektets resultater er kontroll en viss periode etter prosjektavslutning. Årsaken er organisasjonens behov for å nyttiggjøre seg den gevinsten prosjektfasen genererte. Jessen(2010:301) peker på 5 forhold som bør tas med inn i en evalueringsprosess etter prosjektavslutning.

1. Ettervurdering av organisatoriske forhold
2. Ettervurdering av sosiale forhold og lederstil
3. Ettervurdering av tekniske hjelpemidler
4. Ettervurdering av bevaringsverdig materiale
5. Ettervurdering av eventuelt fremtidig evalueringstidspunkt.

Hensikten med etterkontroll er å sikre at verdifulle resultater og/eller materiale blir omsatt inn i organisasjonen etter at beslutning om implementering er tatt.

3.6 Idealmodell for prosjektstyring

Kommune	Fase 1 oppstart beskrivels e av problem, initiering	Fase 2 Organiseri ng Forankrin g Adm. og Politisk	Fase 3 Utarbeide mål og planleggin g av prosjektet	Fase 4 Gjennomfør ing av aktivitet	Fase 5 Evaluerin g og beslutnin g om viderefør ing eller avvikling	Fase 6 Etterkontro ll

tabell 3.1. Idealmodell prosjektfasetenkning

Modellen ovenfor er en visualisering av de viktigste fasene i et prosjektarbeid. Alle faser er nødvendige for prosjektets fremdrift. Det bør være gode grunner for å avvike fra prosessen slik den er illustrert. Forankringsarbeidet er viktig for at prosjektet skal kunne oppnå legitimitet i organisasjonen. Hva prosjektet skal løse av utfordringer, må konkretiseres og kommuniseres til berørte parter. Det er også viktig at prosjektet organiseres og styres på en hensiktsmessig måte. Valg av prosjektleder bør også være tidlig avklart slik at han eller hun kan sette sitt preg på prosjektet. Prinsipper vedrørende ressurstilgang og ansvars og rolleavklaring kan bidra til at prosjektet unngår problemer underveis.

Arbeidet i fase 3 er også avgjørende for at berørte parter skal forstå målene, kunne identifisere seg med prosjektets formål og jobbe mot samme mål.

Fase 4 er selve gjennomføringen. I denne fasen har prosjektleder et stort ansvar for å drive prosjektet framover i tråd med prosjektplanen. I denne fasen er ressurstilgangen viktig slik at prosjektleder kan justere og endre prioriteringer innenfor prosjektets rammer.

Siste fase av prosjektet er et kritisk øyeblikk i den forstand at det skal besluttes implementering eller avvikling. Er det gjort et godt forarbeid med hvilke beslutningskriterier som skal gjelde, når beslutningen skal tas og hvem som skal ta den, vil en klar konklusjon kunne komme raskt.

4.0 Implementeringsarbeid- en teoretisk tilnærming

I overgangen fra prosjekt og forsøksperiode til implementering i drift med påfølgende endringer, viser det seg at man har en viss avskalling. Naturligvis er det slik at ikke alle prosjekter oppnår kritiske verdier for implementering og følgelig skal vekk. Andre prosjekter oppnår kritiske verdier med god margin men blir ikke implementert. Om det skyldes proteksjonisme og motstand mot endring, mangel på kompetanse, ressurser eller andre ting vil komme frem i en senere analyse. I dette kapittelet vil vi se nærmere på implementeringsteori og utfordringer knyttet til implementeringsarbeid. De utfordringer som implementeringen er omfattet av, redegjøres for i tre hoveddeler som hver tar for seg ulike deler av utfordringene med implementering. Med bakgrunn i foranstående kommer vi til å konstruere en idealmødel for implementeringsarbeid. I beslutninger fremgår det i liten grad hvilke metoder for implementering som skal anvendes. Vi kommer til å belyse noen metoder for implementering i forbindelse med utarbeidelse av en idealmødel.

4.1 Implementering i noen organisasjoner- noen utfordringer

For at en organisasjon eller styringsform skal fungere tilfredsstillende, må oppgaver og operasjonelle tjenester kunne delegeres. På toppen av organisasjoner av en viss størrelse finner vi det strategiske nivået i form av et styre med et utførende administrativt ledd. Dersom man overfører dette til kommunal, fylkeskommunal og statlig styring finner vi dette igjen i politisk ledelse med beslutningsprosesser som forvaltningen skal gjennomføre. Problemet i denne sammenhengen oppstår når det utførende ledd sitt arbeid ikke stemmer overens med de vedtak som fattes av politikere eller styret.

Hvordan en beslutning blir implementert avhenger av hvordan forvaltningen styres. Anders Sannerstedt (Sannerstedt 2001, ” Implementering- hur politiska beslut gjennomförs i praktiken, s 21) kategoriserer tre ulike perspektiv på forvaltningsstyring som kan være greit å ta utgangspunkt i:

- Det tradisjonelle perspektivet der den rasjonelle grunnverdien er at forvaltningen er et lojalt redskap som utförer de politiske vedtak i tråd med hensikt og forventning i det politiske miljø. I følge Sannerstedt(2001) fungerer det tradisjonelle perspektivet best

ved gjennomføring av vedtak med stor grad av politisk styring, eksempelvis plansaker, budsjett og økonomistyring.

- Nærbyråkratsperspektivet der forvaltningsleddet er i nær kontakt med det operasjonelle ledd som berøres direkte med politiske beslutninger og endringer i rammevilkår, eksempelvis i rusomsorg, oppvekst og helsearbeid. Tjenesteleveransen er avhengig av en viss autonomi hos medarbeidere for å fungere. Endringer i rammevilkår eller lovverk påvirker direkte tjenesten. Nærbyråkraten er vel så opptatt av den operasjonelle funksjonaliteten som den politiske beslutningen og utøver et friere og mer faglig rettet skjønn og kan ikke sees på som et lojalt redskap for politiske beslutninger. Med utgangspunkt i beslutninger utarbeider nærbyråkraten en eller flere farbare løsninger. Gjennom faglig skjønn mykes regler og vedtak opp på en slik måte at forvaltningen i større grad påvirker rammevilkårene til sin egen fordel. Dess større påvirkningskraft i forvaltningen dess mindre politisk makt hos beslutningstakere. Politiske miljø kan motvirke dette ved å indirekte påvirke forutsetningene for forvaltningen (Sannerstedt 2001)
- Nettverksperspektivet fokuserer på nettverk av aktører som påvirker og er avgjørende for politikkenes utforming og dermed forvaltningens arbeid. Aktørene kan være statlige forvaltningsorganisasjoner, kommunale tjenesteområder, private og offentlige organisasjoner. Ansvarsfordelingen er som oftest uklar og kontakten mellom aktørene uformell. Nettverksperspektivet fungerer godt i lokalpolitikk der interessers påvirkning på utforming av lokal politikk ikke er ubetydelig og bør tas hensyn til. Nettverksperspektivet påvirker også i forvaltningen og politisk miljø må ta hensyn til dette. Ved gjennomføring av vedtak gjennom nettverksperspektivet, delegerer beslutningstagere gjennomføringen av vedtak fra seg på en slik måte at de kan ha liten kontroll med resultatet.

Hvilke av disse tre perspektiv som rår i dagens norske forvaltning på ulike nivå, avhenger mye av hvilke vedtak som fattes og på hvilket nivå. Det tradisjonelle perspektivet er anvendelig ved gjennomføring av detaljerte vedtak som eksempelvis budsjett og økonomirapportering. Nærbyråkratsperspektivet passer best ved gjennomføring av vedtak som gir handlingsrom for anpassing av løsninger i forvaltningen. Nettverksperspektivet passer

best ved gjennomføring av vedtak som er i tråd med påvirkeraktørers interesse og som kan gjennomføres med stort handlingsrom og liten grad av detaljering fra politisk miljø.

Det finnes mange årsaker til at implementeringsutfordringer dukker opp. Eksempler på dette kan være:

- Kommunikasjon av resultater og konsekvenser av beslutningen
- Lederskap og forvaltningen som rollemodeller
- Beslutningens karakter og omfang
- Ressurstilgang til gjennomføring av beslutningen
- Organisasjonens absorberende kapasitet for endring

Alle disse faktorene kan sees i sammenheng gjennom endring i organisasjoner og kommer tydelig frem i motsetningsforholdet mellom tvungen utvikling og deltakende utvikling (Jacobsen og Thorsvik, 2007)

Dersom man kan si at tvungen utvikling er den politiske agenda og deltagende utvikling den administrative agenda, vil dette konkretisere forskjellen på beslutning og gjennomføring. Dersom den administrative agenda kan ligge til grunn for den politiske agenda gjennom resultater fra forsøksordninger og prosjekter, kan forskjellen i gjennomføringsstrategi utlignes. Det springende punkt er at den politiske beslutningen tar utgangspunkt i forsøksordningens resultater. (fig 11.4 Jacobsen Thorsvik 2010, s364)

Motstand og utfordringer med implementering kan man like gjerne være forberedt på skal oppstå ved endringer, implementeringer eller politiske regimeskifter. Uansett kan ikke forvaltningen betraktes som et totalt lojalt verktøy for det politiske miljø. Forvaltningen må ved ulike politiske agendaer og vedtak ha rom for å utøve faglig skjønn ettersom det er de som møter de berørte parter til daglig. Utfordringer med implementering må dermed nødvendigvis sees på som en normalitet i den politiske hverdagen.

4.2 Implementeringsproblematikk

I tilfeller der det oppstår utfordringer i forbindelser med implementering av beslutninger kan utfordringen vanligvis spores til en eller flere faktorer innenfor tre områder:

- Implementeringens aktører, i vår studie forvaltningen, forstår ikke vedtaket som er besluttet fordi intensjonene i vedtaket kan mistolkes. Forvaltningen kan dermed ikke gjennomføre beslutningen.
- Det tilføres ikke ressurser til gjennomføring av beslutningen. Man har altså et vedtak som ikke kan gjennomføres av ressursmessige forhold.
- Manglende vilje til gjennomføring av beslutning. Forvaltningen eller påvirkningsaktører ser større ulemper ved implementering enn fordeler, kan også være av proteksjonistisk karakter. Beslutningen blir dermed ikke gjennomført.

(Implementation steering ,L.Lundquist 1987 s 42)

Forklaringen kan altså ligge i en eller flere av disse faktorene når det gjelder utfordringer i implementering og endringer av forsøksresultat og prosjekter. Teorier om implementering og endringer med tilhørende utfordringer kan anvendes for å forklare årsakene til at mange gode forsøks- og prosjektresultater ikke når opp og fører til endring, selv om kritiske faktorer for suksess er nådd. Vi tar utgangspunkt i Lennert Lundquist og hans forklaringsmodell i ”Implementation Steering” for å finne tre grunnleggende faktorer for at implementering skal kunne skje forholdsvis uhindret.

4.2.1 Det klare vedtaket - hvordan unngå misforståelser

Det finnes flere årsaker til at forvaltningen kan ha vanskelig å forstå hva som ventes av dem og hvordan de skal agere. Dersom en beslutning om implementering er heftet med uklarheter, for vanskelige faglige termer eller selvmotsigelser kan det fort skje at vedtaket mistolkes. Dette på virker dermed inn på implementeringsprosessen. Prosjektresultater kan være vage,

for faglig beskrevet eller sågar inneholde selvmotsigelser. Dette på grunn av prosjektets natur, med flere involverte og til dels stort faglig fokus.

Ettersom prosessen i et prosjekt kan være lang og full av justeringer og påvirket av faglige kompromisser, er det viktig at beslutningstakere i implementeringsprosessen tolker resultatene og arbeidet vider temmelig likt. Dette fordrer et presist implementeringsforslag med klare forutsetninger dersom misforståelse skal kunne unngås.

Dersom forvaltningen ikke forstår innholdet i implementeringsvedtaket, må beslutningstakerne klargjøre beslutningens innhold gjennom opplysende tillegg eller skolering. Interaksjonen i denne sammenheng kan være veldig uklar. Vanligvis vil ikke en forvaltning innrømme at det uklarheter i et vedtak og følgelig be om presiseringer. Ei heller går beslutningstakere svært detaljert inn i gjennomføringsprosessen når beslutning om implementering er tatt. Dette innebærer at om beslutningen er uklar, så kan implementeringsprosessen gå i feil retning, i det minste en periode eller sågar permanent, før nødvendige presiseringer får prosessen på sporet igjen.....eller ikke.

Ettersom implementeringsforslaget er et resultat av en lengre prosjektprosess, kan man som regel ta for gitt at de fleste uklarheter, motstridende holdninger og faglig tunge terminologier bør være vasket bort og er brakt i orden i prosessen. Likevel er det avgjørende at implementeringsforslaget forstås av beslutningstakerne og forvaltningen. Det må også være en høvelig bra korrelasjon i forståelsen mellom beslutningstakere og forvaltning.

Det kan være et problem å få en organisasjon, i denne sammenhengen en forvaltning, til å forstå og tolke beslutningen de skal implementere. I en organisasjon er det ulike måter å forstå og tolke beslutninger. Det kan være negativt avgjørende for beslutningen dersom ulike deler av forvaltningen tolker beslutningen ulikt. Forvaltninger som lykkes med å unngå dette har ofte utviklet en kultur som muliggjør en enhetlig tolkning av beslutninger og vedtak.

4.2.2 Gjennomføringskraften- hvordan gjennomføre beslutningen

I sin bok Prosjekt Illustratør@) viser Alf Kirkeberg til en amerikansk undersøkelse som viser at kun 50 % av alle IT-prosjekter blir besluttet implementert. Av disse igjen karakteriseres

30% som en hel eller delvis fiasko. Dermed kan det være spørsmål knyttet til forståelsen av oppdraget i utgangspunktet og etter hvert gjennomføringskraften.

Videre er det i teorien avgjørende for utfallet at tilstrekkelig ressurser og eller personell er avgjørende for god implementering (Andersen m.fl 2011).

Dersom organisasjonen mangler adekvate ressurser til å implementere en beslutning, kommer følgelig implementeringen til å ta lengre tid og ha en forhøyet risiko for avvik og feilmarginer. Når man snakker om ressurser gjelder dette monetære ressurser i form av riktig utstyr, lokaler og finansiering, human kapital i antall personer med riktig kompetanse og organisasjonens struktur og kultur. (Roos, von Krogh, Roos, 2010 s 105)

Hva som er regnes som tilstrekkelige og adekvate ressurser til gjennomføring av endring kan være vanskelig å avgjøre. Forvaltningen vil som oftest ha mer ressurser for å eksempelvis kunne tilsette flere ansatte og dermed minske arbeidsbyrden på den enkelte. I tillegg ligger det et kontinuerlig ønske om å modernisere tekniske hjelpemidler og annet arbeidsverktøy. Ved tilførsel av mer ressurser, vil som regel en forvaltning være i bedre stand til å gjennomføre de mål som beslutningstagerne har satt og få resultater mer i tråd med forventningen. Som oftest er god nok ressurstilgang ikke tilfelle. I mange sammenhenger må man skille mellom beslutningens målsetning og de resultater forvaltningen kan oppnå. Det første er altså ambisjonen som ligger i beslutningen og det andre er det som er praktisk gjennomførbart med de ressurser organisasjonen har til rådighet. I slike sammenhenger er det kanskje ikke helt riktig å definere forskjellen mellom implementeringsmålsetning og det endelige resultatet som implementeringsproblematikk, i den grad beslutningstakerne hadde kunnskap om organisasjonens inadekvate ressurser og så på beslutningen mer som en optimal ambisjon.

Gjennomføringskraften styrkes dersom beslutningsnivået lar ressurser følge med implementeringen. Alternativet er at implementeringen erstatter andre oppdrag eller frigjør ressurser i organisasjonen slik at disse kan settes inn for å nå implementeringens målsetninger. Forutsetningen er at organisasjonens absorptive kapasitet allerede er utnyttet og at den er kjent i beslutningsnivået og organisasjonen.

4.2.3 Den gode vilje til implementering og endring

En av årsakene til implementeringsproblem er at viljen til å implementere beslutningen mangler eller at beslutningen oppfattes som kontroversiell eller sågar som en dårligere løsning enn eksisterende løsninger. Det siste kan være et resultat av kompromisser eller middelmådige beslutningsprosesser i det strategiske nivået. I organisasjoner som kommuner er mange av beslutningene kompromisser mellom ulike politiske fløyer. I andre organisasjoner kan beslutningsnivået være sammensatt av ulike parter som ikke oppnår fullstendig enighet om beslutningen slik at viljen til implementering mangler hos enkelte.

