

Masteroppgave 070009 Eiulf Schie
Masterstudie 2007 – 2009
MPA-studiet HiNT/HiST/CBS

Styring og kontroll av investeringsprosjekter i offentlig sektor.

En komparativ analyse av statens investeringssystem og Oslo kommunes investeringssystem.

Kan et mer mål og resultatfokuseret økonomireglement i Oslo kommune bidra til bedre investeringsstyring og kontroll?



SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR- /KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter(e): Oluf Schie

Tittel: Styring og kontroll av investeringsprosjekter
i offentlig sektor

Studieprogram: MPA-studiet 2007-2009



Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek



Vi/jeg samtykker i at oppgaven kan publiseres elektronisk



Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: _____

Dato: 3.4.2009

Oluf Schie
underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

Summary in english

In this case I have studied investments and investment projects (public facilities) in public sector in a governance perspective with focus on an economic-rational model. Many cases and projects, described in negative terms in media, confirm that investment projects in public sector, too often fail to reach objectives.

Oslo community has met this problem and the problem seems to repeat itself over time.

My hypothesis is that this is a institutional problem, rather than a leadership problem.

Managing projects deals with complex processes and we have to organize and plan to reach the objectives based on a new framework. I have observed the state in Norway and what they have done to develop rules and recommendations to receive and implement governance according to complex projects.

Managing projects is in many ways also a kind of leadership phenomenon, where the principal and the agent in many situations have different goals and different information. For a better understanding of my hypothesis I have used the principal – agent theory, combined with institutional theory.

I have in this study found that the state have developed regulations and recommendations which can be pronounced as a form of a “best practice” model and Oslo community can use this model for learning. I have also found that Oslo community can modernize the institutional economical framework, regarding to budget and accounting rules, to achieve better management and control in projects.

If leaders in public sector follows the recommendations based on a “best practice” model, I am sure that the project management can reach goals and successfully reduce uncertainty and risk.

Oslo, 3. april 2009/Eiulf Schie

<u>1. Innledning</u>	
Oslo kommunes investeringsportefølje i et samfunnsøkonomisk perspektiv	s.6
<u>2. Begrunnelse for valg av tema</u>	
Bakgrunn for valg av tema	s.9
<u>3. Hypoteser</u>	
3.1 den institusjonelle hypotese	s.10
3.2 den instrumentelle hypotese	s.10
<u>4. Problemstilling</u>	s.11
<u>5. Avgrensning</u>	s.11
<u>6. Teoretisk forankring</u>	s.12
6.1 Systemteori	s.13
6.2 Institusjonell teori	s.13
6.3 Prinsipal – agentteori	s.15
6.4 Rasjonelle valg	s.17
6.5 Teorifokus	s.17
<u>7. Begreper</u>	
7.1 Prosjektbegrepet	s.18
7.2 Prosjektorganisasjonens omgivelser	s.19
7.3 Prosjektplanlegging	s.20
7.4 Prosjektstyringsprosessen	s.21
7.5 Økonomisk informasjon i prosjekt	s.22
7.6 Mål og resultatstyring i prosjekt	s.23
7.7 Prosjektrisiko	s.24
7.8 Læring i prosjekt	s.24
<u>8. Kjennetegn ved prosjektforløpets faser</u>	s.25
8.1 Initsieringsfasen	s.25
8.2 Gjennomføringsfasen	s.26
8.3 Effektfasen	s.26
8.4 Overgang fra initieringsfasen til gjennomføringsfasen	s.26
8.5 Kjennetegn ved gjennomføringsfasen i en etat	s.27
8.6 Prosjektledelse og prosjektleders rolle i en etat	s.28
<u>9. Metode</u>	s.30
9.1 Aksjonsforskning	s.31
9.2 Aksjonsforskning i egen organisasjon	s.32
9.3 Hvorfor aksjonsforskning som metode	s.33
9.4 Kilder til informasjon om prosjektstyring	s.34
9.5 Dokumentanalyse	s.34

9.6 Validitet	s.35
9.7 Reliabilitet	s.35
9.8 Konklusjon om metodevalg	s.35
<u>10. Modell for beste praksis i staten</u>	
10.1 Statens kvalitetssikringssystem	s.37
10.2 Statens økonomireglement	s.39
10.3 Statens vektlegging av mål og resultatstyring	s.40
<u>11. Oslo kommunes behov for forsterket investeringskontroll</u>	s.41
11.1 Sammenligning av egenskaper ved styringssystemene	s.42
11.2 Sentrale forskjeller mellom statens og kommunens system	s.43
11.3 Kjennetegn ved Oslo kommunes økonomireglement	s.45
<u>12. Refleksjoner vedrørende sentrale styringsbegreper</u>	s.47
<u>13. Analyse av forskjeller mellom statens og kommunens styringssystem</u>	s.48
<u>14. Samtaler og refleksjoner med prosjektaktører</u>	s.55
14.1 Konklusjon fra samtale med prosjektaktører	s.62
<u>15. Behov for implementering av nytt styringsregime</u>	s.63
15.1 Krav til resultatrapportering må innarbeides i økonomireglement	s.63
15.2 Kan feilfiksering i økonomisk rapportering vanskeliggjøre læring	s.64
15.3 Taktisk rapportering som problem	s.67
15.4 Budsjett og regnskapsprinsippene leder til mangelfull informasjon	s.68
15.5 Resultatinformasjon fremkommer, men brukes ikke	s.69
15.6 Resultatinformasjon fremkommer, men er vanskelig å tolke	s.69
15.7 Resultatinformasjon på prosjektnivå er fraværende	s.70
15.8 En bedre resultatstyringsmodell kan utvikles	s.70
<u>16. Analyser av observasjoner</u>	s.71
16.1 Refleksjoner tilknyttet observasjoner	s.72
16.2 Refleksjoner vedrørende styringsverktøy for prosjekt	s.74
16.3 Refleksjoner vedrørende økonomisk oppfølging og dialog	s.75
<u>17. Avslutning og konklusjoner</u>	s.75
17.1 Hva kan motivere til en forbedret styring og kontroll av inv.prosjekt	s.78
17.2 Hva kan ansees som viktige drivkrefter for bedre investeringsstyring	s.79
17.3 Har jeg fått bekreftet mine hypoteser?	s.80
<u>18. Sammendrag og anbefalinger for videre aksjoner</u>	s.81
<u>19. Litteraturliste</u>	
<u>20. Vedlegg</u>	

1. Innledning:

Oslo kommunes investeringsportefølje i et samfunnsøkonomisk perspektiv;

Oslo kommune forvalter en betydelig investeringsportefølje og det er ønskelig å forsterke investeringene i offentlig sektor ytterligere for å stimulere til fortsatt økonomisk vekst.

Regjeringen varslet i slutten av 2008 at de vil benytte finanspolitiske virkemidler for å stimulere norsk økonomi, samtidig som Oslo kommune har signalisert en forsterket innsats både når det gjelder rehabilitering av eiendommer og utvikling av nye eiendommer. I henhold til Aftenposten 11.12.2008 har regjeringen sendt brev til alle landets kommuner der de ber om å legge til rette for at de raskt kan starte nye vedlikeholds- og investeringsprosjekter. I følge beregninger som kommunenes interesseorganisasjon KS har gjort, ligger prosjekter for rundt 30 milliarder kroner klare til å settes i gang. I henhold til Byrådsleder Erling Lae skal Oslo kommune bruke 11 mrd. kroner på bygging og rehabilitering i 2009 – ”tidenes investeringsbudsjett” (Aftenposten 22.12.2008).

En betydelig og rask økning i investeringsvolum i offentlig sektor kan føre til press på det kommunale forvaltningsapparat, både gjennom økt investeringsvolum, økt risiko og senere uoversiktlige økonomiske driftsfølgvirkninger, med derav følgelig redusert økonomisk handlingsfrihet.

Det antas derfor at det er viktig at administrasjonen videreutvikler etablerte styringssystemer for å ivareta og håndtere gjennomføring av investeringer, for om mulig å oppnå ennå bedre styring og kontroll med knappe ressurser. Samtidig er det viktig å sikre investeringenes samfunnsøkonomiske effekter og måloppnåelse. Er den kommunale forvaltning beredt til å påta seg denne typen oppgave? Hvordan bør vi tilrettelegge for å utvikle administrasjonens kapabilitet, styringsevner og funksjonelle styringssystemer for videre å kunne møte disse utfordringer?