En annen årsak er dersom det eksisterer et gap mellom beslutningsnivået og forvaltningen der det utførende ledd i utgangspunktet har liten innvirkning på beslutningen og derav manglende vilje til å gjennomføre beslutningen som planlagt. I de tilfeller der forvaltningen ikke har påvirkning eller medvirkning på beslutningen men kun en rolle med å gjennomføre implementeringsprosessen, kan dette noen ganger føre til en manglende vilje til gjennomføring og resultatet blir dårligere enn hensikten med beslutningen.

For å bedre forstå hvordan ”the lack of good will” influerer på implementeringsprosessen ser vi nærmere på de involverte nivåene:

Forvaltningen og det administrative ledd må være involvert i beslutningsprosessen i en slik grad at beslutningen og strategien/politikken bak den oppleves som forankret hos de som skal gjennomføre beslutningen. Dette er avgjørende for et resultat i tråd med beslutningens hensikt. Spesielt viktig er dette i organisasjoner med stor representasjon av nærbyråkrater og operasjonelle saksbehandlere. Ettersom slike arbeidstakere har en betydelig utøvelse av skjønn i sitt arbeid kan man hevde at relasjonen mellom dem og beslutningsnivået ikke er fullstendig hierarkisk, men heller med et visst islett av forhandlingsrelasjon. Dette innebærer, sett fra forvaltningsperspektivet, en forklarende og forhandlende strategi framfor en direkte ordre fra beslutningsnivået. I motsatt fall, altså med direkte ordre og uten involvering fra forvaltningen, kan uvillige nærbyråkrater i verste fall sabotere hele eller deler av implementeringsprosessen med dertil nedslående resultat.

Selv om strategien eller politikken bak den ikke er vel forankret i forvaltningen, kan effektiv implementering likevel finne sted. Om den forvaltningsmessige kulturen er av det lojale

slaget, bør det ikke oppstå problem i implementeringsprosessen forutsatt at forvaltningen forstår beslutningen og det tildeles tilstrekkelig ressurser til gjennomføringen. Graden av administrativ kultur er ofte proporsjonal med forholdet til endring av rammer og regler og lojalitet til beslutningsnivået. I denne sammenhengen er administrasjonskulturen sterkt påvirket av hvor viktig forvaltningen anser beslutningsnivået og dets arbeid for å være. Mangelen på vilje til implementering i forvaltningen trenger ikke å være et uttrykk for trenering eller unnlattelse. Forvaltningen eller nøkkelpersoner i den kan anvende sin profesjonelle kompetanse i en årsakssammenheng for å betvile beslutningens gyldighet. I kommunene er det mange eksempler på ansatte som setter sin stilling i spill med utgangspunkt i en faglig uenighet om et politisk vedtak, spesielt rådmenn. Omkamper med begrunnelse i faglig uenighet med beslutningsnivået finner man flere steder, men en stor representasjon av omkamper finner man i forbindelse med omorganisering og restrukturering i helsesektoren .

I det strategiske/politiske nivå kan det også forekomme mangel på vilje til å gjennomføre en beslutning. Årsakene til det er mange og beslutningen kommer dermed ikke fram til forvaltningen. Selv om sentrale forordninger eller sågar lovendringer fordrer at politisk nivå, i for eksempel en kommune, foretar beslutninger om endringer, kan det være slik at viljen hos beslutningstageren ikke er tilstede og beslutningen lar vente på seg. Videre kan det være slik at beslutningen kan fattes, fordi det er en konsekvens av lovendring, forordning eller avtale, uten at beslutningen gjennomføres. Det ligger i beslutningstagers interesse å gjøre beslutningen men ikke følge opp eller etterleve beslutningen umiddelbart. Eksempler på dette kan være forordning om skolefrukt i skolen, samhandlingsreformen i helsevesenet, FEIDE-implementeringen i skolen og regjeringens manifest mot mobbing.

En annen faktor som må belyses i denne sammenhengen er omkamper på beslutningsnivået. I politisk miljø kan det ofte være ulike syn som avgjøres av et demokratisk prinsipp. Dersom de politiske forutsetningene forandres eller nye momenter bringes inn i beslutningen etter at den er fattet, vil dette ofte avstedkomme nye innspill og krav om endringer i beslutningen. Konsekvenser av omkamper er ofte at iverksettelse av beslutningen utsettes som følge av uklarheter eller i påvente av endringer. I noen sammenhenger treffes en ny beslutning som helt eller delvis erstatter den første beslutningen. Dette kan man finne igjen i politisk styrte forvaltninger der valg legger til grunn et fireårig regime forvaltningen må forholde seg til. I ulike regimer kan man finne ulik grad av vilje til å gjennomføre en beslutning eller endre på

en beslutning fattet av et tidligere regime. Konsekvensen i implementeringsproblematikk kan være at et prosjekt eller satsning i et regime har stor grad av validitet og prioritet mens implementeringen av prosjektet eller satsningen i forvaltningen møter mindre forståelse og prioritet i et nytt regime.

4.3 Idealmodell for implementeringsarbeid

Idealmodellen bygger på det teoretiske grunnlaget i tidligere i kapittel 4. Likevel må idealmodellens formål klargjøres. Hva skal den brukes til? Den idealmodellen som vi utarbeider i denne delen er en sjekklister for hovedmomentene som må belyses og ivaretas for at beslutninger knyttet til implementering av prosjekter kan skje korrekt og i tråd med beslutningens hensikt. Når så idealmodellen er utarbeidet skal vi sette momentene inn i en tabell for at analyseverktøyet skal bli lettere å arbeide med så vel som at momentene er oversiktlige for hvert prosjekt i analysen.

Momentene som idealmodellen er utarbeidet etter er inndelt i hovedkategoriene for implementeringsproblematikk fritt etter L. Lundquist, *Implementation steering*, (1987) i dette kapitlet; den klare beslutningen, gjennomføringskraften og den gode viljen. Ettersom det er en idealmodell, er ambisjonen at idealmodellen skal være heldekkende. Dette innebærer at ikke alle momentene i modellen kommer til å fremtre i analysen. Forklaringen til dette er at det er 9 prosjekter som belyses og at det sannsynligvis må foreligge et større utvalg for å dekke inn alle faktorene. Likevel skal ikke dette være et problem ettersom idealmodellen skal være heldekkende og at det kunne oppstå tvil om den er det dersom alle momentene sjekkes ut i et eller flere av prosjektene i analysen.

Modellen er positivt formulert. Det vil si at i de tilfeller man avdekker mangel på eller brist i et av momentene i forbindelse med implementering, så krysses det av for dette i angjeldende moment i tabellen. Om ingen av momentene krysses ut for et prosjekt i idealmodellen, kan man gå ut fra at prosjektet er implementert i tråd med hensikt og implementeringsplan.

4.3.1 Den klare beslutningen

Vi etablerer to hovedmomenter fra hoveddelen om den klare beslutningen. Moment 1 er det klare vedtaket, altså et vedtak som er presist formulert og som gir lite rom for feiltolkninger. Formidlingen av det klare vedtaket er også viktig i dette momentet. Moment 2 er forvaltningens enhetlige forståelse av beslutningen, altså hvordan forvaltningens forståelse av beslutningen skjer og hvordan implementeringen forankres. Mangel på en eller begge av disse hovedmomentene kan lede til problem eller avsporing i implementeringens tidlige fase, hvilket igjen påvirker implementeringsresultatet i forhold til beslutningens hensikt.

4.3.2 Gjennomføringskraften

Fra denne delen er det fem hovedmomenter som skal presenteres og begrunnes. Moment 3 og 4 må sees på i sammenheng da de er gjensidig avhengige av hverandre. Moment 3 er fagtjenestens hensikt og påvirkningskraft i prosjektprosessen. Dvs sammenhengen mellom en faglig anbefaling og beslutningens hensikt og formål. Moment 4 er beslutningsnivåets kontroll over forvaltningsnivået i gjennomføringsprosessen. I vår analyse vil beslutningsnivået være politiske utvalg eller styrer siden alle prosjektene i analysen er offentlige, kommunale prosjekter. Dersom ett av disse momentene mangler kan man gå ut i fra at avstanden mellom forvaltning og beslutningsnivå er av en slik størrelse at det vil få innvirkning på implementeringen. Dersom fagtjenestene ikke har innspillmulighet til beslutningsnivået, kan resultatet være at beslutningen fattes på et for tynt grunnlag. I de tilfeller beslutningen ikke korrelerer med de resultater fremkommet i prosjektprosessen oppstår et problem der implementeringen vil bli skadelidende. I de fleste tilfeller i prosjektsatsninger i kommunene er disse momentene ivaretatte.

Moment 5 er den administrative kapasiteten og besluttsomheten i forvaltningen og må sees i sammenheng med moment 6 som er den økonomiske kapasiteten til gjennomføring av beslutningen. Dersom det ikke er tilgang på kompetanse eller økonomiske ressurser vil dette påvirke implementeringen.

Moment 7 er forvaltningssystemet i forhold til politisk nivå og beslutninger. Dersom beslutningen strider mot retningslinjer og rammer gjennom lov, fordrer en videre

implementering at rammene eller sågar lovverket endres eller at beslutningen omformuleres innenfor det rammeverket forvaltningen kan arbeide i. Dette innebærer et samspill mellom forvaltningen og det politiske nivå slik at beslutningen kan gjennomføres. Eksempelvis kan arbeidsmiljøloven styre tidslinjen for en implementering slik at tidslinjen må forskyves for at implementeringen skal kunne skje innenfor lovverket for arbeidstid. Alternativet innebærer en større ressurstilgang for at implementeringen skal kunne skje i tråd med opprinnelig beslutning og tidslinjen holdes.

4.3.3 Den gode viljen

Moment 8 er forvaltningens kultur og lojalitet til å gjennomføre beslutningen uten å motarbeide fordi enkeltindividet eller kollektivet i forvaltningen ikke liker politikken eller aktørene bak beslutningen. Altså forvaltningens vilje til å gjennomføre implementeringen. I kommunene skal forvaltningen fylle dette momentet dersom momentene 1-7 er oppfylte, men i praksis er det ulike kulturer kommunen i mellom som kan avstedkomme utfordringer.

Moment 9 er tilfellene av politiske omkamper der regimeskifter og/ eller mindretallsomkamper utfordrer beslutningen og skaper usikkerhet i implementeringsprosessen.

Moment 10 er politiske vedtak for vedtakets skyld der beslutningen er en ambisjon uten særlig grad av interesse for oppfølging eller plassering av ansvar for implementering. Regjeringens manifest mot mobbing i skolen kan være et eksempel på dette. Der har fremdeles over 150 kommuner ikke skrevet under og ratifisert manifestet. Samtidig er det ikke laget klare vedtak eller handlingsplaner mot mobbing i flere kommuner som har skrevet under manifestet.

Dersom noen eller alle av disse momentene mangler, kan vi antyde at implementeringsprosessen gjennomføres for syns skyld eller for å vinne tid i påvente av faktorer som leder til endring i beslutningen. Alle momentene representerer for så vidt en bevisst motstand i forhold til implementering.

4.3.4 Idealmodellen- en tabell

De ti momentene i idealmodellen vurderer vi som tilstrekkelige for å danne en ramme for implementering av beslutninger i forbindelse med prosjektsatsninger i de utvalgte kommunene. Om alle momentene i idealmodellen er belyst og ivarettatte i implementeringsprosessen, skal det i teorien ikke oppstå signifikante utfordringer som påvirker implementeringsprosessen i særlig grad. Momentene er utarbeidet i tråd med det teoretiske grunnlaget i kapittelet og forutsettes anvendt i forbindelse med implementering av prosjekter i ordinær drift i kommune.

Det klare vedtaket	kommune
Det klare vedtaket og formidlingen	
Forvaltningens enhetlige forståelse av vedtaket og forankringen	
Gjennomføringskraften	
Fagtjenestens hensikt og påvirkning i prosjektprosess	
Politisk kontroll og oppfølging over forvaltning og fagtjenester	
Administrativ kapasitet og besluttsomhet	
Økonomisk kapasitet	
Samspill forvaltningsnivå og politisk nivå	
Den gode vilje	
Forvaltningens kultur og lojalitet	
Fravær av politiske omkamper	
Fravær av skyggevedtak	

Tabell 4.1. Idealmodell for implementeringsarbeid

4.4 Metoder til bruk i implementeringen

De fleste beslutninger som skal omsettes i handling, implementeres eller gjennomføres i en organisasjon inneholder målsetninger, intensjoner og i større eller mindre grad en ressursramme for arbeidet. Det slike beslutninger i liten grad inneholder er hvilken metode man anbefaler å anvende i implementeringsarbeidet som følger av beslutningen. Vi skal i denne delen se nærmere på to ulike metoder som kan anvendes hver for seg eller i en kombinasjon for å skape gode verktøy for implementeringsarbeidet.

4.4.1 Endringsledelse

I følge en artikkel av Audun Farbrot, Fagsjef forskningskommunikasjon mislykkes ofte endringsforsøk fordi det fokuseres for lite på ledelse og ledelsens påvirkningskraft i forhold til de sosiale systemene som er i en organisasjon. Det hevdes videre at endringsleder må gå foran og vise vei, samtidig som at jobben med å skape oppslutning rundt endringen er viktig.

I artikkelen som er basert på boken "Endringsledelse og ledelsesendring (Universitetsforlaget, 2006) av Hennestad, Revang, Fred H. Strønen, gis det 8 praktiske råd for å lykkes med endring.

1. Endring forutsetter erkjennelse av endringsbehov. Enten en krise eller en løfterik visjon.
2. Endringsledelse krever ledelsesendring. Behovet for lederskap er ofte forsømt.
3. Endring forutsetter bevissthet om retning og kommunikasjon av retning.
4. Det må skapes oppslutning om ønsket retning.
5. Endringsprosesser må skapes og ledes.
6. Endringsledelse er en personlig oppgave og utfordring for lederen.
7. Strukturer og systemer i organisasjonen utgjør mektige krefter. Men de er skapt og opprettholdt av mennesker, og kan forandres av mennesker.
8. Kunnskap og innsikt vil være til god hjelp. Det er en fordel med artistiske ferdigheter (artistry) for å få grep om og påvirke den sosiale (organisatoriske) situasjonen.

<http://www.forskning.no/artikler/2007/januar/1169209805.76>

Ut fra de punkter som artikkelen peker på, kan vi utlede at endring i stor grad krever en bevisst ledelse og god forankring i organisasjonen.

En organisasjon består av de mennesker som danner den og jobber i den. Personalets handlingsmønster og atferd vil i så måte være avgjørende for om organisasjonen utvikler og endrer seg positivt i forhold til de målsetninger som settes og de beslutninger som blir tatt.