En rekke rapporter fra eksterne konsulentfirmaer og forvaltningsrevisjoner (Riksrevisjonen og Oslo kommunerevisjon) har pekt på svakheter i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter i et styrings og kontrollperspektiv. Er dette et organisatorisk problem, et ledelsesproblem eller et mer institusjonelt problem, i den forstand at regelverk, verktøy, styringsprinsipper og rutiner ikke er tilstrekkelig utviklet og tilpasset oppgaven med å styre og kontrollere ressursanvendelsen på en rasjonell måte?

”Kravet til prioritering og fornuftig ressursbruk er like viktig i krisetider som ellers og ved ikke å utnytte ledig arbeidskraft i dag til å ruste opp skoler, veier og jernbane, kommer

etterfølgerne våre til å arve en økonomi preget av at vi lot nyttige never forbli ledige” (Professor Kalle Moene, DN 17.1.2009).

Sitatet understreker betydningen av fornuftig ressursbruk og oppfordrer derfor til økonomisering (husholdning) med knappe ressurser.

Mange offentlige virksomheter, både på statlig og kommunalt nivå, har i de senere år vært utsatt for kritikk i det offentlige rom, hovedsaklig på grunn av store budsjettoverskridelser i forbindelse med utbyggingsprosjekter. Også mangelfull kvalitet, svak gjennomføringsevne og mangelfull økonomi- og prosjektstyring på virksomhetsnivå er blitt kritisert.

Media har vært opptatt av dette, ved at økonomiske og tidsmessige overskridelser har ført til kritiske oppslag og det antas at dette kan svekke tilliten til offentlig forvaltning – det offentlige renommé i et effektivitets og styringsperspektiv kan stå på spill.

Media setter m.a.o. spørsmål ved om offentlige instanser faktisk er i stand til å forvalte samfunnets og skattebetalernes penger på en rasjonell måte, slik at de samfunnsøkonomiske effektene sikres.

”Allerede før rivingen av den gamle Holmenkollbakken er fullført, er prisanslaget på den nye steget til 1,2 milliarder. Hva sluttsammen vil beløpe seg til, er det ingen som vet. Men nye røde tall vil ikke overraske.” (Stein Kage – Aftenposten 8.11.2008).

”En velrennomert prosjektleder uttalte til Dagens Næringsliv 8.11.2008 at godt lagarbeid og fast ledelse er en nødvendig forutsetning for at store investeringsprosjekter kan realiseres uten kostnadsoverskridelser. Videre mente han at for å unngå kostnadsekspløsjoner må prosjektet være spikret i det øyeblikket byggingen starter. ”Når det kommer forslag om endringer underveis må det svares nei med en mur av vennlighet. Kommer det endringer, løper kostnadene og det blir vanskelig å kontrollere bildet”.

Fra politisk nivå har det på den annen side vært hevdet at prosjektkalkylene (beslutningsgrunnlaget), som fremlegges for politisk behandling, tidvis fremstår som uklare og lite troverdig, og det viser seg at tilleggsbevilgninger må til for at prosjektene skal kunne ferdigstilles. Politisk nivå kan følgelig komme opp i en uforutsett og vanskelig økonomisk situasjon, samtidig som utførende ledd (administrasjonen), lett kan miste tilliten til systemet, ved at det blir legitimt og rutinemessig lettvint, å innhente tilleggs-bevilgninger. Det kan se ut til at politiske vedtak i stor grad ikke oppfattes som tilstrekkelig bindende.

Utførende ledd (administrasjonen) har på den annen side hevdet at man nærmest blir oppfordret til å fremlegge kalkyler med svært høy grad av skjult risiko, nettopp for å få prosjekter vedtatt på politisk nivå, i lys av at det oppfattes som politisk opportunt. Et eksempel på dette kan være behandlingen av Oslos søknad som arrangørby for VM 2011 for vinteridretter i Holmenkollen. Dette var i utgangspunktet kalkulert til 557 mill.kr. før valget til nytt byråd høsten 2007, for senere å svinge opp til det dobbelte, 1.127 mill.kr..

Det kan også nevnes at det fra forskerhold har vært fremhevet at prosjektstyring fremstår som mer komplisert i offentlig virksomhet (offentlig kontekst), enn i privat virksomhet.

(Marøy:1997)

Ovennevnte er påstander som jeg vil forsøke å belyse, basert på en vurdering av det system som staten har utviklet og sammenligne dette med det system som Oslo kommune har utviklet. Jeg ønsker å undersøke og tilegne meg kunnskap om mer systematiserte krav til organisering og planlegging av økonomistyringen og økonomioppfølgingen av komplekse investeringsprosjekter, kan bidra til en bedre resultatoppnåelse og læring, for i større grad å unngå at problemer gjentar seg.

Spørsmålet er da om Oslo kommune har møtt de samme utfordringer i tilknytning til egen håndtering av komplekse investeringsprosjekter og om vi kan se noen signifikante fellestrekk, sammenlignet med et tilsvarende en statlig system.

Jeg vil undersøke hvorvidt Statens styringssystem og Oslo kommunes styringssystem kan sammenlignes med hensyn til en antatt ”beste praksis” og stiller i denne forbindelse følgende spørsmål:

- Hva karakteriserer Statens system for styring og kontroll av komplekse investeringsprosjekter?
- Er det mulig å lære noe av hva som betraktes som ”beste praksis” i Staten, i forbindelse med kontroll og styring av investeringsprosjekter i Oslo kommune?

2. Begrunnelse for valg av tema:

Min interesse for temaet styring og kontroll av komplekse investeringsoppgaver i en offentlig kontekst bygger på de mange rapporter og en mengde dokumentasjon både fra Riksrevisjonen, Oslo kommunerevisjon og eksterne konsulenter knyttet til økonomistyring av investeringsprosjekter. Dokumentene viser at det er krevende teknologiske, administrative og ikke minst kompetansekrevende prosesser som iverksettes når et investeringsprosjekt initieres og senere gjennomføres. Det er særlig min interesse for økonomistyring av komplekse bygg og anleggsprosjekter, d.v.s. prosjekter som har et langvarig tidsperspektiv (flerårige bygg og anleggsprosjekter), som er mitt fokus og utgangspunkt,

Investeringsporteføljen i Oslo kommune og gjennomføring av denne vil nødvendigvis omfatte betydelige økonomiske, personellmessige og kompetansemessige ressurser. I tillegg øker kompleksiteten når politiske og administrative interesser skal balanseres og avveies, ikke bare i initieringsfasen (planleggingsfasen – før politiske vedtak), men også i gjennomføringsfasen.

Økonomiske og tidsmessige overskridelser kan få store konsekvenser både for det bevilgende (politiske nivå) og det gjennomførende ledd (administrativt nivå) og spørsmålet er om dette i større grad kan unngås, eller om det bare må aksepteres at det er slik det er. Press fra interessenter kan få betydelige økonomiske konsekvenser dersom dette får gjennomslag, uten at ansvar kan gjøres gjeldende. Prosjektledelsen settes i tilfelle lett i en ”sjakk matt” situasjon, som det kan være svært vanskelig å dokumentere i en årsak/virknings-analyse.

Som ansatt i Oslo kommunes administrasjon, kan det for meg synes som at de verktøy og den økonomiske informasjon som fremkommer i dagens budsjett og regnskapssystemer ikke er tilpasset den virkelighet og det styringsnivå som systemene skal betjene. Det kan synes som om det kommunale økonomiske styringssystem er tilpasset rapportering på et aggregert nivå, hvor formålet er bevilgningskontroll. Rapporteringen synes å være mer tilpasset informasjonsbehovet mellom administrativt nivå og politisk nivå, og i mindre grad beregnet på virksomhetsstyring, herunder prosjektstyring, hvor fremdriftstyring, risikostyring og resultatstyring er fokusert med hensyn på prosjektmål og samfunns-økonomiske effekter.

Det kan videre synes som at det i de senere år i mindre grad har vært fokusert på sammenhengen mellom virksomhetsstyring og prosjektstyring sett i forhold til overordnet styring og rapportering fra virksomhetsnivå til byrådsavdelingsnivå. Kommunale reformer med tilhørende ansvarsendringer på politisk nivå med virkning ned på virksomhetsnivå, kan kanskje forklare at den løpende interne økonomistyring, d.v.s. oppbygging og tilpasning av interne styringsrutiner ikke i tilstrekkelig grad er blitt fokusert på.

Det antas at store institusjonelle og organisatoriske endringer kan bidra til en midlertidig ubevisst nedprioritering av den løpende økonomistyring på prosjektnivå.

For egen del ser jeg det som viktig også å tilegne meg kunnskap om hvordan prosjektstyringen foregår, hvilke drivkrefter som fremmer eller hemmer aktiv organisering, planlegging og økonomistyring av prosjekter, for derved å kunne bidra til å videreutvikle og motivere for bruk av det økonomiske beslutningsunderlag i et utviklingsperspektiv.

3. Hypoteser

Jeg vil forsøke å underbygge min hypotese om at det er en sammenheng mellom hva det institusjonelle rammeverk vektlegger i offentlig sektor og det økonomiske resultat som oppnås i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter.

3.1 Den institusjonelle hypotesen:

En vanlig oppfatning er at resultatoppnåelse preges av prosjektaktørens kapabilitet. Jeg antar at prosjektstyringen i en kommunal etat i større grad er preget av det institusjonelle rammeverket, enn av prosjektaktørens kapabilitet.

3.2 Den instrumentelle hypotesen:

Dersom det finnes en modell for beste praksis og egenskapene ved denne innarbeides i kommunens økonomireglement, antar jeg at dette kan få positive effekter på styring og kontroll av investeringsprosjekter.

4. Problemstilling

Kan overskridelser i form av utgiftsavvik og tidsavvik i større grad unngås gjennom et bedre institusjonelt rammeverk med fokus på mål og resultatstyring?

Er statens økonomireglement og veiledninger mer mål og resultatfokusert, enn det Oslo kommunes økonomireglement er?

Er budsjett og regnskapsprinsippene i kommunal sektor egnet for mål og resultatstyring?

5. Avgrensning

Jeg vil utelukkende se på de styringsmessige forhold som knytter seg til investeringsprosjekter innenfor bygg/anleggsektoren og som er gjennomført innenfor en offentlig kontekst. Det dreier seg om planlegging og gjennomføring av investeringer i bygg/anleggsprosjekter på etatsnivå og mitt hovedfokus er gjennomføringsfasen. Jeg vil benytte statens anbefalte modell og spesielt fokusere på forhold hvor jeg mener at stat og kommune kan sammenlignes og som kan ha betydning for mål og resultatoppnåelse.

Jeg vil konsentrere meg om å vurdere Oslo kommunes praksis opp mot anerkjente teorier, modeller, tilsvarende praksis og eventuell annen forskning, som er utført innenfor området prosjektledelse/styring i offentlig sektor på statlig og kommunalt nivå. Dette kan også benevnes, som en vurdering av etablert praksis opp mot en antatt beste praksis-modell.

Eksterne konsulentfirmaer har bidratt til å gi vår virksomhet anbefalinger i denne sammenheng og jeg vil trekke disse rapportene inn i analysen. Jeg vil i liten grad vurdere drivkrefter eller motkrefter som kan utledes av ulike finansieringsformer i offentlig sektor.

Jeg vil heller ikke vurdere forhold som kan knyttes til lønnsincentiver for aktørene i prosjektorganisasjonen.

Den etaten (Oslo kommune Kultur- og Idrettsetaten) som jeg har tatt utgangspunkt i, har i de senere år gjennomført en rekke større og mindre utbyggingsprosjekter og utfordringen for meg i denne sammenheng blir å finne frem til et signifikant sammenlignbart materiale, som i tilstrekkelig grad kan underbygge og bidra til en forklaring og analyse av problemstillingen. Det vil ikke være mulig å analysere alle prosjekter i detalj og jeg må derfor gjøre et utvalg basert på sammenlignbare prosjekter som allerede er analysert og dokumentert av andre, særlig representert ved Riksrevisjonen og Oslo kommunerevisjon, samt eksterne konsulentfirmaer, andre forskere og egne observasjoner.

Å forsøke å se nærmere på hva staten har gjort i resultat og målstyringssammenheng i forbindelse med håndtering av investeringsprosjekter, kan ha verdi i et læringsperspektiv.

Staten er organisert etter den parlamentariske styringsmodell og Oslo kommune har siden 1986 også vært organisert etter det samme politiske styringsmønster. Dette innebærer at de institusjonelle organisatoriske rammer i en politisk kontekst er relativt like på et overordnet styringsnivå.

Jeg vil i liten grad se på hvordan privat sektor har møtt tilsvarende problemstillinger i forbindelse med styring av investeringsprosjekter.

6. Teoretisk forankring

En teori kan defineres som en generell påstand om virkeligheten. Den må ha et visst generalitetsnivå, være en forenkling av virkeligheten, kunne si noe om regelmessigheter og samtidig si noe om sammenhenger mellom fenomener.

Teori og empiri er fenomener som kan kobles, hvor teorien kan bidra til å forklare det som skjer i praksis dvs. at man forsøker å se etter kausale sammenhenger mellom teoretiske modeller, empirien og tilhørende praktiske prosesser. Statens styringsmodell kan for eksempel sees på som en modell, hvor en komplisert virkelighet forenkles for å kunne forklare, forstå og separere vesentlige og uvesentlige utviklingstrekk.

Jeg vil bygge min oppgave på teorier, som kan bidra til å forklare aktørenes atferd innenfor en offentlig kontekst, hvor formålet er å styre tidsavgrensede prosjektaktiviteter, spesielt knyttet til komplekse prosesser for oppføring, utvikling og levering av bygg/anlegg, som vedvarer over flere år.

Min hensikt er å benytte teorier og modeller og analysere et relativt kjent problemkompleks, hvor kommunale så vel som statlige organisasjoner har gjort sine positive og negative erfaringer. Jeg synes det ville være interessant å finne ut om det er noen fellestrekk mellom anbefalt praksis og egen etats håndtering av det samme problemkompleks. Dersom det er fellestrekk (og ikke tilfældigheter) ved måten slike problemstillinger oppstår på, synes jeg det ville være interessant å spørre om hvorfor ting ser ut til å gjenta seg – dvs hvorfor det i tilfelle er så vanskelig å lære av tidligere positive og negative erfaringer på dette området.

6.1 Systemteori:

En prosjektoppgave løses normalt av en bestemt prosjektorganisasjon som knyttes til en større virksomhet. Prosjektoppgaven kan dermed betraktes som aktivitet som skal løses innenfor et helhetlig kommunalt system.

Systemteori kan defineres som et sett av komponenter som er knyttet sammen ved relasjoner mellom komponentene og mellom komponentenes egenskaper. Systemteorien er konstruert for å oppnå mål. Det antas at aktørene handler rasjonelt i motsetning til en antagelse om at man ikke alltid handler rasjonelt, i større grad er styrt av den sosiale konstruksjon som man handler ut i fra og at tilfeldigheter og ”øyeblikkshendelser” får større betydning for beslutningsprosessen (begrenset rasjonalitet).

Et system er en ting som består av deler som står i forbindelse med hverandre. Hver del påvirker de øvrige, og hver del er avhengig av helheten (Hatch 2001: 51).

Økonomi og rapporteringssystemet i en kommunal virksomhet er et eksempel på en del av et større system, hvor verktøyene som anvendes for økonomisk rapportering er beregnet på å understøtte beslutningssystemet, som igjen er en del av ledelsessystemet.

Et viktig begrep knyttet til systemteorien er kommunikasjon, dvs de informasjons og kommunikasjonsrelasjoner som eksisterer mellom de elementer som inngår i systemet.

I prosjektstyringssammenheng kan derfor teorien bidra til å forstå at et enkelt prosjekt eller en portefølje av prosjekter/oppgaver ikke kan sees som uavhengige selvstendige elementer, men må sees i lys av den helhet og de omgivelser som prosjektoppgavene inngår i.

6.2 Institusjonell teori

Enhver organisasjon og ethvert organisasjonsledd eksisterer som en avhengig variabel i forhold til sine omgivelser. Organisasjonsleddet antas å tilpasse seg de verdier, rutiner og retningslinjer som eksisterer og teorien hevder at dette vil skje gjennom institusjonaliseringsprosessen. Når en prosjektoppgave således skal løses innenfor et offentlig institusjonelt rammeverk antas det at det institusjonelle rammeverket vil prege de organisatoriske løsningene som prosjektledelsen velger og de beslutningene som fattes.