4.4.2 Positivt lederskap

Positivt lederskap er jakten på de positive kreftene og kan anvendes i en organisasjon som metode for utvikling og kreativitet. Hensikten med positivt lederskap er å mobilisere kompetansen, kreativiteten og energien hos de ansatte i en organisasjon (Johannesen Olsen 2010). Med dette som utgangspunkt skaper man en mer kollektiv forståelse og frigjør en

større kapasitet i organisasjonen. Positivt lederskap kan visualiseres i en modell fra Johannesen og Olsen 2010.(fig 1.2 s 27)

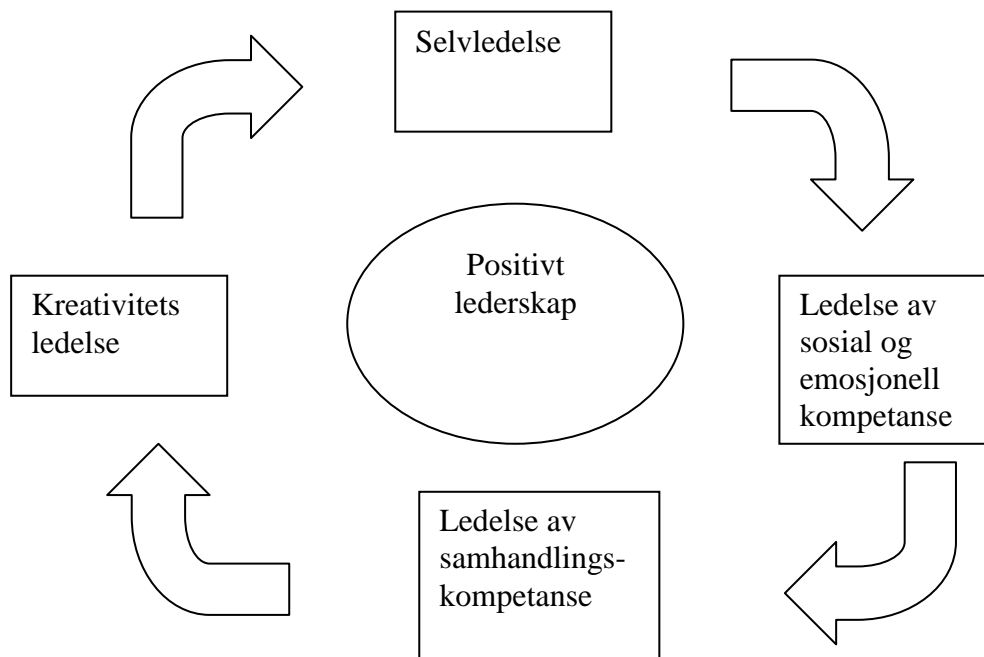


Fig. 4.1 modell for positivt lederskap

Selvledelse

Hovedkomponentene innen selvledelse er delt inn i grunnleggende forutsetninger og personlige utviklingsaspekter. Med selvledelse mener vi metoder, ferdigheter og strategier som individer kan benytte for å styre egne aktiviteter i retning av egne målsettinger. Målet er frigjøring av energi, kompetanse og kreativitet som virksomheten utnytter for dårlig i den hensikt å skape større verdi for kunder, ansatte og eiere. (Johannesen, Olsen, ” Positivt lederskap” s 43). Begrepet selvledelse kan forklares ved å utdype fire grunnleggende elementer som fremmer og forsterker begrepet. Mestring fremmes av positiv forestillingsevne som utvikler optimisme. Dette igjen fremmer positiv intuisjon som forsterker mestring (Johannesen, Olsen, ” Positivt lederskap” fig 2.1 s 46)

Ledelse av sosial og emosjonell kompetanse

Dersom en organisasjon ha større utbytte av det kreative, faglige og kapasitetsmessige potensialet hos sine medarbeidere, er det betydningsfullt at ansatte og ledere har et fokus på sosial og emosjonell kompetanse og forstår hvordan dette kan brukes positivt (jfr. Fig. 1.2

(Johannesen og Olsen: Positivt lederskap s 27)) Videre må man i en organisasjon ha kompetanse i konflikthåndtering for å håndtere emosjoner og sosiale konsekvenser der det er nødvendig.

Atferdssenterets Terje Ogden hevder at sosiale ferdigheter og kompetanse er den viktigste personlige kompetansen et menneske besitter. (Artikkel av Odd Haugstad: Utdanning 18 2011 s.46-49). Disse ferdighetene må ledes.

Samhandlingskompetanse

Samhandlingskompetansen utvikles fordi vi mennesker har et ønske om å tilpasse oss miljøet rundt oss. Den har videre den funksjon at vi ønsker å utvikle oss slik at vi fungerer bra i ulike sosiale sammenhenger. For å utvikle samhandlingskompetanse må vi lære hvilke grenser for samhandling som er innenfor den sammenhengen vi er i til enhver tid. Samhandling kan ledes ved å tydeliggjøre rammen eller konteksten samhandlingen skal finne sted i, hva som er akseptabelt og hva som ikke er det.

Kreativitetsledelse

”innovasjon er en vellykket implementering av kreative ideer i en organisasjon” Ambile et al.(1996:1155).Det vil med andre ord si at kreative ideer ikke er innovasjoner, før de er gjennomført i praksis. En annen viktig faktor er også om den kreative nyvinningen er nyttig og gjennomførbar.Vi kan skjele til evolusjonær teori for å forklare utvikling av produkter, tjenester og prosesser. Stadige små skritt framover som forbedrer kvaliteten og funksjoner oppstår som følge av en kreativ prosess.

Kreativitet bør ledes og en bør i større grad prøve å sette sammen personer fra ulike fagområder i en organisasjon i implementeringsprosesser. Man da vil da få personer med ulik bakgrunn og ulike perspektiv. Slik kan man skape en kreativ prosess som kan gi unike løsninger når det gjelder implementering. I de tilfeller virksomheten har prøvd dette, har det gitt gode resultater. Gjennom en slik måte å legge til rette for kreativ tenkning, øker sjansene for at kunnskap som tidligere ikke har blitt koblet før, blir koblet.

4.5 Oppsummering

I kapittel 4 har vi sett nærmere på utfordringer ved implementeringer. I tillegg har vi belyst sentrale uelementer som hver for seg og til sammen fører til utfordringer i implementeringsfasen dersom de ikke blir ivarettatte. I dette arbeidet har vi basert oss på faglitteraturen til Anders Sannerstedt, *Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken*, 2001 og Lennert Lundquist, *Implementation steering*, 1987. Videre har vi ut fra det teoretiske grunnlaget laget en idealmødel for momenter som bør ivaretas i implementeringsfasen. Vi har sett på metodene endringsledelse og positivt lederskap som anvendelige metoder i implementerings og endringsarbeid.

5.0 Resultater fra studie

I dette kapittelet presenteres resultatene fra de ulike studiene som vi har gjort. I den første delen presenteres generelle resultater hentet fra den overordnede rapporteringen i rapport 12-2011 UIN og innhentede opplysninger fra de ulike deltakerkommunene. Videre fremkommer resultater fra de kvalitative analysene hos fire delprosjekter i to deler. Den ene delen er resultater knyttet til prosjektfasetenkning. Den andre delen er resultater knyttet til implementeringsarbeid. I studien presenterer vi kun resultater og logiske slutninger, uten nærmere analyse, knyttet til disse.

5.1 Generelle resultater fra rapport og samtaler med deltakerkommuner

En generell undersøkelse av deltakerkommunene i Ungdom i svevet 2013 viser en grovkornet definisjon av prosjektenes status i forhold til opprinnelig hensikt i hovedprosjektet.

Resultatene av den generelle undersøkelsen fremkommer i tabell 5.1 og er fremkommet fra deltakerkommunene. I tillegg anvender vi opplysninger fremkommet i rapport fra Ungdom i svevet UIN- rapport nr 12- 2011. Tabell 5.1 sier noe om rapporterte resultat, videreføring eller planer om dette og økonomi som faktor, men konkrete årsaker innenfor prosjektfasetenkning og implementeringsarbeid er ikke undersøkt i den generelle delen.

5.1.1 Resultater fra rapporten:

Kommune	Innhold i prosjektet	Rapportert resultat	Rapportering for planer videre	Status i 2013
Brønnøy	Ny kurs: Miljøterapeutisk arbeid med rusmisbrukere	Positivt	Videreføres	Ikke videreført
	Alternativ læringsarena for grunnskolen	Positivt	Videreføres	Delvis videreført i annet format
	familieaktiviteter	Delvis	Ikke	
	Boligsosialt arbeid	Positivt	Videreføres	Ikke videreført
Dønna	Målrettet miljøarbeid på individnivå og	Karakteriser t som	Skal fortsette interkommunalt	Ikke videreført

	tverrfaglige samarbeidsformer på systemnivå.	positive resultater	samarbeid.	
Alstadhaug karrieresenter et.	SOS – utvikle kartleggingsverktøy, oppfølging tiltak	Karakteriser t som positive resultater	Metodikken videreføres i NAV	Allerede videreført i prosjektperioden
Ungdomsarbeid	Treffsted for ungdom og samarbeid med frivillige organisasjoner.		Kommunen fortsetter aktiviteten overfor ungdom i samarbeid med frivillige organisasjoner	Delvis videreført
Rana	Barnevernstiltak – ungdomsteam. Forebygging, tidlig intervensjon og oppfølging		Stillinger og metodikk videreføres	Delvis videreført
Saltdal	Ekstra tilrettelegging og oppfølging av grunnskolelever som har tilpasningsvansker.		Metodikken videreføres.	Videreført.
Bodø 2	Miljøterapeutisk arbeid med ungdom. Barnevernstiltak		Videreføres	videreført
Bodø 1	Prøve ut tiltak og metoder for økt foreldremedvirkning/deltakelse		Skolen viderefører metodikken og arbeidet. Håndbok for metoden er utviklet og anbefales av kommuneledelse overfor andre skoler.	Delvis videreført
Lødingen	Miljøterapi og arbeidstrening for ungdommer 18-25 år		Ingen planer om implementering.	Videreføres ikke
Sortland	Miljøterapeutisk arbeid i forhold til barn og unge.		Kommunen utarbeider en oppvekstplan basert på erfaringene fra prosjektet	Videreført i annet prosjekt
Vestvågøy	”Plan B”: miljøterapeutisk arbeid		Videreføres i den kommunale	Ikke videreført

	med unge rusmisbrukere		psykiatritjeneste	
	”Drivhuset”: treffsted for ungdom		Politisk vedtak om videreføring inntil nytt ”allaktivitetshus” er på plass.	Videreført i annet format

Tabell 5.1 Prosjekresultater fra Uin- rapport og kvantitativ undersøkelse

Som det fremgår av tabell 5.1 er det variasjon i hvor store deler av tiltakene som er videreførte uten at særlige årsaker fremgår. Det fremgår videre av rapporten at:

- Samtlige kommuner rapporterer om positive resultater fra prosjektet.
- Det vi kan lese ut av denne tabellen er at flere kommuner har planer om videreføring av resultatene de har oppnådd i prosjektperioden.
- Det er bare en kommune som viser til et konkret politisk vedtak vedrørende dette.

Rapporten (UIN- rapport 12- 2011) sier lite om andre forvaltninger har videreført samarbeidet om operasjonelt arbeid. Det man vet i så måte er at Staten gjennom fylkesmannen i Nordland har bevilget midler til et formidlingsprosjekt der resultatene fra prosjektet formidles til andre fylker og kommuner. På bakgrunn av prosjektet har Fylkesmannen i Nordland i partnerskap med Universitetet i Nordland fått et fireårig oppdrag. Målet med oppdraget er å styrke den lokalpolitiske oppslutningen og forankringen i kommunene om innsats overfor utsatt ungdom. (FMNO- nettside <http://www2.fylkesmannen.no/hovedEnkel.aspx?m=29788>)

Videre er det opprettet et nettsted ”Ungdom i svevet” der relevant forskning og publikasjoner i tråd med innholdet i hovedprosjektet formidles til interesserte og relaterte.

5.1.2 Opplysninger fra statusundersøkelser i kommuner 2013

I innhenting av opplysninger har vi hatt samtaler med representanter som har deltatt som lokale prosjektledere i det Ungdom i svevet og innhentet deres oppfatning rundt dagens situasjon i den respektive kommune og videreføring av prosjektene. Veiledende spørsmål i samtalen har vært:

- Hva er videreført av de resultatene som ble oppnådd i prosjektperioden?
- Hvorfor ble det slik etter din mening?

- Ble det gjort administrative beslutninger eller politiske vedtak som understøttet eller avviklet en videreføring av resultatene?
- Ble metodikken som ble utviklet i prosjektperioden videreført?
- Ble evt. samarbeidsarenaer og fellestiltak med andre forvaltninger og/eller tjenester videreført?
- Kan man finne spor av prosjektet og resultatene i noe av kommunens planverk?

De kommunene vi har vært i kontakt med er Lødingen, Alstahaug, Saltdal, Dønna, Brønnøy og Vestvågøy. Opplysningene er ikke systematisert i egen tabell, men de viktigste funnene er:

- Beslutningstakere, i dette tilfelle politiske valgte organ, legger seg sjelden opp i metodene tjenestene velger å bruke i arbeidet med prosjektet. Dette overlates til de som har det faglige ansvaret for de ulike tjenestene. I de tilfeller utviklingen knytter seg til nye metoder eller videreutvikling av eksisterende metoder, blir det politiske nivå i liten grad involvert. De blir i større grad involverte ved prioriteringer av økonomi og eller organisatoriske grep. Unntakene kan være der bruk av evidensbaserte ”program” vedtas. Når det gjelder endring i metodiske tilnærminger, kan dette bli sårbart og personavhengig. Ved administrative og faglige regimeskifter kan det da føre til en forvitring eller i verste fall en annullering av de metodene tjenesten har utviklet.
- Det synes å være en tendens til at de prosjekter som krever ressurser fra flere tjenester, hadde større utfordringer både i prosjektgjennomføringsfasen og i det påfølgende implementeringsarbeidet. Flere av prosjektlederne rapporterte at det i planleggingsfasen ble lagt for lite vekt på hva de ulike linjelederne skulle forplikte av ressurser. Følgene av dette var at ressursene ikke ble gjort tilgjengelig for prosjektet når behovet var der.
- En annen faktor prosjektledere pekte på var at styringsgruppe for prosjektet ikke var på plass eller fungerte så godt som ønsket. Mange frafall på møtene og uklar forståelse av styringsgruppens funksjon som kontrollenhet og tilrettelegger for prosjektet, var en svakhet i noen delprosjekter.

- Ikke alle delprosjektledere hadde tilgang til prosjektets budsjett og totalregnskap. Det var linjeleder som hadde dette ansvaret. Dette oppleves ikke som en optimal ansvarsfordeling fordi leder for delprosjektet, som også hadde rapporteringsansvaret, ikke hadde nok oversikt til å kunne endre eller justere ressursinnsatsen.
- Flere av prosjektlederne i delprosjektene innrømmer for lite formalkunnskap om prosjektarbeid og hva som kreves i de ulike prosjektfasene. Dette kan ha påvirket det endelige resultatet.
- Det oppgis også at arbeidet med målene for prosjektet kan ha vært for usystematisk, og det kan tenkes at de ulike tjenestene ikke identifiserte seg med målene som ble satt. I teorigrunnet i kapittel 3 pekes det på viktigheten av at de involverte forstår målene og klarer å se formålet med sin virksomhet i sammenheng med prosjektmålene.
- For upresise mål har også fulgt flere delprosjekter inn i implementeringsfasen, da enkelte tjenester anså sin deltakelse som avsluttet når prosjektet ble avsluttet og før implementering.
- En prosjektleder rapporterer at de bevisst forankret prosjektet i en avdeling og hadde lave kostnader for at implementeringsarbeidet skulle bli enklere. Avdelingen som eide prosjektet hadde flere samarbeidspartnere, men var ikke avhengige av noen av dem. Metodikken som ble utprøvd i prosjektperioden var en utvikling av tjenestens ”verktøykasse”, og kunne ha et variert utvalg av samarbeidspartnere underveis.
- Det kan synes som at planleggingen av delprosjekter opp mot ambisjonsnivå, omfanget av samarbeidspartnere og omfanget av hva de skal bidra med i prosjektet er en betydelig faktor for hvor godt man lykkes med implementeringsarbeidet. Samarbeid og samordning av ressurser kan i utgangspunktet være positivt for ønsket resultat, men fungerer ikke alltid i prosjektarbeid. Det fremkommer at det i så fall krever solid planlegging og god styring.
- Det kan også skje at enkelte beslutninger blir tatt utenfor styringsgruppene i hver enkelt linjetjeneste. Det oppleves ikke som en tydelig og riktig styring av prosjektene.

5.1.3 Kommentar

Slik funnene fremkommer, kan en hovedtendens være at prosjektet initieres og godkjennes av beslutningstakere for deretter å gjennomføres på et lavere nivå. Dersom det ikke er sammenheng i målstruktur eller er et bevisst forhold til prosjektets faser, ser det ut til at prosjektresultatet kan avvike noe i forhold til prosjektets formål. Det svekker posisjonen ved implementering jfr Jessen prosjektmodell.

Det ser også ut til at prosjektets posisjon svekkes eller styrkes ved regimeskifter, noe som har betydning for implementeringen jfr. Kap 4 om gjennomføringsevne og vilje til gjennomføring.

I de prosjekter der resultatet er avhengig av flere samarbeidspartnere i ulike forvaltningsområder, ser det ut til at prosjektarbeidet fungerer såfremt prosjektkostnadene tilflytes eksterne midler. Det ser ut til at ressursprioriteringen er vanskeligere når prosjektperioden er over og prosjektet skal implementeres.

5.2 Resultater fra kvalitativ undersøkelse med tanke på prosjektfasetenkning

Kommune	Fase 1 oppstart beskrivelser av problem, initiering	Fase 2 Organisering Forankring Adm. og Politisk	Fase 3 Utarbeide mål og planlegging av prosjektet.	Fase 4 Gjennomføring av aktivitet	Fase 5 Evaluering og beslutning om videreføring eller avvikling	Fase 6 Etterkontroll
Bodø1	Avd/linje	ok	Ikke tydelig	ok	ok videre	nei
Bodø2	Ekstern avd	ok	Ikke tydelig	ok	ok videre	Ja ekstern
Sortland	Ekstern forvaltning	ok	ok	ok	ok videre	Ja ekstern
Rana	Avd/linje	delvis	delvis	ok	ok videre	Ja

Tabell 5.2 Prosjektresultater kvalitativ undersøkelse

I utfylling av tabell 5.2 anmerkes i feltene hel eller delvis dissens i forhold til de ulike prosjektfasene i modellen. Dette innebærer eksempelvis at dersom prosjektet ikke har hatt et

bevist forhold til forankring, så anmerkes dette i angjeldende felt for den kommune det gjelder.