De forpliktelsene som påføres organisasjonen gjennom institusjonaliseringsprosessen, kan virke begrensende på organisatoriske handlinger (Busch, 2005).

Det institusjonelle rammeverket kan virke gjennom regulative mekanismer, normative mekanismer og kognitive mekanismer (Busch, 2005).

Hvis vi da knytter en prosjektoppgave til denne teorien kan man si at et prosjekt eller en prosjektoppgave som løses innenfor en offentlig kontekst, påvirkes av regelverk, markedsaktører og egne organisatoriske oppfatninger om hvordan prosjektoppgaven skal løses.

Institusjonell teori peker videre på at en organisasjon er en del av et større hele og fokuserer på hvordan organisasjoner fungerer i relasjon til sine omgivelser. Dette innebærer at vi kan anta at organisasjoner som fungerer innenfor samme kontekst og arbeider med de samme problemstillinger utvikler en homogen atferd.

Dette innebærer videre at denne type organisasjoner blir isoforme. Det skilles i teorien gjerne mellom det som kalles tvangsmessig isoformi, hvor regelverk, instruksjoner, lover og forskrifter danner basis, normativ isoformi som baseres på profesjoners og fagfolks oppfatninger, eller mimetisk isoformi hvor basis er at organisasjoner prøver å etterligne andre som har suksess. For eksempel vil en etterligning av statens modell for investeringsstyring kunne påvirke oppbyggingen av en kommunal modell og dermed betraktes som en mimetisk isoform tilpasning.

Styring handler, slik jeg ser det, enkelt sagt om å koordinere menneskelig atferd mot mål innenfor oppgavens, organisasjonens og samfunnets rammer. Dette betyr at også de institusjonelle rammer kan ha vesentlige effekter på menneskelig atferd. Jeg vil hovedsakelig forsøke å konsentrere meg om å knytte prinsippal – agentteori og institusjonell teori inn i mine analyser og spesielt knytte disse teorier til de faser, som jeg mener at prosjektforløpet gjennomgår, dvs initieringsfasen, gjennomføringsfasen og effektfasen.

6.3 Prinsipal – agentteori:

En prosjektoppgave må ledes og styres av prosjektaktørene for å oppnå et bestemt mål.

Med utgangspunkt i en enkel modell, hvor en aktør definerer en oppgave for deretter å overlate oppgavens gjennomføring til en annen aktør, kan det oppstå såkalte prinsipal – agentrelasjoner, dvs situasjoner hvor en aktør har en intensjon om å styre og kontrollere en annen aktør med den hensikt å løse en definert oppgave for å oppnå felles mål.

Dette kan benevnes som en delegasjonsteori mellom den styrende aktør og den styrte aktør. Teorien kan bidra til å forklare problemer, som oppstår i forbindelse med målkonflikter, asymmetrisk informasjon og ulike holdninger til risiko mellom aktørene.

Teorien bygger på forutsetninger om at aktører er nyttemaksimerende, opportunistiske og begrenset rasjonelle. For principalen vil det være viktig at agenten ivaretar felles interesser og ikke ensidig søker å maksimere sine interesser alene. Derfor må agenten ”bindes” til prinsipalens eierinteresser gjennom økonomiske og psykologiske kontrakter (Ness, 2007).

Principal-agentteorien kan også bidra til forklaringer i forholdet mellom en basisorganisasjon og en prosjektrettet organisasjon, mellom virksomhetsleder og avdelingsleder, mellom avdelingsleder og prosjektleder.

Prinsipal-agentteorien kan videre gi bidrag til å analysere forholdet mellom besluttende nivå representert ved overordnet politisk nivå og utførende nivå, representert ved gjennomførende etat, som utfører sitt oppdrag på vegne av overordnet nivå.

Informasjonsproblemet i forbindelse med styring av prosjekter kan i principal-agent sammenheng blant annet bestå av forhold som kan materialisere seg i form av skjult informasjon og skjulte handlinger, dvs situasjon som kan lede til skjult taktisk atferd. Dersom dette er tilfellet kan det også oppstå en situasjon hvor asymmetrisk informasjon kan lede til et dårligere resultat både for prinsipal og agent, i forhold til forventningen om å oppnå et optimalt resultat sett i fra prinsipalens side.

Prinsipal-agentteorien kan også bidra til å belyse relasjonene mellom prosjektoppgavens interessenter og aktører og hvorvidt relasjonene kan karakteriseres som løse eller tette koblinger, dvs i hvilken grad styringsstrukturen, regelverket og kontraktene begrenser eller utvider aktørenes handlingsrom. Det eksisterer normalt en rekke former for kontrakter,

avtaler og relasjoner mellom aktørene, de styrte og de styrende. Kontraktene sier noe om hva som skal leveres og hvilke motytelser som forventes.

Prinsipal-agentmodellen kan med andre ord bidra til å analysere et styringsfenomen og er basert på 4 forutsetninger (Hagen, 2008):

- 1. Prinsipalens mål må være kjent for agenten**
- 2. Agenten styres av incentiver**
- 3. Ytelsesbaserte målevariable må fokuseres**
- 4. Kontrollmekanismer må innarbeides**

Et prinsipal - agent forhold kan, som nevnt i prosjektstyringssammenheng, knyttes til flere relasjoner. Eksempelvis nevnes forholdet mellom linjeorganisasjon (vertsorganisasjon) og prosjektorganisasjon, mellom prosjektleder og overordnet styringsinstans, mellom utførende virksomhet og politisk nivå, eller forholdet mellom bestiller og utfører, dvs etat og leverandør. I og mellom disse styringsnivåene kan det oppstå en form for kostnader som følge av strukturen i seg selv, mangel på informasjon eller uklare mål.

Asymmetrisk informasjon kan arte seg på mange måter i relasjon til de definerte prinsipal - agentforhold. Generelt kan det hevdes at hvis det oppstår en situasjon hvor mangel på informasjon gjør seg gjeldende, kan dette føre til at prinsipalen ikke får den nødvendige oversikt over agentens atferd. Det blir da vanskeligere å kontrollere om denne atferden er i overensstemmelse med de kontrakter som er inngått og de mål man er omforent om. Styringsevnen blir satt på prøve og målkonflikter kan oppstå, noe som kan få vesentlige virkninger på oppgavens resultat.

6.4 Teori om rasjonelle valg.

Å gjennomføre en prosjektoppgave innebærer at det må fattes rasjonelle beslutninger.

Teorien legger vekt på at handlinger i hovedsak er basert på rasjonelle valg: Individet betrakter hvilke handlingsalternativer som er mulig i en gitt situasjon og skiller mellom alternativer som det henholdsvis ønsker å realisere eller unngå. Deretter rangeres de mulig og ønskede alternativene, og individet velger det mest foretrukne alternativ. Svært forenklet fremstiller teorien om rasjonelle valg, et handlingsforløp på følgende måte:

intensjon -----> valg -----> handling -----> konsekvens.

”Teorien forutsetter at mennesket av natur søker å maksimere egen nytte”

Begrepet rasjonell atferd kan dermed forstås som en atferdsprosess og kan bidra til å kaste lys over måten et problemkompleks blir håndtert på. Et eksempel er hvordan og på hvilken måte styring av risiko blir vurdert knyttet opp mot ulike alternative løsninger, som vil innebære ulik grad av risiko.

Risiko kan i denne forbindelse defineres som sannsynlighet for at et ønsket resultat vil bli nådd eller en uønsket situasjon skal unngås, målt mot grad av konsekvens beslutningen kan få for resultatet.

6.5 Teorifokus knyttet til utviklingsfasene i et prosjektforløp:

	Initsierings/Utredningsfasen	Gjennomføringsfasen	Effektfasen
Primærteori	Institusjonell teori	Prinsipal – agentteori	Læringsteori
Sekundærteori	Systemteori	Rasjonelle valg	

Tid----->
Prosjektstart-----Prosjektslutt.

Jeg har nevnt aktuelle teorier som berører organisatorisk atferd og som jeg anser kan bidra til å underbygge mine analyser. Jeg mener at prinsipal – agentteorien kan bidra til en forståelse av min problemstilling og mine hypoteser, nettopp fordi jeg behandler styringsbegrepet som en definisjon av hva ledelse i et styringsperspektiv handler om.