5.2.1 Kommentar

I første kolonne er anmerket hvor prosjektet initieres. For Bodø 1 og Rana ble prosjektet initiert av fagavdelinger. For Bodø 2 og Sortland ble prosjektet initiert i annen forvaltning med ønske om faglig samarbeid med kommune.

I andre kolonne fremgår prosjektets forankring og organisering og om denne fasen er ivarettatt i tråd med teorigrunnet. For Sortland, Bodø 1 og Bodø 2 er dette ivarettatt. For Rana er det delvis ivarettatt.

I tredje kolonne fremgår utarbeidelse av målstruktur. Sortland har utarbeidet formålsstruktur. For Bodø 1 og Bodø 2 er ikke målstruktur utarbeidet bevisst slik at det fremgår tydelig hva som er effektmål og hva som er resultatmål. I Rana er målstruktur utarbeidet etter hvert som prosjektet skrider frem. Målene blir til etter hvert.

I fjerde kolonne fremgår gjennomføring av aktivitet i prosjektet. For alle kommuner fremgår det at aktivitet er gjennomført som planlagt eller i et større omfang enn planlagt i prosjektperioden.

I femte kolonne fremgår om prosjektene har evaluert prosjektresultatene og om det er tatt en beslutning om videre drift. For Bodø 2 og Sortland er det gjennomført en ekstern evaluering av prosjektet. For Bodø 1 og Rana er det gjennomført avdelingsinterne evalueringer. Alle kommuner har besluttet videreført prosjektene underveis i prosjektperioden eller som resultat av evaluering.

I sjette kolonne fremgår om det er foretatt kontroll eller evaluering etter at prosjektene er videreført. For Sortland er etterkontroll gjennomført av eksterne aktører i og med at prosjektet ble ledet over i et nytt prosjekt med oppfølging fra samme samarbeidsaktører. For Bodø 1 er det ikke gjennomført fordi prosjektet ikke er videreført i tråd med hensikten og omfang. For

Bodø2 og Rana er det gjennomført evaluering av prosjektene etter at de ble videreført, selv om Rana delvis viderefører i tråd med hensikt om enn ikke i omfang.

5.3 Resultater fra kvalitativ undersøkelse med tanke på implementeringsarbeid

Det klare vedtaket	Sortland	Bodø1	Bodø2	Rana
Det klare vedtaket og formidlingen		delvis		
Forvaltningens enhetlige forståelse av vedtaket og forankringen		delvis	delvis	
Gjennomføringskraften				
Fagtjenestens hensikt og påvirkning i prosjektprosess				
Politisk kontroll og oppfølging over forvaltning og fagtjenester	delvis	ikke		ikke
Administrativ kapasitet og besluttsomhet		delvis	delvis	ikke
Økonomisk kapasitet	delvis	delvis		
Samspill forvaltningsnivå og politisk nivå	delvis			delvis
Den gode vilje				
Forvaltningens kultur og lojalitet		delvis		delvis
Fravær av politiske omkamper				
Fravær av skyggevedtak				

Tabell 5.3 Implementeringsresultater kvalitativ undersøkelse

I utfylling av tabell 5.3 anmerkes i feltene hel eller delvis dissens i forhold til påstandene i modellen. Dette innebærer eksempelvis at dersom prosjektet har vært gjenstand for politiske omkamper, så anmerkes dette i angjeldende felt for den kommune dette gjelder.

5.3.1 Kommentarer

I dette underpunktet kommenterer vi resultatene kommunevis i forhold til idealmodell om implementering:

Sortland

I første kolonne fremgår resultatene fra implementeringen av delprosjektet i Sortland kommune. Det er anmerket delvis i temaet ”gjennomføringskraften”. Prosjektet er blitt fulgt av annen forvaltning, økonomi har tilflytt eksternt og det antydes en viss distanse mellom

faglig og politisk nivå. Det opprinnelige delprosjektet har gått over i et annet prosjekt og kan således kategoriseres som ikke implementert.

Bodø 1

I andre kolonne fremgår resultatene fra implementeringen av delprosjekt 1 i Bodø kommune. Det er anmerket delvis i temaet ”det klare vedtaket”. Vedtak om oppstart av prosjekt og implementering har vært klart og entydig i pilotprosjektet. Ved erfaringsoverføring og implementering i resten av fagtjenesten, har ikke beslutningen nådd ut eller blitt forstått entydig.

Videre er det anmerket delvis og ikke under temaet ”gjennomføringskraften. Det er fordi det fremgår i intervjuet at det ikke er foretatt politisk kontroll eller oppfølging av implementeringsvedtak. Vedtaket er gjennomført og implementering skjedd i piloten, men ikke i resten av fagtjenesten. Det er satt av administrative ressurser og økonomi for gjennomføring i piloten, men ikke i fagtjenesten for øvrig.

Det er også anmerket delvis under temaet ”den gode vilje”. Dette fordi prosjektet er faglig prioritert i pilotprosjektet og implementert her, mens andre deler av forvaltningen har andre prioriteringer. Implementeringen er gjennomført i pilotprosjektet og ikke i de andre deler av fagtjenesten.

Bodø 2

I tredje kolonne fremgår resultatene fra implementeringen av delprosjekt 2 i Bodø kommune. Det er anmerket delvis i temaet ”det klare vedtaket”. Det fremgår i intervjuet at de samarbeidende forvaltninger hadde ulik oppfatning av beslutningen.

Under temaet ”gjennomføringen” er det anmerket delvis. Dette som et resultat av administrativ uenighet mellom de samarbeidende forvaltninger. Resultatet for gjennomføring av implementering var at den ene forvaltningen trakk seg ut og implementering skjedde, men kun i avdelingen der pilotprosjektet skjedde.

Rana

I fjerde kolonne fremgår resultatene fra implementeringen av delprosjekt i Rana kommune. Det er anmerket delvis og ikke under temaet ”gjennomføringskraften”. Dette fordi det ikke skjedde politisk oppfølging og kontroll av beslutningen om videreføring. Videre ble det ikke

allokerte nødvendige ressurser for implementering og kun delvis satt av administrativ ressurs for gjennomføring.

Under temaet ”forvaltningens kultur og lojalitet” er anmerket delvis fordi prosjektets faglige resultater ikke ble prioritert slik at implementering skjedde som planlagt. Resultatet av implementeringen er at den skjedde i tråd med hensikt, men ikke i det omfanget som planlagt.

5.4 Generell oppsummering av resultater av implementering

I tabell 5.4 fremgår resultater av implementeringen av prosjekter fra Ungdom i svevet. Resultatene er kategorisert i kolonner som ikke implementert, delvis implementert og implementert.

Kommuner	Ikke implementert	Delvis implementert	Implementert
Brønnøy 1	X		
Brønnøy 2		X	
Brønnøy 3	X		
Brønnøy 4	X		
Dønna	X		
Alstahaug 1			X
Alstahaug 2		X	
Rana		X	
Bodø 1		X	
Bodø 2			X
Lødingen	X		
Saltdal			X
Sortland 1	X		
Vestvågøy 1		X	
Vestvågøy 2	X		

Tabell 5.4 Status implementering 2013

Tabell 5.4 viser at 3 av 15 delprosjekter kategoriseres som implementert → 20 %

Tabell 5.4 viser at 5 av 15 delprosjekter kategoriseres som delvis implementert → 33 %

Tabell 5.4 viser at 7 av 15 delprosjekter kategoriseres som ikke implementert → 47 %

5.4.1 Kommentar

Som det fremgår av tabellen over er det 1 av 5 prosjekter som lykkes med implementeringen.. Uten å analysere nærmere, kan man fastslå at en stor del av prosjektene ikke lyktes eller bare delvis lyktes selv om rapporterte resultat for kommunene i Uin- rapporten, var positive i avslutningen av prosjektet. Slik det går frem av tabell 5.4 er det bare 20 % av prosjektene som er implementert etter planen i 2013.

5.4.2 Oppsummering resultater

I studien har vi referert til resultater oppgitt i UiN- rapport nr 12- 2011. Vi har også referert resultater fremkommet i en statusundersøkelse med tidligere deltakerkommuner i prosjektet. Videre har vi gjennomført kvalitative intervju med noen av de større prosjektaktørene i hovedprosjektet. Resultatene er fremlagt i tabellene 5.1-5.4. Videre har vi presentert funn punktvis som er fremkommet i samtaler med prosjektaktørene. Til slutt har vi oppsummert status for prosjektene i 2013 i tabell 5.4.

6.0 Analyse av resultater i studien

Analysekapittelet er delt inn i fire hoveddeler der hver del bygger på resultatene i kapittel 5. I analysen vil vi kommentere de funn som er gjort i studien opp mot det teorigrunnlaget vi legger til grunn. Likeledes vil vi kommentere avgjørende anmerkninger fremkommet i tabellene 5.2 og 5.3 opp mot idealmodellene i kapittel 3 og 4. Deretter vil vi analysere resultatene i tabell 5.4 og kommentere dette i forhold til de oppnådde implementeringsresultatene. Avslutningsvis oppsummerer vi hva analysen i kapittelet har tatt for seg og en summativ konklusjon.

6.1 Analyse av de generelle resultatene fra UIN rapport 12- 2011

Det fremgår av resultatene i tabell 5.1 og UIN- rapport 12- 2011 s 17-61 at samtlige kommuner rapporterer om positive resultater fra prosjektperioden. Dersom man sammenholder dette med at alle kommunene, så nær som Dønna, hadde planer om videreføring av prosjektet i drift, får man et bilde av en satsning som har lyktes på mange måter. Det stemmer delvis med virkeligheten. Dersom man ser nærmere på de ulike delprosjektene status i 2013, ser man at det er en forholdsvis stor andel prosjekter som ikke har lyktes i å ta med resultater fra prosjektene inn i ordinær drift. Ut fra dette kan en trekke en slutning at det kan ha vært en viss overrapportering tilbake til staten i avslutningsfasen av prosjektet. Hva kan årsakene være til at en slik overrapportering forekommer?

6.1.1 Kritiske faktorer i rapportering

Overordnet mål i hovedprosjektet er formål i hele prosjektet. Det innebærer i praksis at operasjonelle resultater i delprosjektene er underordnet og i stor grad anvendes for å underbygge effekten i overordnet mål. Et resultat av dette kan være at overrapportering og ønske om implementering dekker over de faktiske resultat av implementering hos den enkelte kommune. Overordnet rapport UIN-rapport 12- 2011 fanger ikke opp faktisk status om drift enten fordi den ukritisk bygger på rapporterte resultater fra kommunene, eller fordi den er produsert før de faktiske implementeringsresultater foreligger. Likevel er det øverste forvaltningsnivå i prosjektsamarbeidet nødt til å lykkes fordi det alltid finnes eksempler i

kommunene som underbygger formålet. Man kan utlede at resultatet blir en overordnet rapport der negative utfall i form av videreføring av delprosjektene ikke kommer frem, selv om formålet med satsningen er nådd.

I den operasjonelle delen av satsningen er det stor andel kommuner som ikke lykkes eller delvis lykkes i videreføring uten at det i særlig grad fremkommer i rapporteringen. Den logiske slutningen i første avsnitt underbygges av at kommunene i en prosjektfase opplever at de har rammer til å få opprettet tiltak og utrette et arbeid de ønsker og har tro på. Dette oppleves positivt og rapporteres tilbake. I fortsettelsen av dette igjen, har man ønsker og planer for videreføring av de tiltakene man opplever som positive. Det fremgår av funnene et entydig ønske om videreføring av det operasjonelle arbeidet, som igjen rapporteres til prosjekteier. Dette igjen fører til et større ønske om videreføring en det som faktisk skjer. Man kan anta at prosjektledelsen i kommunen har for liten prioritet hos beslutningstakere for implementering selv om resultatene oppleves som positive. Dette kan tyde på at forankring eller kommunikasjonsstrategi i prosjektet lokalt har vært mangelfullt. En annen forklaring kan være at det er ulik prioritering i forvaltningen i kommunene og at prosjektresultatene ikke når frem til beslutningstakere for vedtak om implementering. Flere av de lokale prosjektlederne gir uttrykk for at resultatene er bra, men at prosjektet likevel ikke førte fram. Det kan tyde på at beslutningstakere ikke får forelagt sak om videreføring av ulike årsaker. Likevel er implementering rapportert til prosjekteier uten at det nødvendigvis har skjedd.

En kan likevel ikke påstå at overordnet rapport ikke er valid, all den tid den omhandler funn og metodikk som er utviklet i kommunene i prosjektperioden. Med dette kan man hevde at rapporten antar en akademisk relevans og samtidig gir et noe uriktig bilde av status i tjenesteleveransene i deltakerkommunene i tiden etter 2011.

6.1.2 Kritiske faktorer i prosjektfase

Det fremgår av funnene i flere av kommunene at det har vært for liten kunnskap om prosjektfasetenkning. Hos flere av kommunene fremgår det at det strategiske nivået i organisasjonen sjelden legger seg opp i prosjektfremdrift og metoder i prosjektet. I de tilfeller der man utvikler nye metoder har det strategiske nivået i for liten grad vært involvert. Det anføres også at der det har vært spørsmål om prioriteringer i økonomi og organisatoriske

endringer som følge av prosjektets fremdrift, har det strategiske nivået, om enn fragmentert, i større grad tatt del i beslutninger. Dette fører til, slik vi ser det, at utvikling i metode kan bli for personavhengig og for lite systematisk. Det innebærer at ved administrative eller politiske regimeskifter opplever lokale prosjektledere tap av prioritet eller forvitring av de metodene som utvikles i prosjektet.

Videre har prosjektorganisering vært for lite systematisk eller fungert så godt som ønsket i enkelte prosjekter. Det påpekes at uklar forståelse av styringsgruppers funksjon og frafall til møter kan ha vært en svakhet i enkelte delprosjekter. Slik vi ser det, kan dette tyde på for dårlig forankring i de aktuelle delprosjektene tidlige fase.

Flere av de lokale prosjektlederne melder om for dårlig formalkompetanse i prosjektstyring. Det oppgis også at arbeidet med delprosjektene mål kan ha vært for usystematisk, og det kan tenkes at linjetjenestene ikke har identifisert seg med de målene som ble satt. Dersom man anvender de grunnleggende forutsetningene for utviklingsarbeid i en kommune og forankringsfasen i teorigrunlaget for prosjektfasetenkning, kan vi utlede at prosjektarbeidet blir for personavhengig og adskilt fra linjetjenestene. Som det går frem av funnene blir resultatet tap av systematikk i prosjektfasen. Dette påvirker det endelige resultatet og tap av prioritering faglig når beslutning om videreføring skal foretas.

6.1.3 Kritiske faktorer i prosjektfase 2

I noen prosjekter fremgår det at den operasjonelle delen av prosjektet, altså prosjektgjennomføringen, og prosjektadministrasjonen lever adskilte liv. Det opplyses at noen prosjektledere ikke hadde tilgang til prosjektets budsjett og regnskap. Dette opplevdes som uhensiktsmessig fordi prosjektadministrasjonen, som også hadde rapporteringsansvaret, ikke hadde nok operasjonell oversikt til å endre eller justere ressursinnsatsen. Det kan ha ført til at prosjekt drift ikke alltid var optimal, noe som kan ha påvirket resultatet. Videre fremkommer det at enkelte vesentlige beslutninger ble tatt utenfor styringsgruppene i prosjektet. Dette opplevdes ikke som en tydelig og riktig styring av prosjektene.

Faren med for utydelig sammenheng mellom administrasjon og drift i et prosjekt er at man ikke får et optimalt resultat fordi nødvendig kursendring eller justering ikke skjer. Dette kan

reducere den forventede effekten fordi resultatene forringes. Videre er det en fare, der beslutninger tas utenfor etablerte styringsgrupper, at prosjekter dreier bort fra det opprinnelige formålet og at effekt og resultater opptrer i annet format og/eller volum enn det som var utgangspunktet for hele utviklingsarbeidet. Noen ganger skjer det til det bedre for prosjektet og andre ganger ikke. Vi kan utlede at dersom prosjektet dreier for mye vekk fra den opprinnelige planen, så kan resultatet påvirkes i en grad som medfører tap av prioritet ved implementering. Det vil i så fall føre til utfordringer i beslutningsgrunnlaget for implementering.