7. Begreper:

7.1 Prosjekt

Jeg vil definere begrepet prosjekt som en oppgave som skal løses innfor en gitt tidsramme og innenfor en gitt økonomisk ramme. Prosjektet har derfor et definert starttidspunkt og et definert sluttidspunkt og gjennomløper normalt 3 faser som jeg benevner initieringsfasen (planleggingsfasen), gjennomføringsfasen og effektfasen hvor prosjektet ferdigstilles og overlates driftsorganisasjonen. I alle disse faser er det behov for informasjonsprosesser mellom de styrende og de styrte (prinsipal og agent). Jeg vil vurdere om disse informasjonsprosesser er tilstrekkelige, dvs om den økonomiske informasjon er formålstjenlig og fremstår som et rasjonelt underlag for beslutning, særlig i forhold til gjennomføringsfasen.

Prosjektet kan betraktes som en oppgave som skal løses av virksomheten og virksomhetens institusjonelle egenskaper vil således påvirke oppgavens løsningsmetodikk. Det som i litteraturen vanligvis karakteriserer et prosjekt, i motsetning til den løpende driftsorienterte basis-organisasjon er at:

- det har karakter av å være en engangsoppgave
- skal lede frem til et bestemt resultat
- krever forskjellige typer av ressurser
- er begrenset i tid

For å bygge opp en modell for prosjektstyring som er anvendelig vil jeg beskrive hvilke elementer som anses som sentrale i prosjektstyringssammenheng i Oslo kommune og jeg vil deretter sammenligne dette med den kvalitetssikringsmodell, som anbefales for statlige investeringsprosjekter.

Et metodologisk utgangspunkt vil med andre ord være å beskrive hvordan vi faktisk gjennomfører prosjektstyring i forhold til en antatt velprøvet modell og vurdere hvilke suksessfaktorer som spiller inn og hvordan vi kan lære av våre erfaringer.

Prinsipal - agentteorien kan gi bidrag til å forstå desentraliserte beslutningsmodeller ved at det settes fokus på at opportunistisk atferd kan forekomme. Dette kan enten lede til overproduksjon eller lav produktivitet. For å unngå disse problemene må det etableres interne styrings og kontrollsystemer, som reduserer muligheten for opportunistisk atferd.

Det hevdes at dette kan gjøres gjennom aktiv regelstyring, hvor prinsipalen får oppfylt sitt ønske om tilstrekkelig kontroll med agentens atferd.

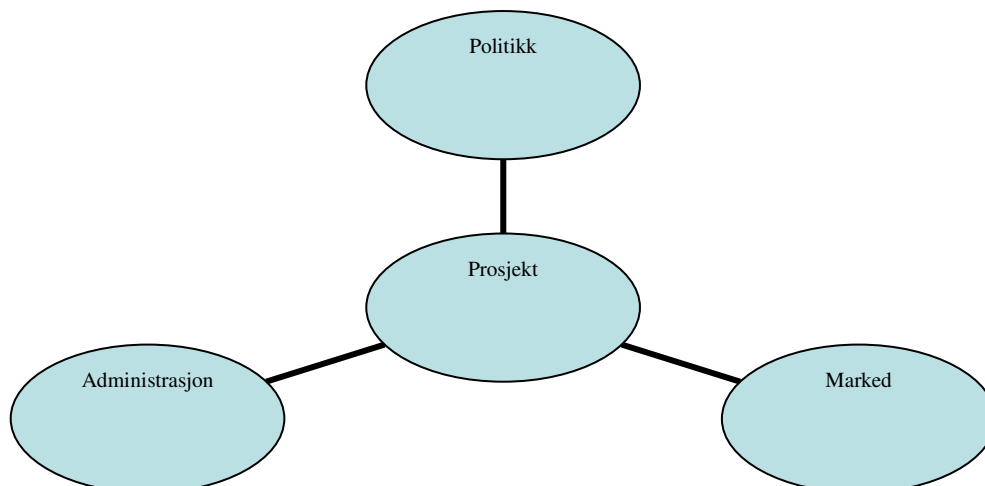
Principal-agentteori peker på at opportuniste kan være et problem i organisasjoner. Dette innebærer for det første at det vil bli lagt vekt på å kontrollere resultatet av det som produseres av varer og tjenester. Teorien legger også vekt på at de mandater og fullmakter som er tildelt og delegert via det institusjonelle rammeverket, er tydelige og kommuniserbare.

En prosjektorganisasjon sees på som et sosialt system som er sammensatt for å løse en bestemt oppgave eller sammensatt for å nå bestemte mål. Prosjektorganisasjonen blir tildelt en bestemt oppgave, som normalt er fastsatt i et beskrevet oppdrag og organisasjonen skal ut i fra oppdragets beskrivelse løse oppgaven på en legitim måte. Prinsipalen er i denne sammenheng overordnet politisk nivå, som ideelt sett skal beskrive oppdraget, sette økonomiske rammer og legger føringer for hva som skal oppnås. Den gjennomførende prosjektorganisasjon defineres som agent, som skal utføre et oppdrag på vegne av prinsipalen.

7. 2 Prosjektorganisasjonens omgivelser

Prosjektorganisasjonen kan også sees på som et sett av relasjoner mellom interessenter, hvor interessentene har ulik grad av påvirkning på oppgavens gjennomføring. Interessentene gjør seg gjeldende innenfor prosjektorganisasjonen, men kan også utgjøre en del av prosjektets omgivelser. Hvis interessenter i omgivelsene ser at prosjektoppgaven ikke løses på en tilfredsstillende måte vil de i seg selv være en drivkraft for å implementere endringer.

Prosjektorganisasjonen kan betraktes som et åpent og rasjonelt system som i stor grad preges av sine omgivelser hvor politiske, administrative og markedsmessige betingelser påvirker beslutningsprosessen. I henhold til institusjonell teori kan dette betraktes prosjektoppgavens omgivelser.



Modell 1 – prosjektets omgivelser.

Modell 1 viser at oppgaven påvirkes av et komplekst rammeverk bestående av politiske vedtak, som utstedes på politisk nivå i en kommune, administrative forordninger som for eksempel ledelse, system og plan på utførende nivå og markedsmessige forhold ved at et prosjekt relateres til markedet gjennom kontrakter med eksterne eller interne leverandører.

Når en organisasjon skal løse sine prosjektoppgaver, hvor oppgaven er av en spesiell karakter, målsatt og skal utføres innenfor bestemte rammebetingelser, kan man definere oppgaven som et eget styringsobjekt (Jessen 2005:18). Dette innebærer at oppgaven, i henhold til en beste praksis-modell, må settes inn i en bestemt struktur som understøtter prosesser for styring og planlegging.

Modeller som vedrører styring og planlegging er ofte normative, ved at man gir anbefalinger om hvordan prosesser bør gjennomføres og hvem som bør delta. Planene skal skissere mulige løsninger på den fremtidige situasjon og gi forslag til handlingsalternativer (Kleven 1990: 10).

7.3 Prosjektplanlegging

Planer blir derfor en viktig forutsetning for å kunne understøtte prosessen med å styre oppgavens utvikling mot mål. Men det er ikke bare oppgaven i seg selv som skal styres, interessentene og medarbeidere i organisasjonen må også styres og jo større organisasjonen er jo mer behov er det for planlegging og styring. Prosjektledelsen må anvende styring som et middel til å få interessentene til å arbeide mot felles mål.

Planlegging må anvendes som et instrument for å se fremover og vurdere de mulige situasjoner som kan oppstå i et prosjekt, med det formål å redusere usikkerhet. Planlegging må også kunne betraktes som et instrument for kommunikasjon mellom interessenter for å oppnå en omforent forståelse av prosjektets innhold og mål.

Planlegging, styring og kontroll kan ut i fra teori sees som en rasjonell prosess, men beslutninger som skal fattes rasjonelt, forutsetter at man har oversikt over alle vesentlige handlingsalternativer. I beslutningsprosesser har man ikke alltid oversikt over hva som kan skje i fremtiden og dysfunksjonelle situasjoner kan oppstå. Særlig gjelder dette når man skal vurdere usikkerhet i forbindelse med konsekvenser av beslutninger, som får effekt i et langsiktig perspektiv. Planlegging og styring kan derfor betraktes som normgivende og ikke som løsning, hvilket indikerer at planlegging, styring og kontroll er å anse som en metodisk tilnærming til prosjektoppgavens løsning.

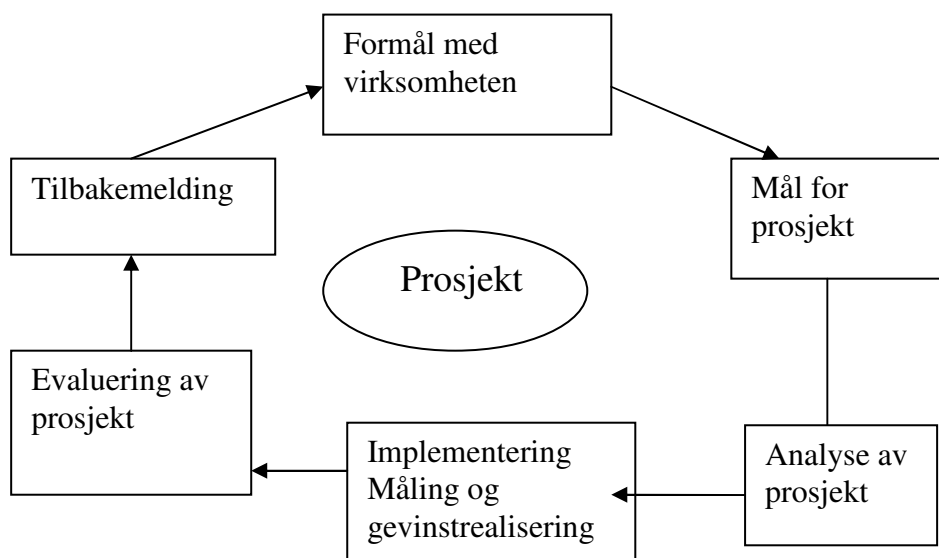
7.4 Prosjektstyringsprosess

Å implementere nye ideer, modeller eller retningslinjer for prosjektstyring i en organisasjon kan betraktes som en organisasjonsendring og hvis det finnes en bakenforliggende hensikt med implementeringen kan vi kalle dette en planlagt organisasjonsendring. Behovet for implementering av nye regelsett for korrigerende avferd kan oppstå når ledelse eller ansatte innen organisasjonen opplever at det finnes spesielle problemer, hvor det ansees å være et behov for endring.

Etter min mening kan det legges et ulikt innhold i begrepene styring og kontroll, idet styring kan betraktes som en måte å se fremover i en usikker kontekst, mens kontroll gjerne knyttes til en situasjon med tilnærmet optimal tilgjengelig informasjon med et minimalt innslag av usikkerhet.

Styring av prosjekter oppnås også gjennom å motivere mennesker for handling basert på felles mål. Rammen i et styringssystem vil derfor bestå av definerte roller og fullmakter som skal sette beslutningstagere i stand til å fatte beslutninger. Dette må reflekteres i planverket for prosjektet.

Styringsprosessen er nært koblet til organisasjonens ledelsessystem, mål og formål, og ledelsen anvender styringssystemet instrumentelt for å påvirke interessentenes handlinger på en strukturert måte. Dermed kan vi sette prosjektet inn i en helhetlig ramme for mål og resultatstyring, hvor begrepene mål, analyse, implementering, evaluering og tilbakemelding er fokusert.



Modell 2 – styringssyklus prosjekt

(Veileder Samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering SSØ 2006).

7.5 Økonomisk informasjon i prosjektsammenheng

For å kunne styre et prosjekt mot vedtatt mål er man avhengig av økonomisk informasjon.

Økonomisk informasjon må kommuniseres på en forståelig måte ovenfor de aktører som skal benytte informasjonen som beslutningsgrunnlag. Kommunikasjon og dialog er sentrale forutsetninger for å kunne utøve ledelse i form av styring og kontroll.

Resultatmåling har, i prosjektstyringssammenheng, det formål at man ønsker å se på effekten av et tiltak, samtidig som man ønsker å følge opp aktiviteten underveis for å sikre at man oppnår det målsatte prosjektresultat og senere oppnår de ønskede samfunnsøkonomiske effekter.

Resultatrapporteringen i gjennomføringsfasen av et prosjekt må derfor stilles ovenfor følgende krav for å kunne understøtte prosjektmålene:

- Det som rapporteres må være resultatbeskrivende. Dette innebærer at prosjektet må rapportere basert på de endelige mål som prosjektet har stilt opp og som skal nås engang i fremtiden. Det er *sluttresultatet* som er viktig å fokusere på i prosjektsammenheng. Dette innebærer at det er den *opprinnelige totale utgiftsramme* som må legges til grunn for avviksanalyse, sett i forhold til *prosjektets estimerte endelige resultat*.
- Estimerer om fremtidig resultat vil alltid være forbundet med usikkerhet og dette skaper utfordringer for det løpende prosjektrapporteringen i gjennomføringsfasen, særlig i en tidlig fase av prosjektforløpet. Usikkerhetsfaktoren reduseres etter hvert som prosjektet skrider frem.
- Fremdriftsrapportering måles i form av *utførelsesgrad* i forhold til sluttidspunkt.
- Resultatrapporteringen må tilpasses fasene i prosjektforløpet, hvor initieringsfasen må inneholde samfunnsøkonomiske mål og gjennomføringsfasen må fokusere på selve prosjektmålene, og hvor prosjekt mål og samfunnsøkonomiske mål settes inn i en sammenheng i effektfasen/evalueringsfasen.

Kravene til økonomisk rapportering må videre være:

- realistiske
- aktuelle
- relevante

Dette er krav som understøtter målet om levering til rett tid til lavest mulige kostnader. Allikevel antas resultatmåling å være kompleks og krever spesiell kompetanse for å utvikle og iverksette. Normalt er det bare noen få i en organisasjon som innehar denne type kompetanse. Ofte vil den økonomiske kompetansen være organisert i en stabsavdeling og da blir det viktig at samarbeidet mellom stabskompetanse og prosjektkompetansen utvikles.

7.6 Mål og resultatstyring i prosjektsammenheng

Mål og resultatstyring er en løpende prosess med formålet læring, utvikling og forbedring. Dette er en viktig målsetting og legger grunnlaget for at økonomisk rapportering har en lærende effekt. I prosjektsammenheng kan prosjektmålene inndeles i to kategorier, prosjektmål og samfunnsøkonomiske mål. Jeg vil spesielt fokusere på hvordan prosjektmålene etableres og følges opp i et økonomistyringsperspektiv. Prosjektmål og samfunnsøkonomiske mål må imidlertid harmonisere, for å unngå målkonflikter. Det ideelle er at prosjektmålene understøtter de samfunnsøkonomiske mål. Utarbeidelse og definering av samfunnsøkonomiske mål foregår gjerne i initieringsfasen, mens etablering av prosjektmål foregår idet gjennomføringsfasen innledes.

7.7 Prosjektrisiko

Å håndtere risiko og usikkerhet handler om å tilegne seg og systematisere informasjon om mulige handlingsalternativer og konsekvenser til rett tid, og handle ut ifra dette. Mangel på risikoinformasjon kan få uheldige virkninger på prosjektets resultat. En måte å løse dette på kan være å implementere ny teknologi, som setter virksomheten i stand til å behandle mer informasjon hurtigere og sikrere. I denne forbindelse kan det være riktig å ta i bruk egnede verktøy for styring av fremdrift, økonomi og risiko. Å skaffe seg løpende oversikt over fremdrift og økonomisk utvikling kan bidra til å redusere usikkerhet og risiko i tidlige faser av prosjektet. Verktøyene må igjen tilpasses det informasjonsbehov som på den ene siden prosjektledelsen har, på den annen side det informasjonsbehov virksomhetsledelsen har. Det kan da bli spørsmål om implementering av spesialistverktøy eller standardverktøy for

oppfølging og kontroll. Prosjektstyringsverktøyene må imidlertid understøtte de beslutninger som prosjektledelsen til enhver tid skal fatte.

I et prosjekt kan det oppstå ulike holdninger til risiko, idet det kan tenkes at en prosjektledelse er villig til å pådra seg større grad av risiko enn det prinsipalen har forutsatt. Prinsipalen kan også bygge inn risikoavsetninger i de økonomiske rammebetingelser. Agenten kan forholde seg til disse risikoavsetninger og betrakte de som en del av den økonomiske rammen uten at tilbakemeldinger blir gitt til prinsipalen når risikoavsetningen blir anvendt.