6.1.4 Kritiske faktorer i prosjektsamarbeid med eksterne partnere

I studien i kapittel 5 fremgår det funn der lokale prosjekter som krever ressurser fra flere tjenester eller samarbeidspartnere har større utfordringer både i prosjektfasen og implementeringsfasen. Flere av prosjektlederne ga uttrykk for at det i prosjektets planleggingsfase ble lagt for vage forpliktelser om ressurser på samarbeidende aktører. Dette førte til at nødvendige ressurser ikke alltid var disponible, verken i prosjektfasen eller når prosjektet skulle implementeres. Videre fremkommer det at det også i de lokale prosjektenes planleggingsfaser ikke fremgikk tydelig nok mål eller forståelse av mål hos de ulike samarbeidende aktører. Dette konkret førte i et av delprosjektene til at samarbeidende aktører anså sitt oppdrag for avsluttet når prosjektet ble avsluttet og før implementering.

Ut fra ovenstående og med utgangspunkt i teorigrunnlaget i kap 3 kan vi antyde at en ekstern finansiering gjennom en overordnet satsning holder et prosjektsamarbeid sammen, selv om prosjektets planleggingsfase kunne ha vært bedre. Der samarbeidende aktører, i eller utenfor organisasjonen, er nødt til å samordne sine ressurser i et felles formål, krever dette en tidlig forpliktelse og en klar felles forståelse som resultat av felles målsetning. Dersom disse faktorene helt eller delvis uteblir, kan man oppleve ulike faglige eller ressursmessige disposisjoner når tilførselen av eksterne ressurser faller bort. I tillegg kan man oppleve at ulike forvaltningssystemer ikke er kompatible når det gjelder samordning av ressurser etter en prosjektfase. Slik vi ser det kan det føre til en forvitring av samarbeidet i avslutningen av prosjektarbeidet eller i overgangen til implementering. Resultatet blir en forringelse av grunnlaget for videre drift og utfordringer i implementeringsarbeidet.

6.1.5 Faktorer for suksess som fremkommer

I de prosjektene som har lyktes med implementering fremkommer en bevissthet om forankring og klare strategier for implementering tidlig i prosjektfasen. Videre vektlegges det å holde lave kostnader i prosjektfasen for å lette implementeringsarbeidet. Det påpekes også en viss autonomi i prosjektfasen. I dette ligger det, slik vi ser det, en bevissthet om å ha kontroll på utfallet selv om man har flere samarbeidspartnere. Altså samarbeid uten avhengighet. På denne måten kan implementering skje uten at man er avhengig av faglig prioritering hos eksterne samarbeidspartnere i implementeringen.

Det går videre frem at god planlegging og ansvarsfordeling mellom samarbeidspartnere i og utenfor organisasjonen er en betydelig faktor for hvordan man lykkes med implementeringsarbeidet. Det fremkommer at samarbeid og samordning av ressurser krever solid planlegging og styring for at man skal lykkes. Altså må det være forutsigbart på et tidlig stadium hva forpliktelsen innebærer dersom man skal lykkes i å føre prosjektet videre i drift.

I teorigrunnlaget i kapittel 3 fremkommer nødvendigheten av prosjektfasetenkning der bevisstheten rundt planlegging og organisering av prosjektet er sentralt for prosjektresultatet. Videre fremkommer det at god forankring av prosjektet og klare strategier for implementering av et fremtidig prosjektresultat er fordelaktig, både når det gjelder prioritet i beslutning om implementering og selve implementeringen. Evaluering og analyse av prosjektresultater er avgjørende for beslutningsgrunnlaget i forhold til implementering eller ikke slik det fremkommer i kapittel 3.

For de kommunene som lykkes i å videreføre prosjektresultatene i videre drift i den generelle studien, finner vi igjen den formelle holdningen rundt prosjektfasetenkning og klare strategier for videreføring. I så måte bekrefter funnene i den generelle studien, for kommuner som lykkes, nødvendigheten av bevissthet rundt prosjektfasetenkning og klare strategier for implementering på tidlige stadier i utviklingsarbeidet. Vi finner også dette hos kommuner som ikke har lyktes, men her kan årsaker være administrative eller politiske regimeskifter som har ført til endring i prioritet eller underminering av strategier. I så fall kan det stilles spørsmål om strategi for implementering har vært nok omfattende. Alternativt kan det være

mangel på en eller flere generelle forutsetninger jfr.kap 3 som forårsaker flaskehals eller underminering av implementeringen gitt at prosjektresultatet er positivt.

6.2 Analyse av kvalitative resultater fra prosjektfaser i fire delprosjekter

I teorigrunnlaget fra prosjektfasetenkning i kap3 utledes en idealmodell for kvalitativ analyse som danner grunnlaget for studien i kapittel 5 og der resultatene fra de fire delprosjektene fremkommer i tabell 5.2. Metoden som er anvendt for å frembringe resultatene er intervju, der intervjuveileder er oversendt prosjektledere for de fire prosjektene i analysen i forkant.

Vi kommer i denne delen til å analysere hvert delprosjekt med hensyn på prosjektfasetenkning for seg.

6.2.1 Analyse av prosjektfaser i delprosjekt Bodø 1

Som det fremgår av resultatene i tabell 5.2 er delprosjekt Bodø 1 initiert i intern fagavdeling som et resultat av et oppstått behov for endring. Prosjektet ble vedtatt politisk og dermed forankret politisk og administrativt. I vedtaket lå det et ønske om å gjennomføre en pilot i utviklingsarbeidet i en av flere fagavdelinger. Dersom resultatet av piloten var tilfredsstillende, var hensikten å videreføre metoden videre i hele fagområdet. I utarbeidelsen av formålsstruktur, skjedde dette i tråd med det som er anbefalt i piloten. Likevel var det ikke kommunisert og dermed tydelig i resten av fagområdet. Gjennomføringen av prosjektaktivitet i piloten gikk som planlagt og det ble i prosjektets avslutningsfase foretatt en evaluering der kritiske faktorer for videreføring var ivarettatte. I det opprinnelige vedtaket lå det eksplisitt en føring om at prosjektet skulle implementeres i hele linja dersom resultatene innfridde.

Prosjektet ble implementert ved pilotavdeling som følge av prioritering av ressurser og faglig enighet, men nådde ikke frem til implementering i hele fagområdet. Av tabell 5.2 og intervjuet går det frem at det ikke ble foretatt en etterkontroll hverken av administrativ eller politisk ledelse. Prosjektleders vurdering er at dette førte til en mangel på faglig prioritet og ressurser i de andre avdelingene. Fagområdet som helhet delte ikke den faglige prioriteringen etter prosjektperioden og så heller ikke verdien av å innføre prosjektets resultater i egen drift

Når så dette kombineres med mangel på oppfølging av beslutningstakere, er resultatet at implementering i hele fagområdet stopper opp. Overgangen mellom prosjektfase og implementering svikter selv om resultatene er positive og pilotavdelingen implementerer resultatene i egen drift.

Slik vi ser dette er forankringsarbeidet gjennomført på en måte som skulle gi prioritet. I prosjektets avslutningsfase kan det se ut som at prioriteten er forringet. Dette kan tyde på for dårlig faglig forankring i den operasjonelle delen av fagområdet. Alternativt har andre fagområder en autonomi som krever en ny beslutning om implementering. En ny beslutningsprosess ble ikke gjennomført og dermed foreligger det ikke en eksplisitt beslutning om implementering i hele fagområdet. Resultatet er oppløftende prosjektresultater og implementering kun i pilotavdeling.

6.2.2 Analyse av prosjektfaser i delprosjekt Bodø 2

Delprosjekt Bodø 2 ble initiert i en ekstern avdeling i statlig sektor som et resultat av oppstått behov for faglig samhandling. Det ble foretatt et forprosjekt som bekreftet grunnlaget og behovet for et samhandlingsprosjekt. I forprosjektet ble det også utarbeidet en prosjektstudie som ga klare føringer for et eventuelt samarbeidsprosjekt. Prosjektet ble administrativt vedtatt i kommunens fagavdeling og hadde god faglig forankring. Man kan antyde at det ikke er utført et godt nok forankringsarbeid i og med at det ved prosjektoppstart ikke forelå et politisk vedtak, men utviklingsarbeidet var utledet fra et punkt i kommunens politiske vedtatte oppvekstplan. Således kan man forsvare en politisk forankring om enn generell og ikke spesiell for prosjektet.

I utarbeidelse av målsetninger og planleggingen av prosjektet ga forstudien anbefalinger for hvordan dette skulle gjøres. Likevel var de ulike oppfatninger i forvaltningssamarbeidet om prioriteringer i formål og resultatmål. Dette fulgte prosjektet inn i gjennomføringsfasen og skapte noe friksjon. Etter hvert trakk den statlige samarbeidsaktøren seg ut av prosjektet og gjennomføringen gikk som planlagt med fornyet prioritet. I prosjektets avslutningsfase ble det gjennomført en evaluering av en ekstern aktør med klare anbefalinger om videre drift. Det ble utformet en sak til administrativ ledelse. Denne saken dannet beslutningsgrunnlaget for videre

drift og ble vedtatt administrativt. Prosjektet ble implementert og er en del av tjenesteleveransene i den aktuelle fagavdelingen.

Slik vi ser det er behovet stort nok til at det initieres en forstudie for prosjektet som konkluderer med at det er grunnlag for et utviklingsarbeid. Dette gir prosjektet en god start. Det gjør det også lettere å foreta en administrativ vurdering der prosjektet gis faglig prioritet, og det allokeres nødvendige ressurser. Forstudien er nok med på å bryte vei for prosjektet og leder til en bevisst holdning om prosjektfasetenkning. Selv om det oppstår ulike faglige prioriteringer mellom samarbeidsaktørene, finner man i samarbeidet en løsning der den ene aktøren trekker seg ut. Prosjektresultatet påvirkes ikke av dette, noe som tyder på god prosjektplanlegging og styring fra de involverte. Delprosjekt Bodø 2 er det eneste prosjektet som har et forprosjekt i forkant, noe vi mener har hatt positiv innvirkning på prosjektfasetenkning og resultat. Dette forsterkes av en videre beslutningsprosess som avstedkommer et eksplisitt vedtak om videreføring.

6.2.3 Analyse av prosjektfaser i delprosjekt Sortland

I tabell 5.2 fremkommer resultatene for delprosjektet i Sortland. Prosjektet var et resultat av en forespørsel fra en ekstern samarbeidsaktør i staten som hadde ønske om å drive utviklingsarbeid av metodikk og tjenester i samarbeid med en kommune. Det ble foretatt en administrativ og politisk beslutning om å delta i en større satsning med et eget delprosjekt. Prosjektorganisasjonen var plassert helt i utkanten av organisasjonen og gitt en forholdsvis stor grad av autonomi og faglig prioritet. Utarbeidelse av mål og planleggingen av prosjektet er i tråd med anbefalinger i teorigrunnet og formålet med prosjektet var kommunisert og kjent i organisasjonen. Det kan oppleves som autonome prosjektorganisasjoner er lukket, men i dette prosjektet har man hatt klare strategier for hvordan prosjektet skulle kommuniseres internt og eksternt. Det ble også lagt prosessplaner for hele prosjektfasen. Gjennomføringer av aktiviteter gikk som planlagt i starten. Prosjektet antok en viss form for formidling mot avslutningsfasen noe som ledet an initiering av et nytt prosjekt. Det ble gjennomført en ekstern analyse mot slutten av prosjektet. Denne analysen dannet beslutningsgrunnet for implementering. Det ble ført etterkontroll i den form at vedtak om videreføring av prosjektet i et nytt prosjekt ble vedtatt. Man kan antyde en dreining fra det opprinnelige prosjektet til et

nytt prosjekt med samme verdier, men med annet formål. Vedtaket om å danne et nytt prosjekt ble også anbefalt av ekstern samarbeidspartner.

Der ser ut som delprosjektet i Sortland er godt fundamentert og planlagt. Slik vi ser det, følger prosjektet en bevisst fasetenkning som er ivaretatt gjennom en egen prosessplan. Det virker som dette gir prosjektet god flyt og nødvendig prioritet i prosjektperioden. Likevel ser vi en dreining mot slutten av prosjektperioden der formidling av prosjektresultater blir mer sentralt enn de tiltakene man arbeider med. I en ekstern evaluering går det frem at prosjektet må leve videre og det blir vedtatt en videreføring av prosjektet i et annet format. På direkte spørsmål om arbeidet kunne fortsatt i kommunal drift er svaret fra prosjektleder nei. For at utviklingsarbeidet skal fortsette, er det nødvendig med tilflyt av eksterne ressurser. En løsning i så måte er å fortsette samarbeidet, men i et annet format. Prosjektet går videre med samme ekstern partner selv om hovedsatsningen i de andre kommunene avsluttes.

Formålet med det nye prosjektet er å formidle tidligere resultater og utarbeide et planverk for fremtidig arbeid i kommunen. I så måte fravikes det opprinnelige prosjektformålet og de opprinnelige prosjektresultatene tas med videre. Vår vurdering er at delprosjektet i Sortland har gjort det meste riktig i prosjektfasen, men at de burde ha forsøkt å implementere prosjektresultatene før de gikk over i et nytt prosjektsamarbeid. Med dette mener vi at prosjektets avslutningsfase har vært så vidt mangelfull at resultatet er påvirket negativt.

6.2.4 Analyse av prosjektfaser delprosjekt Rana

Som det fremgår av resultatene i tabell 5.2 er delprosjekt Rana initiert i intern fagavdeling som et resultat av et oppstått behov og ønske om endring og utvikling av ny tjenesteleveranse. Prosjektet ble forankret administrativt i fagavdelingen der det oppsto og var et samarbeidsprosjekt med annen fagavdeling i samme sektor. Det ble også orientert om prosjektet i et politisk utvalg på lavere nivå uten at det ble fattet eget vedtak. Det ble besluttet å organisere dette som et prosjekt og samtidig orientere seg eksternt for å få utløst tilflyt av eksterne ressurser. I planleggingen av prosjektet ble det slått fast at dette var noe kommunen skulle drive med og eksterne midler skulle anvendes for å få prosjektet i gang. Videre skulle man anvende prosjektperioden til å skaffe seg prioritet for ressursallokering i organisasjonen.

Utarbeidelsen av formålsstruktur skjedde etter hvert som prosjektet ble til. Etter et års tid skiftet man prosjektleder, og prosjektet antok en mer formell form med en egen prosjektplan. Prosjektet var ikke kommunisert og dermed tydelig i resten av organisasjonen.

Gjennomføringen av prosjektaktiviteter gikk etter prosjektplanen og det ble i avslutningsfasen foretatt en evaluering der resultatet ble vurdert. Dette var egentlig unødvendig ifølge prosjektleder fordi videreføring allerede var bestemt. I løpet av prosjektperioden hadde man dekket et behov og det var enighet om tjenesteleveransens nødvendighet. Prosjektets initiator besluttet tidlig at prosjektet skulle implementeres ved permanent å allokere 60 % av nødvendige ressurser til formålet. Beslutning av implementering av restvolumet på 40 % ble godkjent av fagområdets leder forutsatt politisk godkjenning.

Dette er et delprosjekt som kommer i gang for å dekke et behov som oppstår. Det er bred faglig enighet og forankring om at dette skal gjennomføres og det prioriteres sågar ressurser til formålet, men ikke tilstrekkelige ressurser i forhold til det volumet som defineres som nødvendig. Derfor må man søke eksterne prosjektmidler for å få dette til.

Slik vi ser det er initieringsfasen sterk forankret i fagtjenestene som er involverte. I forankringsfasen har ikke prosjektleder et bevisst forhold til prosjektfasetenkning og politisk forankring. Han ønsker å innhente nødvendige godkjenninger fra nærmeste overordnet for å komme i gang med arbeidet. Dette er en svakhet i prosjektet fordi det vil bli vanskelig å komme til politisk nivå med prosjektresultater fra et prosjekt de ikke har kjennskap til. Prosjektet var kommunisert noe mot et sammensatt utvalg på lavere nivå og til politisk og administrativ ledelse ved to anledninger. Målarbeidet i prosjektet var noe uklart i starten og det virker som det har vært viktigst å komme ut i operasjonelt arbeid så fort som mulig. Altså kan vi konkludere med at prosjektfasetenkning ikke har vært bevisst i de tre første fasene av prosjektperioden. Etter et års tid innsettes en ny prosjektleder som formelt utarbeidet en formålsstruktur og tar del i gjennomføringen av prosjektet. En kan vurdere det slik at skifte av prosjektleder i mange sammenhenger kan være hemmende for prosjektets fremdrift og påvirke resultatet tilsvarende. I delprosjektet i Rana vurderer vi lederskiftet i prosjektet som positivt fordi det ser ut som at prosjektet går inn i en mer formell prosess der deltakere og assosierte følger samme retning i prosjektet.