Det ansees som viktig at prinsipal og agent er enig om risikonivået i prosjektet og hvordan man skal forholde seg til de avsetninger som er etablert for å møte denne risikoen. Prinsipal og agent må opptre slik at ulike holdninger til risiko kan unngås. Dersom prinsipalen ikke er tydelig når det gjelder definisjon av mål og definisjon av risiko, vil agenten kunne opptre irrasjonelt i forhold prinsipalens intensjoner. I vissheten om at det eksisterer reserver for å dekke projektrisiko, kan agenten tenkes å tilpasse seg dette og ikke i tilstrekkelig grad søke å unngå å ta avsetningene i bruk. Konsekvensene av agentens handlinger skyves følgelig over på prinsipalen.

7.8 Læring i prosjekter

Bygg og anleggsprosjekter, som jeg har betraktet i denne oppgaven, har i utgangspunktet en gjentakende karakter og det bør derfor være mulig å overføre kunnskap fra gjennomføringen av et prosjekt til et annet, dvs overføre positive og negative erfaringer. Dette blir da en læringsprosess. Allikevel betraktes ofte prosjekter som særskilte, ved at man kan dele prosjektbegrepet inn i rene spesialistprosjekter og rene prosessorienterte prosjekter. Et eksempel på et prosessorientert prosjekt kan være et organisasjonsutviklingsprosjekt, mens bygg og anleggsprosjekter må karakteriseres som spesialistprosjekter. Dette stiller bestemte krav til gjennomføring og ledelse.

8 Kjennetegn ved prosjektets ulike faser

I denne oversikten har jeg forsøkt å trekke frem noen viktig kjennetegn ved prosjektforløpets faser ved at en prosjektoppgave er definert som en tidsbestemt aktivitet.

Prosjektfaser: Kjennetegn	Initieringsfasen	Gjennomføringsfasen	Effektfasen
Aktører	Politiske Administrative.	Administrasjon Markedsaktører	Brukere Administrasjon
Målfokus	Samfunnsøkonomiske mål. Politiske gevinster	Resultatøkonomiske mål. Kvalitetsmål. Tidsmål Kontroll og rapportering	Oppfølging av mål. Fremme læringseffekt. Sette driftsmål etter overlevering av prosjekt.
Beslutningssituasjon	Forhandlingsorientert	Autoritetsorientert	
Ledelse	Dialogbasert	Hierarkisk orientert Styrings og løsningsorientert.	Dialogbasert Nettverk
Kompleksitet	Høy	Middels	Lav
Usikkerhet	Høy	Middels	Minimal
Krav til multikompetanse	Høy	Høy	Lav
Krav til controllerkompetanse	Viktig	Svært viktig	Viktig
Krav til administrative støttefunksjoner	Viktig	Svært viktig	Mindre viktig

8.1 Initieringsfasen:

Tabellen kan sammenfattes ved å benevne initieringsfasen som en forberedelses- og planleggingsfase som avsluttes ved politisk vedtak om gjennomføring av prosjektoppgaven. Fasen vil normalt preges av mange aktører, som er løst koblet til selve prosjektoppgavens gjennomføringsfase.

8.2 Gjennomføringsfasen:

Gjennomføringsfasen er kjennetegnet ved at oppgaven er definert og vedtatt og overlates deretter til administrativt nivå for gjennomføring i praksis.

Fasen preges av at oppgaven er definert og at det er mulig å etablere prosjektmål. I denne fasen må prosjektorganisasjonen defineres med hensyn til mandater og roller og det må fastsettes klare prosjektmål.

8.3 Effektfasen

Effektfasen betraktes her som den fasen hvor prosjektet er gjennomført og skal overleveres til kommunens driftsmiljø. Denne fasen kjennetegnes ved at det ikke lenger er mulig å påvirke prosjektets resultater, men det er viktig at resultatene evalueres for å bidra til lærdom. I mange sammenhenger blir dette benevnt evalueringsfasen. Jeg mener imidlertid at evaluering av mål og resultater må foregå gjennom hele prosjektforløpet. Evalueringsbenevnelsen kan bli misvisende. Jeg har derfor benevnt denne fasen effektfasen, dvs den fasen prosjektet settes inn i og overføres til ordinær drift og hvor resultatoppnåelse av både prosjektmål og samfunns-økonomiske mål evalueres.

8.4 Overgang fra initieringsfasen til gjennomføringsfasen

Som nevnt ovenfor overlates prosjektoppgaven til administrativt nivå for gjennomføring. I mange tilfeller overlates dermed prosjektoppgaven til en byråkratisk instans for gjennomføring. Mitt utgangspunkt er et fokus på at prosjektoppgaven gjennomføres innenfor en byråkratisk oppbygget organisasjon. Det er imidlertid også slik at stat og kommune overlater gjennomføring av investeringsoppgaver til egne juridiske subjekter som i sin formelle struktur er mer forretningsmessig orientert, for eksempel aksjeselskaper. Staten har etablert statlige aksjeselskaper og Oslo kommune har etablert kommunale foretak. Det kan altså være forskjeller i den institusjonelle oppbyggingen, som derved vil prege prosjektgjennomføringen.

Jeg har i denne sammenheng ikke vurdert den overordnede institusjonelle overbygningen og derved sammenlignet ulike institusjonelle løsninger på dette nivået.

Jeg vil derfor i liten grad vurdere forskjeller som kan bidra til å forklare om en mer forretningsorientert institusjonell overbygning, men konsentrere meg om en tradisjonell etatsorganisasjon som basisorganisasjon i prosjektsammenheng. Jeg konstaterer imidlertid at både kommunale foretak (mer forretningsorienterte organisasjoner) og etater (mer byråkratisk organiserte), i stor grad har møtt på de samme utfordringer i forbindelse med prosjektgjennomføring.

Jeg konsentrerer meg om et institusjonelt perspektiv og i hovedsak om prosjekter som er underlagt og knyttet til etatsmodellen, hvor forholdet mellom en prosjektorganisasjon og en etatsorganisasjons egenskaper fokuseres i relasjon til nedfelte regelverk og prosedyrer.

8.5 Organisatoriske kjennetegn av prosjekter som er knyttet til tradisjonelle byråkratiske virksomheter (etater)

	Byråkrati (etat)	Prosjekt
Situasjon:	Typifisert	Definert
Mål:	Implisitt i regelverk	Ekplisitt besluttet
Teknologi	Standardisert	Ad hoc
Koordinering	Innebygget	Designet
Suksess	Korrekt regelanvendelse	Oppnådd resultat

Kilde: Christensen og Kreiner/Prosjektledelse i løst koblede systemer 2005.

Denne oversikten viser spenningsforholdet mellom en basisorganisasjon og prosjektorganisasjonen, hvor det antas at basisorganisasjonen er mer regelstyrt enn prosjektorganisasjonen. I de senere år er imidlertid også prosjektorganisasjonen blitt mer regelstyrt ved at nye og strengere HMS-systemer, nye og strengere anskaffelsesregler, rapporteringsregler og kontrollregimer er fokusert på. Også administrative regler, som for eksempel kompensasjonsloven for offentlig sektor, er implementert i de senere år. Alle disse regelsettene vil kunne ha innflytelse på et prosjekts innretning, organisering og gjennomføringsevne.

Modellen kan knyttes til systemteorien som består av elementer som påvirker hverandre og som påvirker helheten. Dette innebærer at alle systemets elementer må være tilstede for at et vellykket resultat skal oppnås. Et aspekt ved systemtenkningen er at endringer i et enkelt element kan få virkning på et annet element som inngår i systemet. For eksempel vil krav til regelstyring kunne påvirke ledelsesystemet og ledelsesystemet kan videre påvirke transformasjonssystemet. Dette kan igjen påvirke eksempelvis virksomhetens økonomisystem og vice versa, ved at økonomisystemets funksjonalitet kan påvirke atferdsystemet og videre påvirke lederrollen som prosjektleder.