Prosjektet ble besluttet implementert på et tidlig stadium som følge av prioritering av ressurser og faglig enighet i fagavdelingen. Likevel var prosjektet avhengig av ytterligere

tilførsel av ressurser for å implementeres i det omfang som ønskelig. Tilgrensende fagområde delte ikke den faglige prioriteringen etter prosjektperioden og forpliktet ikke ressurser til videre drift. Dermed måtte man søke prioriteringer fra politisk nivå, noe som ble vanskelig all den tid prosjektet har levd med en svært lav profil uten politisk oppstartsvedtak. Vår vurdering er at mangelen på prosjektfasetenkning i oppstarten av prosjektet har ført til en mangel på prioritet av prosjektet hos beslutningsnivået. Selv om ny leder får prosjektet på sporet, er det ikke forankret hos politisk ledelse. Det kan tenkes at dette ikke nødvendigvis påvirker resultatet, men det vil få innvirkning når det gjelder implementering i videre drift.

6.3 Analyse av kvalitative resultater fra implementeringsarbeid i fire delprosjekter

I teorigrunnlaget fra implementeringsarbeid i kap 4 utledes en idealmodell for kvalitativ analyse som danner grunnlaget for studien i kapittel 5 og der resultatene fra de fire prosjektene fremkommer i tabell 5.3. Metoden som er anvendt for å frembringe resultatene er intervju der intervjuveileder er oversendt prosjektledere for de fire prosjektene i analysen i forkant.

Vi kommer i denne delen til å analysere hvert delprosjekt med hensyn på prosjektfasetenkning for seg.

6.3.1 Analyse av implementeringsarbeid i delprosjekt Bodø 1

I delprosjekt Bodø 1 var det slik at vedtak om implementering lå i vedtaket om prosjektoppstart for piloten dersom resultatene var som forventet i prosjektfasen. Å kombinere et oppstartsvedtak i prosjekt med et implementeringsvedtak trenger ikke alltid å være så heldig. Etter hvert som prosjektperioden går er det fare for at vedtaket mister sin relevans i andre deler av fagområdet enn der piloten foregår. Videre er det slik at vedtaket i seg selv kan forstås vagere ettersom tiden går og at andre avdelinger i fagområdet ikke nødvendigvis har et eierforhold til prosjektet. Det kan gi ulik forståelse av hensikten med prosjektet og dermed implementeringen. Fraværet av et nytt og eksplisitt vedtak om implementering har i dette prosjektet gitt implementeringsarbeidet en dårlig start.

I gjennomføringen av vedtaket gis det uttrykk for at prosjektresultatet kunne implementeres med nødvendig prioritet, faglig prioritering og uten tilførsel av ressurser. Organisasjonens kapasitet vurderes som bra nok. Implementeringen er besluttet på forhånd og ligger inne i organisasjonens planverk ved prosjektoppstart, men gjennomføres delvis. Prosjektleder antyder at mangel på oppfølging og faglig prioritet kan være årsaken til at implementeringen ikke skjer i hele fagområdet. Vår vurdering er at dersom beslutningsnivået ikke følger opp egne vedtak, så kan dette påvirke resultatet av implementeringen. Det fremgår at det skal være kapasitet i organisasjonen, men ressursene anvendes ikke for implementering i hele fagområdet. Slik vi ser det, kan det skyldes at beslutningsnivået ikke kontrollerer og påpeker en slik prioritering og at forvaltningsområdet dermed har autonomi til å treffe egne faglige prioriteringer.

I delprosjektet Bodø1 kan man stille spørsmål ved forvaltningens kultur og lojalitet. En avdeling i fagområdet har gjennomført en pilot med til dels gode resultater. Pilotprosjektet er forankret i fagområdets planverk og vedtatt politisk og administrativt. Likevel opplever man at prosjektresultatet ikke når ut i andre avdelinger i fagområdet og følgelig ikke implementeres der. Det kan utledes at det i fagområdets avdelinger er en betydelig grad av autonomi når det gjelder faglig prioritering. Dette kombinert med mangel på kontroll og oppfølging av beslutningsnivået fører til at implementering ikke skjer som planlagt. Vår vurdering er at det ikke har vært en bevissthet rundt de ulike sidene ved implementeringsarbeid i delprosjekt Bodø1 og resultatet er delvis implementering.

I dag finner man igjen prosjektresultatet i kommunens planverk, men som operasjonelt tiltak kun i avdelingen som gjennomførte pilotprosjektet. Prosjektleder jobber ikke lenger i tilknytning til avdelingen.

6.3.2 Analyse av implementeringsarbeid i delprosjekt Bodø2

Beslutningsgrunnlaget for vedtak om implementering i delprosjekt Bodø 2 var utarbeidet av et eksternt forskningsmiljø og hadde faglig tyngde nok til at prosjektet ble vedtatt implementert av administrativ ledelse. I forståelsen av vedtaket var det to samarbeidende forvaltninger som hadde ulik agenda og som prioriterte målene ulikt. Vår vurdering er at

vedtaket er klart, men at forvaltningenes ulike prioriteringer kan påvirke resultatet av implementeringen.

I gjennomføringen av implementeringen har fagavdelingen tilgang på de ressurser som kreves. Det går det fram at den ene forvaltningen trekker seg ut og at dette letter implementeringen fordi vedtaket oppfattes klarere. Det går også frem i intervjuet at et lederskifte i fagområdet gir implementeringen nødvendig prioritet. Vår vurdering er at gjennomføringskraften svekkes noe i starten ved at samarbeidspartner har et annet syn på implementering. Videre er det en svakhet at fagområdets leder ikke viser nok beslutsomhet i implementeringsarbeidet. At den ene parten trekker seg ut og lederskifte i fagområdet skjer, styrker etter vår mening implementeringen. Likevel er det en kritisk fase av den grunn at utfallet kunne ha gått i motsatt retning.

Forvaltningen har et sterkt ønske om å få til dette arbeidet. Man opplever at det kan være forvaltningsfriksjon og en viss skepsis i prosjektperioden, men når beslutningen om videre drift er fattet, så slutter forvaltningen opp om vedtaket. Vår vurdering er at implementeringsarbeidet ikke har foregått systematisk. Likevel har implementering skjedd fordi prosjektet har vært godt forankret i fagavdelingen. Beslutningen om implementering er ønsket og skjer som et eksplisitt administrativt vedtak med bakgrunn i en ekstern evaluering. Dette gir implementeringsarbeidet nødvendig kraft og arbeidet lykkes.

Prosjektet finnes i dag i kommunens planverk og som tiltak i to tjenester. Prosjektleder jobber ikke lenger i tilknytning til organisasjonen.

6.3.3 Analyse av implementeringsarbeid i delprosjekt Sortland

I implementeringsarbeidet fra delprosjekt Sortland fremgår det at vedtaket om implementering var entydig og at en annen forvaltning deltok i beslutningen. Det var en felles forståelse for at prosjektresultatet skulle implementeres i hele organisasjonen. Selv om det ble besluttet å implementere prosjektresultatene i drift, ble det ikke allokert midler til implementeringen. Kommunen var derfor avhengig av eksterne ressurser, og det ble i samråd med samarbeidspartner besluttet å starte et nytt prosjekt på tuftene av det gamle prosjektet.

Slik vi vurderer dette, har man ivaretatt beslutningsfasen i implementeringsarbeidet selv om man ikke har allokert midler. Dette kommer til uttrykk i gjennomføringsfasen der implementering av det opprinnelige prosjektet stopper opp på grunn av mangel på ressurser og politisk kontroll. Det har også vært et visst faglig og politisk samsvar i prosjektperioden selv om prosjektleder følte at det var en kløft mellom politisk og administrativt nivå. Uten politisk oppfølging og tildeling av ressurser, må prosjektleder se etter andre muligheter. Dette påvirker det endelige resultatet.

Vi ser at det foreligger et vedtak om implementering, men det er ikke prosjektresultater i det opprinnelige prosjektet som ønskes implementert i drift. Det de egentlig vedtar, slik vi ser det, er å etablere et nytt prosjekt som skal formidle og bygge videre på resultatene fra det gamle prosjektet. Vår vurdering er at det har eksistert en viss strategi for implementering, men at implementeringsarbeidet har stanset hovedsakelig på grunn av manglende finansiering og politisk kontroll. Prosjektet er ikke implementert i drift, men har fortsatt i et annet prosjekt.

Resultatene fra det opprinnelige prosjektet kan man finne i form av metodebruk og tilnæringsmåte i enkelte tjenester. Prosjektet har også resultert i bedre samhandling. Man finner ikke det opprinnelige prosjektet igjen i planer, men det nye prosjektet har resultert i et nytt planverk som skal til politisk behandling i løpet av våren 2014. Prosjektleder jobber i det nye prosjektet frem til påske og vet ikke helt hva som skjer etter det.

6.3.4 Analyse av implementeringsarbeid i delprosjekt Rana

I delprosjekt Rana var det slik at vedtak om implementering ble gjort idet prosjektet startet. Som det fremgår i analysen om prosjektfasetenkning, var det slik at man brukte deltakelse i hovedprosjektet for å skaffe seg eksterne ressurser i en periode mens man arbeidet for å implementere hele delprosjektet i drift. Ut fra dette kan vi utlede at beslutningen om implementering er foretatt og at forvaltningen forstår vedtaket. Det er sågar prioritert ressurser i oppstarten av prosjektet tilsvarende 60 % av implementeringskostnad.

I gjennomføringen av implementeringen går det frem en mangel på politisk oppfølging og administrativ besluttsomhet. Selv om man i prosjektperioden har dekket et behov og prosjektet rapporterer positive resultater, ser vi en manglende vilje til å prioritere ressurser til

implementeringen. Vi kan antyde at den manglende politiske forankringen i prosjektperioden gir seg til kjenne i form av manglende prioritet ved implementering. I så måte vurderer vi at dette har direkte påvirkning på resultatet ved at ressurser til implementeringen ikke blir allokert..

Når det gjelder forvaltningens vilje til å gjennomføre implementeringen, går det frem i intervjuet at avdelingsleder i samarbeidende fagavdeling ikke prioriterer ressurser til implementeringen som er planlagt. Dette fører til at man må fravike opprinnelig implementeringsplaner og bare delvis greier implementeringen.

Slik vi vurderer det, har ikke implementeringsarbeidet i delprosjekt Rana foregått systematisk. Det at man har iverksatt et prosjekt uten nødvendig forankring vises igjen når implementeringsarbeidet ikke får nødvendig prioritet. At fagledere i forvaltningen slipper unna forpliktelsen med å gå inn med ressurser i implementeringsfasen, tyder på at prosjektet manglet en administrativ forankring i starten og ikke greide å skaffe seg nok prioritet til implementeringen skulle skje. Vår vurdering er at implementering er delvis gjennomført. I dette ligger det at drift er i tråd med hensikt og resultater i prosjektet, men bare i 60 % av det omfanget som ble planlagt.

Vi finner igjen resultatene fra prosjektet i kommunens planverk for fagområdet og som tiltak i en tjeneste. Prosjektleder jobber i tilknytning til tjenesteleveransen.

6.4 Analyse av resultater av implementering fra alle kommuner i satsningen

I tabell 5.4 fremgår resultater og status for videreføringen av prosjektarbeidet for alle deltakerkommuner i Ungdom i svevet. Resultatene viser at:

- 3 av 15 delprosjekter kategoriseres som implementert, noe som utgjør 20 %
- 5 av 15 delprosjekter kategoriseres som delvis implementert, noe som utgjør 33 %
- 7 av 15 delprosjekter kategoriseres som ikke implementert, noe som utgjør 47 %

De rapporterte resultatene i UiN-rapport 12- 2011 med delprosjektenes planer for videreføring er ikke i samsvar med faktisk status i 2013. Årsakene til dette er i hovedsak beskrevet i analysen over. Likevel anser vi rapporten som valid i det øyeblikket den ble utformet og med

de funn som er gjort i kommunene i prosjektperioden. Grunnen til dette er at rapporten ble utformet i 2011 og er basert på informasjon fra deltakerkommunene. En kan forvente når man samler inn data til en overordnet rapport at de oppgitte resultater og planer for videreføring er korrekte. Likevel kan man utlede at det burde vært ført en form for etterkontroll der man fikk ny informasjon om status i kommunene.

Vi påpeker at prosjektfasen i hovedprosjektet stort sett har fungert, men at det i implementeringsfasen har vært for lite systematikk og strategisk tenkning. Kanskje burde kommunene fått like god oppfølging av staten i implementeringsfasen som i prosjektfasen for at de operasjonelle resultatene skulle vært bedre. Vår vurdering er at en statlig satsning med de ressurser som har vært involvert i dette tilfellet ikke leder frem til et resultat man kan si seg fornøyd med.

6.4.1 Resultater i prosjektfase

Alle kommuner oppgir positive resultater fra prosjektfasen. Vår analyse av fire delprosjekter viser at prosjektfasene er forholdsvis bra ivarettede, men at det kan være mer formell systematikk hos enkelte kommuner. En logisk slutning er at dersom det fuskes tidlig i prosjektfasen, vil dette påvirke prosjektresultatet og /eller implementeringen.

Alle kommuner rapporterer at de har fått god oppfølging fra staten i prosjektperioden. Likevel er det noen delprosjekter som etter prosjektets avslutning ikke opplever å ha den tyngde i kommunen som skal til for at implementering skal gå som planlagt.

6.4.2 Resultater i implementeringsfase

Slik vi analyserer resultatene i kapittel 5, ser vi tydelig at det største fokuset hos prosjektdeltakere ligger i prosjektdrifta. Av dette kan vi utlede at det ikke anvendes like mye kraft og systematikk i implementeringsfasen. Av de kommunene vi har analysert i denne fasen, opplever vi kun én kommune som har lagt en prosessplan og anvender strategiske analyser for å få til implementeringen. Nettopp mangel på strategisk tenkning og anvendelse

av strategiske verktøy, kan ha påvirket den systematiske tilnærmingen i implementeringsfasen i de fleste av deltakerkommunene.

Det viser seg også at der det er for lite samspill mellom fagområder og politisk miljø i prosjektfasen, så har dette influens på implementeringsarbeidet. Årsaken er mangel på prioritet i utgangspunktet, eller tap av prioritet underveis i prosjektperioden. Dette gir føringer for om man lykkes helt, delvis eller ikke.

I teorigrunnlaget i kapittel 4 fremgår det at administrative lederskifter og politiske endringer kan føre til tap av prioritet når prosjektet skal implementeres. Dette har nok vært medvirkende faktorer uten at vi har analysert dette nærmere. Årsaken til denne påstanden er at det til stadighet skiftes ledere administrativt i ulike kommuner. I tillegg var det kommunevalg i 2011, noe som kan ha påvirket implementeringen i enkelte kommuner.

6.5 Oppsummering av analysen

I dette kapittelet har vi sett nærmere på resultatene fra kapittel 5 i lys av teorigrunnlaget fra kapittel 3 og 4.

- Vi har analysert de generelle resultatene fra de kvantitative intervjuene med deltakerkommuner og rapporterte resultater i tabell 5.1.
- Vi har analysert resultatene i tabell 5.2 om prosjektfaser fra de kvalitative intervjuene med fire delprosjekter.
- Vi har analysert resultatene i tabell 5.3 om implementeringsarbeid fra de kvalitative intervjuene med fire delprosjekter.
- Vi har analysert resultatene i tabell 5.4 om faktisk status i 2013 for alle deltakerkommuner i prosjektet.

6.6 Konklusjon

- Vi har funnet at 80 % av delprosjektene i Ungdom i Svevet ikke er implementert etter planen selv om rapporterte resultater fra prosjektperioden er positive.
- Vi har funnet at prosjektfasetenkningen er ganske bra ivaretatt, selv om forankringsfasen og evalueringsfasen generelt sett kunne ha vært bedre.
- Vi har funnet at implementeringsfasen er for lite systematisk generelt sett.
- Vi har funnet at samspillet mellom fagområder og politisk miljø kan være bedre i prosjektperioden og ved implementering i de fleste av kommunene.
- Vi har funnet at prosjekter som lykkes har hatt god planlegging og systematikk i prosjektfase og klare vedtak om implementering.
- Vi har funnet at UiN- rapport 12- 2011 ikke gir et riktig bilde av det faktiske operasjonelle resultatet i kommunene, men at den gir et riktig bilde av funn fremkommet i kommunene i prosjektperioden.
- Vi har funnet at prosjekteier har eksempler som underbygger funn når det gjelder formålet i satsningen.
- Vi har funnet at de rapporterte resultatene fra kommunene i prosjektperioden er i samsvar med UiN- rapport 12-2011.
- Vi antyder at grunnlaget for UiN-rapport 12-2011 kan være basert på ønsker om implementering og at rapporten dermed ikke gir et riktig bilde av faktisk implementering.

7.0 Anbefalinger til nye satsninger mellom staten og kommuner

Med utgangspunkt de funn som er fremkommet i konklusjonen i vår studie og analyse av prosjektet Ungdom i svevet, ønsker vi å komme med noen anbefalinger for videre satsninger mellom stat og kommuner.

1) Prosjektperiode bør vurderes lengre enn tre år. Vår anbefaling er at prosjektperioden har en varighet på 3 år med fokus på prosjektfasetenkning, gjennomføring og evaluering/analyse av resultater. Dette for at prosjektet skal kunne skje kvalitativt godt og fremskaffe valide resultater som vurderes i forhold til oppnådd effekt. Videre anbefaler vi en forlengelse på 1-2 år med fokus på implementeringsarbeid. Dette for at eventuell implementering skal skje systematisk og for å gi prosjekteier anledning til å følge de operasjonelle resultater inn i drift i samarbeidskommunene.

2) Det bør stilles krav om formalkompetanse i prosjektledelse og/ eller strategisk ledelse fra staten til aktuelle samarbeidskommuner i fremtidige satsninger. Dersom kravet til slik kompetanse fravikes i en fremtidig satsning, bør kommuner som er aktuelle som samarbeidspartner og som har slik kompetanse tilgjengelig følgelig prioriteres. Dette for å sikre systematisk prosjektdrift og nødvendig kompetanse til utforming av strategier, både i prosjektfasen og spesielt i implementeringsarbeidet. Det bør også stilles krav om at prosjektkommuner utarbeider kritiske målbare suksessfaktorer tidlig i prosjektarbeidet. Dette for å sikre felles forståelse for prosjektenes målsetning til bruk i evalueringsfasen mot slutten av prosjektperioden.

3) Prosjekteier bør sette av tid og ressurser til etterkontroll i tiden etter prosjektfasen der implementering skal foregå. Dette for å sikre at vedtak om implementering etterleves og for å stimulere implementeringsarbeidet i en overgangsfase der endringsarbeid skjer hos samarbeidskommunene. Dette vil forplikte administrativ og politisk ledelse i kommunene i større grad slik at kommunens ansvar i prosjektet er tydelig og ikke like sårbar for regimeskifter som ellers.

4) Prosjektrapportering bør skje i to faser. Den første fasen er rapportering av funn og resultater oppnådd i prosjektperioden, altså en midtveisevaluering. Den andre fasen bør skje etter at implementeringsperiode er gjennomført og er en rapportering av faktiske operasjonelle

resultater i samarbeidskommunene etter implementering, altså en sluttvurdering. Dette vil sikre rapporteringen slik at sluttrapportens validitet og kvalitet er best mulig og i samsvar med operasjonelle forhold i kommunene.

5) I prosjekter der ulike forvaltninger samarbeider, bør staten påse at involverte parter gjennomfører forpliktelsene i samarbeidet i prosjektfasene og ved eventuell implementering. Der vedtak om implementering foreligger bør også staten følge opp de involverte partene og påse at forpliktende vedtak gjennomføres. Dette kan føre til at utviklingsprosjekter i grensesnittet mellom ulike forvaltninger har bedre sjanse for å lykkes.

Ved å følge våre anbefalinger, som foreslått over, mener vi at satsninger vil kunne gjennomføres mer systematisk med tanke på prosjektdrift og implementeringsarbeid i samarbeidskommuner. Vi tror også at prosjektarbeid som metode vil anta en mer profesjonell karakter og at dette vil påvirke resultatet positivt. Vi tror også at prosjekteier vil oppleve at flere kommuner lykkes i sitt utviklingsarbeid ved å følge våre anbefalinger. Det bør være et overordnet mål i statlige satsninger.

Vedlegg 1

Forberedelsesskjema til intervju i utvalgte prosjekter i UIS

Bakgrunnsinformasjon om prosjektet kort og konkret:

Om prosjektfasen i Ungdom i svevet lokalt:

- Hvor oppsto prosjektet og hvem initierte det?

- Hvorfor ble prosjektarbeidsmetoden valgt og hvem besluttet dette?

- Hvordan ble prosjektet forankret lokalt og når i prosjektfasen ble prosjektleder valgt?

- På hvilken måte ble prosjektet kommunisert lokalt? Fagavdeling, administrasjon, politisk

- Hvilket målhierarki ble etablert i prosjektet lokalt? (visjon, hovedmål, delmål, aktivitetsmål)

- Ble det foretatt analyser i prosjektets avslutningsfase?

- Hvem hadde ansvaret for evaluering/ vurdering av prosjektet mot slutten av prosjektfasen?

- Hvem tok beslutningen om at hele eller deler av prosjektet skulle implementeres?

Om implementeringsfasen- fra prosjekt til drift:

- Hvilke utfordringer vil du trekke frem som de største hindringene i forbindelse med implementering?

- Hvilke faktorer var kritiske suksessfaktorer for implementering? Hva var det dere hadde mest fokus på?

- Hvordan var forståelsen av beslutningen i fagavdelingene, organisasjonen? Opplevde dere ulik forståelse av beslutningen?

- Hvordan var avdelingen, organisasjonens kapasitet til å gjennomføre beslutningen?

- Hvordan opplevde du viljen i til å gjennomføre beslutningen?

- Hvordan opplevde du organisasjonens beslutningsprosess ifht til den politiske behandlingen? Hvordan opplevde du samsvar mellom faglig anbefaling i prosjekt til endelig politisk vedtak?

- Hvilke deler av prosjektet kan man i dag finne igjen i kommunale planverk?

- Hvilke endringer kan identifiseres i organisasjon, tjenester eller tiltak?

- Hvordan er endringene mottatt i fagfeltet og blant brukere og samarbeidspartnere?

Vedlegg 2

Forberedelsesskjema til intervju i utvalgte prosjekter i UIS

Bodø 1

Bakgrunnsinformasjon om prosjektet kort og konkret:

Skoleutviklingsprosjekt med foreldremedvirkning. Pilot i skole.

Om prosjektfasen i Ungdom i svevet lokalt:

- Hvor oppsto prosjektet og hvem initierte det?

Prosjektet oppsto i Bodø kommune og hadde i utgangspunktet to formål:

- erfaringsdeling med andre kommuner når det gjelder arbeid med barn og unge i risiko.
- kommunen v / Henny Aune ønsket å kvalitetssikre egne tjenester og tiltak opp mot forskningsmiljø.

Prosjektet ble initiert fra oppvekstkontoret av Henny Aune.

- Hvorfor ble prosjektarbeidsmetoden valgt og hvem besluttet dette?

Prosjektarbeidsmetoden ble vurdert som mest hensiktsmessig av Henny Aune.

- Hvordan ble prosjektet forankret lokalt og når i prosjektfasen ble prosjektleder valgt?

Forankring på kommunalt nivå med:

- Styringsgruppe: politisk leder for ok og hs komite, kommunalsjefer, salten politidisstrikt, foreldre representant og oppvekstkoordinator.
- forankret politisk i eget bystyrevedtak februar 08

Lokalt på Løpsmark:

- Rektor engasjert gjennom Henny Aune for å få Løpsmark som pilot
- Prosjektleder valgt lokalt på Løpsmark → Nina Røvik

Prosjektdelen i denne delen av prosjektet startet september 08.

- På hvilken måte ble prosjektet kommunisert lokalt? Fagavdeling, administrasjon, politisk
- Styringsgruppa jobbet med kommunikasjonen politisk og administrativt
- Prosjektet presentert i ulike komiteer
- Lagt inn i oppvekstkartet og kommunens virksomhetsplaner.

- Behandlet i politirådet
- Orientert om prosjektet i lokale foreldreutvalgte.

Løpsmark:

- kommunisert til foreldregruppa oktober 08
- Informasjon til angjeldende ansatte
- FAU lokalt og skolens SU

- Hvilket målhierarki ble etablert i prosjektet lokalt? (visjon, hovedmål, delmål, aktivitetsmål)

Usikker på målhierarkiet på kommunalt nivå.

Avdelingsvis målhierarki:

- Hovedmål
- Resultatmål
- Aktivitetsmål

Visjonen og navnet kom etter hvert.

- Ble det foretatt analyser i prosjektets avslutningsfase?

Ikke foretatt analyser i prosjektets avslutningsfase. Videreføringen var lagt opp på en slik måte at tilførsel av ressurser ikke var nødvendig for fortsettelsen.

Det ble gjort underveisvurderinger i prosjektfasen med justeringer til det optimale. Ikke lagt opp til sluttanalyser.

- Hvem hadde ansvaret for evaluering/ vurdering av prosjektet mot slutten av prosjektfasen?

Prosjektleder i samarbeid med prosjektgruppa i pilotprosjektet. Avlevert til kommunen for videre implementering.

- Har ikke kunnskap om hvordan og hvilken evaluering som foregikk i hovedprosjektet.

- Hvem tok beslutningen om at hele eller deler av prosjektet skulle implementeres?

Prosjektleder og prosjektgruppa tok beslutning om implementering i avdeling. Klokkeklar beslutning om videreføring av tiltakene i prosjektet innenfor egen ramme.

Om implementeringsfasen- fra prosjekt til drift:

- Hvilke utfordringer vil du trekke frem som de største hindringene i forbindelse med implementering?

Ingen utfordring av implementering i avdeling.

- Tanken bak prosjektet var å overføre piloten til andre skoler i kommunen. Dette lykkes man med i begrenset grad. Årsaken kan være mangel på:

- mangel på tid
- mangel på prioritet
- annen skolestruktur

- Hvilke faktorer var kritiske suksessfaktorer for implementering? Hva var det dere hadde mest fokus på?

- Foreldres interesse og engasjement
- Lærer i prosjektgruppa
- Prosjektleder / skoleleder kombinasjonen var heldig for avdelingens utfall i prosjektet.
- Ikke behov for ekstra ressurser.

Andre skoler burde også ha satset på dette. Men hadde andre prioriteringer.

- Hvordan var forståelsen av beslutningen i fagavdelingene, organisasjonen? Opplevde dere ulik forståelse av beslutningen?

- Ikke i avdelingen
- I hovedprosjektet hadde ikke de andre skolene eierforhold til prosjektet og prioriterte det derfor ikke

- Hvordan var avdelingen, organisasjonens kapasitet til å gjennomføre beslutningen?

- Avdelingen hadde bra kapasitet.

Organisasjonens kapasitet er bra nok. Implementeringen er besluttet på forhånd, ligger i organisasjonens planverk, men gjennomføres delvis. Årsaken til manglende implementering kan være prioritet og oppfølging

- Hvordan opplevde du viljen i til å gjennomføre beslutningen?

Stor vilje i avdelingen.

Liten vilje hos de andre avdelingene.

Hovedorganisasjonen tok ikke jobben med å følge opp de andre avdelingene

- Hvordan opplevde du organisasjonens beslutningsprosess ifht til den politiske behandlingen? Hvordan opplevde du samsvar mellom faglig anbefaling i prosjekt til endelig politisk vedtak? Opplever bystyrevedtak fra februar 08 som et klarsignal for hele prosjektet og at det er samsvar mellom det politiske vedtaket og den faglige anbefalingen i pilotprosjektet.

- Hvilke deler av prosjektet kan man i dag finne igjen i kommunale planverk?

Finner igjen prosjektet i kommunale planverk i oppvekst, men som operasjonelt tiltak stort sett i avdelingen med pilot.

- Hvilke endringer kan identifiseres i organisasjon, tjenester eller tiltak?

Etablering av tiltak systematisk i årshjul som følges av avdelingens ledelse. Ellers lite endringer i hovedprosjektet.

- Hvordan er endringene mottatt i fagfeltet og blant brukere og samarbeidspartnere?

- Svært positivt hos involverte. Derfor lever det videre.

Jobber ikke lenger i tilknytning til tjenesteleveransen.

Vedlegg 3

Bodø 2

Bakgrunnsinformasjon om prosjektet kort og konkret:

Samarbeid mellom kommune og statlig barnevern.

Om prosjektfasen i Ungdom i svevet lokalt:

- Hvor oppsto prosjektet og hvem initierte det? Oppsto i fagtjeneste i annen forvaltning og ble gjennomført som prosjekt i kommunal forvaltning med forankring i politisk vedtatt oppvekstplan.

Formålet var todelt:

- å gi et godt tilbud til de eldste ungdommene i barnevernet, både de som hadde vært i institusjon og fosterhjem.

- få ned kostnader med ungdommer i institusjon og kortere opphold i institusjoner.

Prosjektet ble initiert fra det statlige barnevernet i fagteamet ved Hilde Thrana og DUE-metodikken fra Bergen. Bodø kommune hadde også et oppvekstprosjekt der ansatte i barnevernet deltok i deler av oppvekstprosjektet. I dette prosjektet ble det vedtatt at DUE kunne være et delprosjekt i kommunen. Det siste var et resultat av et forprosjekt som munnet ut i en prosjektplan.

- Hvorfor ble prosjektarbeidsmetoden valgt og hvem besluttet dette?

Prosjektarbeidsmetoden ble valgt fordi man ønsket å komme raskt i gang med flere deltakere fra ulike fagtjenester og ulike forvaltninger. Et ønske om et mer friksjonsfritt samarbeid uten forvaltningskollisjoner. Metoden ble valgt i fellesskap. Formelt var det ledere i de samarbeidende forvaltninger som iverksatte prosjektet.

- Hvordan ble prosjektet forankret lokalt og når i prosjektfasen ble prosjektleder valgt?

Forprosjekt for å se på mulighetene for et prosjekt. I dette forprosjektet ble det klart at DUE skulle gjennomføres som prosjekt og det ble utlyst stilling som prosjektleder i forkant av selve prosjektet.

- På hvilken måte ble prosjektet kommunisert lokalt? Fagavdeling, administrasjon, politisk

- Prosjektet ble kommunisert ved at det ble gitt informasjon til ulike fagavdelinger både internt i barnevernet og oppvekst for øvrig. Tok kontakt med ulike enheter som hadde mye kontakt med i arbeidet for øvrig. Prosjektet for øvrig lagt ut på intranett i organisasjonen.

- Informert om prosjektet i en midtveisevaluering i kommunestyret.

- Hvilket målhierarki ble etablert i prosjektet lokalt? (visjon, hovedmål, delmål, aktivitetsmål)

- Hadde en prosjektplan med effektmål og resultatmål. Målhierarkiet var klart før oppstart. Målene måtte justeres etter hvert på grunn av forvaltningens treghet. Noen av forutsetningene i forprosjektet var ikke helt tilstede når prosjektet skulle i gang. Tjenester som skulle avgi ressurser var ikke rede til dette på riktig tidspunkt i prosjektet.

- Gjennom forprosjektet var man spisset på formålet, mens resultatmål og aktivitetsmål var ikke like tydelige.

- Ble det foretatt analyser i prosjektets avslutningsfase?

- Det ble ikke foretatt kritiske analyser i forhold til målsetninger utover statistikk og måloppnåelse underveis i prosjektet.

Det ble gjort underveisvurderinger i prosjektfasen med justeringer til det optimale. Ikke lagt opp til sluttanalyser.

- Hvem hadde ansvaret for evaluering/ vurdering av prosjektet mot slutten av prosjektfasen?

- Deltakelsen i UIS var sentral i forbindelse med evaluering og vurdering. Gjennom dette prosjektet fikk man tilgang på en ressurs/eksternvurderer fra høgskolemiljøet som evaluerte prosjektet og dokumenterte prosjektresultatet.

- Hvem tok beslutningen om at hele eller deler av prosjektet skulle implementeres?

- Administrativ beslutning om videreføring av fagleder. Prosjektet ble dermed videreført i drift.

Om implementeringsfasen- fra prosjekt til drift:

- Hvilke utfordringer vil du trekke frem som de største hindringene i forbindelse med implementering?

- Samarbeid med ulike instanser med styringsgruppe innfridde ikke. Styringsgruppa var ikke en spydspiss. Ulike forvaltningsprioriteringer førte til noe friksjon i prosjektperioden når det

gjelder det faglige i prosjektet. Etter hvert trakk den ene forvaltningen seg ut av prosjektet og det ble en lettere implementering.

- Hvilke faktorer var kritiske suksessfaktorer for implementering? Hva var det dere hadde mest fokus på?

Kritisk suksessfaktor at den ene forvaltningen trakk seg ut. Skifte av fagleder i den gjenværende forvaltningen var også positivt for implementeringen. Prosjektrapporten var også en kritisk suksessfaktor, kanskje nettopp fordi den av ekstern.

- Hvordan var forståelsen av beslutningen i fagavdelingene, organisasjonen? Opplevde dere ulik forståelse av beslutningen?

- Ulike faglige syn og agendaer med to forvaltninger, men mer enhetlig forståelse og eierforhold når den ene parten trakk seg ut. Beslutningen om videreføring var ønsket og med samme målsetning i egen forvaltning.

- Hvordan var avdelingen, organisasjonens kapasitet til å gjennomføre beslutningen?

- Ja, organisasjonen hadde kapasitet. I hvilken grad man greide å overføre kompetanse og erfaringer til fagtjenesten kan diskuteres.

- Hvordan opplevde du viljen i til å gjennomføre beslutningen?

- Prosjektet var kostbart. Man kom ikke i mål med ønsket om at ordningen skulle være kostnadsbesparende og kortere behandlingstid. I så måte var det en skepsis og ulike interesser underveis i prosjektet. I avslutningen var det en konsensus om at kostnadsnivået måtte være slik at man lyktes med formålet. I avslutningen var det vilje til gjennomføring fordi man hadde en faglig prioritet og forståelse for kostnadsnivået.

- Hvordan opplevde du organisasjonens beslutningsprosess ifht til den politiske behandlingen?

- Det var ingen politisk behandling i forbindelse med implementering

- Hvilke deler av prosjektet kan man i dag finne igjen i kommunale planverk?

- DUE er et tiltak i drift som tiltak i barnevern og i boligsosialt arbeid i kommunen.

- Hvilke endringer kan identifiseres i organisasjon, tjenester eller tiltak?

- som tiltak beskrevet i spørsmålet over

- Hvordan er endringene mottatt i fagfeltet og blant brukere og samarbeidspartnere?

- Positivt mottatt av andre fagtjenester. Gode tilbakemeldinger fra brukere.

Jobber ikke lenger i tilknytning til tjenesteleveransen.

Vedlegg 4

Sortland

Bakgrunnsinformasjon om prosjektet kort og konkret:

Bakgrunn for prosjektet et møte mellom uin, fylkesmann og sortland om et utviklingsprosjekt for ungdom i risiko. Verdiprojekt med utvikling av tjenester for ungdom i risiko i kommune.

Om prosjektfasen i Ungdom i svevet lokalt:

- Hvor oppsto prosjektet og hvem initierte det?

Lokalt oppsto prosjektbehov ut fra hva man burde ha fokus på i følge fylkesmannen. Et verdiprojekt som resulterte i veiledningsmateriell om hvordan man møter folk.

- Hvorfor ble prosjektarbeidsmetoden valgt og hvem besluttet dette?

Fylkesmannen valgte prosjektarbeidsmetoden.

- Hvordan ble prosjektet forankret lokalt og når i prosjektfasen ble prosjektleder valgt?

Prosjektet forankret lokalt administrativt og politisk i fra begynnelsen av. Prosjektledelsen ble headhunted. Ikke populært i organisasjonen, men prosjektet har vært godt forankret hos administrativ ledelse hele veien.

- På hvilken måte ble prosjektet kommunisert lokalt? Fagavdeling, administrasjon, politisk

Orienterte om prosjektet i politiske utvalg og i organisasjonen

Prosjektet kommunisert i media

Laget film som solgte seg selv

Har ellers fulgt egen prosjektplan

- Hvilket målhierarki ble etablert i prosjektet lokalt? (visjon, hovedmål, delmål, aktivitetsmål)

Visjon, effektmål, resultatmål og aktivitetsplaner.

- Ble det foretatt analyser i prosjektets avslutningsfase?

Ble gjort en analyse av UiN som ledet videre til et nytt samarbeid med fylkesmannen.

- Hvem hadde ansvaret for evaluering/ vurdering av prosjektet mot slutten av prosjektfasen?

Prosjektleder lokalt hadde ansvaret for evaluering av prosjektet

- Hvem tok beslutningen om at hele eller deler av prosjektet skulle implementeres?

Rådmann og etatsledere tok beslutning om videreføring. Politikere har gjort vedtak om en videreføring av et nytt prosjekt. Videre vedtak i politiske utvalg etter hvert som prosjektet gikk frem.

Om implementeringsfasen- fra prosjekt til drift:

- Hvilke utfordringer vil du trekke frem som de største hindringene i forbindelse med implementering?

- Normal motstand mot endring.

- Endringsmotstand størst i organisasjonen.

- Hvilke faktorer var kritiske suksessfaktorer for implementering? Hva var det dere hadde mest fokus på?

- Har brukt swot- analyser

- Har satt kritisk suksessfaktor som ble nådd (kaller det kritiske faktorer selv om det ikke er målbart), avgjørende for innføringen av ny oppvekstplan.

- Hvordan var forståelsen av beslutningen i fagavdelingene, organisasjonen? Opplevde dere ulik forståelse av beslutningen?

Felles forståelse for at dette skulle bli gjennomført i hele organisasjonen. Fylkesmannen var også med på beslutningen. Entydig hva vi skulle gjøre videre.

- Hvordan var avdelingen, organisasjonens kapasitet til å gjennomføre beslutningen?

Ekstern finansiering fra annen forvaltning. Egentlig er ikke prosjektet implementert, men videreført i et annet prosjekt der man har fått finansiering fra eksterne aktører. Har hatt prioritet i organisasjonen for bruk av kompetanseressurser til prosjektet.

Hadde ikke greid å gjennomføre dagens prosjekt uten eksterne samarbeidsaktører.

- Hvordan opplevde du viljen i til å gjennomføre beslutningen?

Entydig vilje til å gjennomføre beslutningen i lokal organisasjon og hos eksterne aktører.

Tilflyt av penger har vært en gulrot.

- Hvordan opplevde du organisasjonens beslutningsprosess ifht til den politiske behandlingen? Hvordan opplevde du samsvar mellom faglig anbefaling i prosjekt til endelig politisk vedtak?

- Ja og nei. Faglig og politisk samsvar frem til nå, men svaret får vi egentlig når resultatet av prosjektet er politisk behandlet. Føler at det er en kløft mellom politikk og fagavdeling.

- Hvilke deler av prosjektet kan man i dag finne igjen i kommunale planverk?

- Nei ikke foreløpig

- Hvilke endringer kan identifiseres i organisasjon, tjenester eller tiltak?

- Har skjedd endringer i metode og tilnæringsmåter i tjenesteleveranser til målgrupper.

- Hvordan er endringene mottatt i fagfeltet og blant brukere og samarbeidspartnere?

Resultert i bedre samhandling. Dette er mottatt godt.

Jobber i det forlengede prosjektet frem til påske. Faller sannsynligvis tilbake til arbeid på linja etter det. Kan ikke påregne mer eksterne midler fra samarbeidspartnere.

Vedlegg 5

Rana

Bakgrunnsinformasjon om prosjektet kort og konkret: Utvikling av nytt tiltak i kommunalt barnevern. Ungdomsteam i barnevernstjenesten.

Om prosjektfasen i Ungdom i svevet lokalt:

- Hvor oppsto prosjektet og hvem initierte det?

Prosjektet oppsto i rustjenesten i Rana etter at det oppsto et behov i en yngre målgruppe enn tidligere. Prosjektet ble initiert av leder i kommunal fagtjeneste i samarbeid med leder i tilgrensende fagtjeneste, altså avdelingsinitiert.

- Hvorfor ble prosjektarbeidsmetoden valgt og hvem besluttet dette?

Siden tjenesteleveransen foregår i et grensesnitt ble det besluttet av fagleder å arbeide med dette som et prosjekt og samtidig gå etter eksterne prosjektmidler. Dette var det enighet om i fagtjenesten. Prosjektformen ble til etter hvert.

- Hvordan ble prosjektet forankret lokalt og når i prosjektfasen ble prosjektleder valgt?

Prosjektet var forankret i to fagtjenester. Leder for rustjenesten var prosjektleder. Prosjektet skiftet leder etter ett års drift fordi det var ønskelig med en egen definert prosjektleder. Ny prosjektleder ble hentet fra prosjektet. Prosjektet var ikke bygd med egen prosjektorganisasjon utover prosjektgruppa.

Prosjektet var avdelingsinternt forankret med ekstern støtte, altså nede i organisasjonen. Ikke oppe i organisasjonen. Lokalt forankringsarbeid opp mot administrativ og politisk ledelse skjedde etter hvert som prosjektet skred fram og mot slutfasen.

- På hvilken måte ble prosjektet kommunisert lokalt? Fagavdeling, administrasjon, politisk
Prosjektet var internt i fagavdeling godt kommunisert. Ut over dette var det noe/litt kommunisert mot:

- et sammensatt utvalg med politisk representasjon på lavere nivå
- et sammensatt utvalg med politisk representasjon på høyere nivå
- kommunisert til politisk og administrativ ledelse underveis i noen sammenhenger
- valgt en lav profil i lokalt, ingen mediaprofil

- Hvilket målhierarki ble etablert i prosjektet lokalt? (visjon, hovedmål, delmål, aktivitetsmål)

Prosjektet har etablert et målhierarki med hovedmål, delmål og resultat under andre prosjektleder, dvs underveis i prosjektet.

Prosjektleder rapporterte lokalt en gang i mnd på mål i tillegg til eksterne årlige prosjektrapporter.

- Ble det foretatt analyser i prosjektets avslutningsfase?

Nei. Det var ikke i prosjektets avslutning behov for egne analyser. Man hadde gjennom prosjektet dekket et behov som hadde oppstått og det var enighet om tiltakets nødvendighet. Begge involverte fagtjenester var entydige på at tiltaket måtte fortsette. Strategien var å jobbe mot politisk nivå for å få bevilgninger til implementering.

- Hvem hadde ansvaret for evaluering/ vurdering av prosjektet mot slutten av prosjektfasen? Prosjektleder i samarbeid med nærmeste overordnede/ områdeleder.

- Hvem tok beslutningen om at hele eller deler av prosjektet skulle implementeres? Initiator til prosjektet besluttet ganske tidlig at deler av prosjektet skulle implementeres ved å permanent allokere ressurser tilsvarende 2 stillinger til formålet. Ekstern prosjektfinansiering utgjorde dermed 40% av prosjektet og ble besluttet implementert forutsatt politisk godkjenning av områdeleder.

Om implementeringsfasen- fra prosjekt til drift:

- Hvilke utfordringer vil du trekke frem som de største hindringene i forbindelse med implementering?

Økonomi var det største hinderet for implementering. Utfordringen var innsalget ovenfor administrativ og politisk ledelse i ettertid av prosjektfasen. Kampen sto om å få nødvendige midler til implementering av den siste stillingen.

- Hvilke faktorer var kritiske suksessfaktorer for implementering? Hva var det dere hadde mest fokus på?

Det ble ikke laget kritiske suksessfaktorer for implementering. Prosjektet ble ikke målt mot andre tiltak eller tjenesteleveranser. Konklusjon om drift/implementering ble tatt tidlig.

- Hvordan var forståelsen av beslutningen i fagavdelingene, organisasjonen? Opplevde dere ulik forståelse av beslutningen?

Forståelsen for behovet av tjenesten var entydig i fagavdelingene. Forståelsen og behovet ble kommunisert oppover, men forvitret på veien oppover og ble ikke prioritert. Det ble ikke valgt strategi der omprioritering innen involverte fagavdelinger ble vurdert.

- Hvordan var avdelingen, organisasjonens kapasitet til å gjennomføre beslutningen? Organisasjonen hadde kapasitet til å gjennomføre beslutningen, men det var ikke vilje til å prioritere ekstra ressurser eller omprioritere eksisterende ressurser

- Hvordan opplevde du viljen i til å gjennomføre beslutningen?

Opplevde vilje til å gjennomføre beslutning, men ikke nok til å omprioritere eller tildele ressurser.

- Hvordan opplevde du organisasjonens beslutningsprosess ifht til den politiske behandlingen? Hvordan opplevde du samsvar mellom faglig anbefaling i prosjekt til endelig politisk vedtak?

- Prosjektet var ikke politisk opprettet og hadde ikke implementeringsforslag til politisk behandling.

- Likevel behov for politisk behandling av tilleggsressurser uten gjennomslag for dette.

- Ikke sammenheng mellom faglig anbefaling og politisk vedtak.

- Hvilke deler av prosjektet kan man i dag finne igjen i kommunale planverk?

Finner igjen deler av tjenesten i fagavdeling innenfor området helse og sosialavdeling med tilhørende planverk.

- Hvilke endringer kan identifiseres i organisasjon, tjenester eller tiltak?
Ny tjenesteleveranse i grensesnittet mellom to fagtjenester. To tredjedeler av prosjektet er internt prioritert og videreført

- Hvordan er endringene mottatt i fagfeltet og blant brukere og samarbeidspartnere?
Endringen er godt mottatt i fagavdelingene og fungerer veldig bra.

Prosjektleder jobber fortsatt i tilknytning til tjenesten.

Litteraturliste

- ”Gi viljen mulighet!” Sluttrapport Ungdom i svevet 2007-2010 UiN-rapport nr. 12-2011
- Asbjørn Johannessen, Line Kristoffersen og Per Arne Tuft. 2.utgave 2010
- ”Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag”
- Gøran Roos, Johan Roos og Georg Von Krogh 2010 ”Strategi – en innføring”
- Lennert Lundquist ”implementation steering” Studentlitteratur AB 1987
- Jon-Arild Johannessen og Bjørn Olsen 2010 ”Positivt lederskap – jakten på de gode kreftene.”
- Odd Haugstad publisert i Utdanning nr. 18 2011 s. 46-49.
- Erling S. Andersen, Kristoffer V. Grude og Tor Haug 2011 ”Målrettet prosjektstyring”
- Svein Arne Jessen 2010 ”Prosjektadministrative metoder”
- Røvik 1998, Christensen, Lægreid, Roness og Røvik 2004. Rask tilkøpling, frastøting og frikøpling
- Hennestad, Revang, Fred H. Strønen (Universitetsforlaget, 2006) ”Endringsledelse og ledelsesendring
- Learning by doing AS Alf Kirkeberg 2012 ”Prosjekt illustrator”
- Hauger, Høyland, Kongsbak 2008 ”Organisasjoner som begeistrer”
- Jakobsen og Thorsvik 2007. ”Hvordan organisasjoner fungerer.”
- Andres Sannerstedt, Implementering- hur politiska beslut gjennomförs i praktiken, 2001, SNS Forlag

Internettkilder

Statskonsult endringsledelse(2000)

<http://www.difi.no/statskonsult/publik/bokhefteveil/endringsledelse/endringsledelse.pdf>

Fagartikkel [Audun Farbrot](#) fagsjef forskningskommunikasjon

<http://www.forskning.no/artikler/2007/januar/1169209805.76>

Prosjekt kvalitet ved Universitetet i Bergen Mønsterhefte 1995

<http://folk.uib.no/edpev/proskval.pdf>

Fagartikkel prosjektstyring

<http://www.xsoffice.no/prosjektstyring>

Anbefalt prosjektstyringsmodell DIFI

<http://prosjektveiviseren.no/>

Intervju med Svein Arne Jessen © nr. 8 2009 Trond Schieldrop

www.logistikk-ledelse.no

Fylkesmannen i Nordland. Nettsiden "ungdom i svevet"

<http://www2.fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=29659>

Respondenter

Aina Konradsen Bjørkmo	Rana kommune
Grete Pernille Wenberg	Bodø kommune
Nina Røvik	Bodø kommune
Marianne Andreassen	Sortland kommune
Jørn Svendsen	Vestvågøy kommune
Frode Bjørge	Alstadhaug kommune
Else Marie Ness	Saltdal kommune
Otto Indstø	Lødingen kommune
Aud Helene Dragland	Brønnøy kommune
Ikke oppnådd kontakt	Dønna kommune