8.6 Prosjektledelse og prosjektleders rolle i en etat

Å styre et prosjekt, dvs lede og gjennomføre det, innebærer planlegging, analyse og kontroll. Idealet er at man skal gjennomføre en målrettet aktivitet i forhold til en rasjonalitetsmodell som vanligvis består av følgende hovedingredienser (Rasch et. al, 2006):

- aktører
- handlingsalternativer
- konsekvenser av hvert alternativ
- aktørenes preferanser og informasjon

Det er disse elementene som inngår i en rasjonell planleggingsmodell og baseres på en oppfatning om at beslutningstaker er på jakt etter den optimale løsning hvor:

- alle mulige gjennomførbare løsninger vurderes
- all tilgjengelig informasjon brukes for å vurdere konsekvenser av alternativer
- alternativene rangeres i forhold til beslutningstagers preferanser, fullstendig og konsistent
- det alternativet som velges som bedre enn noe annet alternativ, tilfredsstillende preferansene

(Kleven et al 1990)

En prosjektledelse som er tydelig definert i organisasjonsplanen og innehar den nødvendige kompetanse må baseres på en definisjon. Prosjektledelse handler om å administrere og styre kontrakter ved at det utførende ledd på prosjektnivå i stor grad er markedsaktører og hvor utførelsen er knyttet til byggherren gjennom kontrakter. Prosjektledelsen i større prosjekter er i mange tilfeller overlatt til konsulenter, mens kommunen i mindre prosjekter vil benytte egne ansatte prosjektledere.

Jan Ole Similä (2005) har definert kontraktsledelse basert på Erik Johnsens (1975) definisjon av ledelse:

Et målsettende, problemløsende og språksskapende samspill omkring etableringen av kontrakter, innholdet i kontrakter og bidragene til kontraktene oppfyllelse.

Similä (2005) presiserer videre at et mulig utgangspunkt kan være en åpen systemtenkning hvor organisasjonen er en koalisasjon av grupper og interesser, som hver for seg forsøker å oppnå noe for kollektivet gjennom interaksjon med de andre, og hvor enhver har sine egne preferanser og mål.

Similä (2005) hevder også at multikompetanse er viktig i kontraktsledessammenheng og derved også viktig i prosjektledessammenheng. Prosjektledelse i dag krever juridisk forståelse, forretningsmessig forståelse, teknisk og administrativ innsikt. Jo høyere kompetanse organisasjonen besitter, jo bedre resultat hevder Similä (ibid).

Det blir derfor viktig å innhente denne type kompetanse dersom den ikke besittes i egen organisasjon. Det er imidlertid kostbart å bygge opp kompetanse i egen organisasjon, hvor kapasitetsutnyttelsen i stor grad vil variere fra år til år basert på store variasjoner i tildelte investeringsmidler. Dette kan være forklaringen på at man i offentlig sektor i stor grad er avhengig av å innhente prosjektlederkompetanse, som konsulenttjenester fra det private marked, ikke bare i forbindelse med store og kompliserte prosjekter, men også i forbindelse med gjennomføring av mindre prosjektoppgaver.

Her kan det imidlertid oppstå et prinsipal-agentproblem ved at det etableres for løse koblinger mellom en resultatorientert aktør (agent) som utfører, og en byråkratisk orientert aktør som bestiller (prinsipal).

Som offentlig bestiller er det derfor viktig å binde opp konsulenten gjennom kontrakter som understøtter kommunen som bestiller og som understøtter kommunens mål. Dersom kontrakter og incentiver mellom ekstern prosjektleder og intern bestillerinstans ikke etableres, kan det lett medføre at ekstern prosjektleder vil følge egeninteresser i større grad enn ønskelig sett ifra prinsipalens side. Agenten, representert ved ekstern prosjektleder, kan overta mye av kontrollen og prinsipalen vil få redusert sin styringsevne. Prinsipalen blir sittende igjen med en stor del av risikoen i forbindelse med prosjektet. For å motvirke dette problemet må det etableres tydelige kontrakter mellom oppdragsgiver og ekstern prosjektleder, hvor styringsmandatene er klare.

9. Metode:

Samfunnsvitenskapelig metode kan defineres som en fremgangsåte for å samle inn empiri (Jacobsen 2005), dvs innhente data om virkeligheten (hvordan noe forholder seg i den virkelige verden) for om mulig å få svar på spørsmål knyttet til problemstillingen og eventuelt bekreftet min hypotese. Dvs. metoden gir anvisninger på hvordan man kan *samle inn, behandle og analysere* data.

Metodearbeidet kan også populært beskrives ”som veien frem til målet”. Jeg har ingen ambisjon om at dette vil frembringe helt ny kunnskap, men kanskje kan jeg få bekreftet enkelte forhold som kan tilføre vår organisasjon inspirasjon til å korrigere eller videreføre gjennomføringsprosesser i forbindelse med prosjekter.

Å tilføre kunnskap kan være av forskjellige typer (Jacobsen 2005), hvor én type kunnskap kan ha som mål å utvikle og raffinere eksisterende kunnskap. Denne kunnskapen ansees som et supplement og en utvidelse av ”noe vi allerede vet”.

Metoden kan videre ha tre hensikter den kan være *beskrivende, forklarende* eller *predikerende* (Jacobsen 2005). Den beskrivende dreier seg om å undersøke nærmere om hvordan et fenomen ser ut, som for eksempel hvordan vi faktisk gjennomfører prosjekter i et styringsperspektiv, mens den forklarende kan dreie seg om hvorfor prosjekter antar en annen utvikling enn forventet. Det å forsøke å forklare et fenomen i denne sammenheng betyr å søke etter årsaks- og virkningsforhold. Prediksjon dreier seg om å forsøke å forutsi hva som kommer til å hende i fremtiden under gitte forutsetninger. Sistnevnte hensikt kan knyttes til læringseffekten av å innhente og systematisere informasjon og dermed kan man si at hensikten med denne analysen kan være av både beskrivende, forklarende og predikerende art. Målet med å forklare et fenomen på en metodisk måte, må være å kunne skille fra hverandre metodologiske forklaringer (forklaringer som skyldes metoden) og substansielle forklaringer som skyldes de faktiske forhold.

9.1 Aksjonsforskning

Aksjonsforskning ser om det er mulig å forbedre teorien basert på praktiske erfaringer. Aksjonsforskning således kan defineres som en emergerende undersøkelsesprosess, hvor anvendt atferdsvitenskap integreres med eksisterende organisasjonskunnskap for å løse organisasjonsproblemer (Ness, 2007).

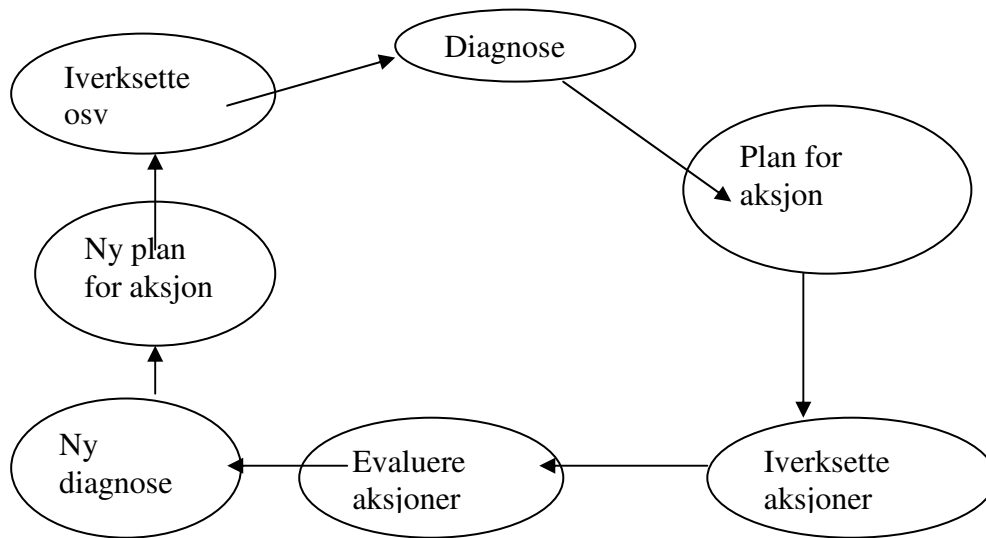
Ness (2007) stiller opp følgende særtrekk ved aksjonsforskning som metode:

- **fokuserer på kunnskap ”in action”**
- **data er kontekstavhengig og må forstås i sin sammenheng og er ikke generaliserbare**
- **en tilnærming som ikke separerer fakta fra verdier – dvs forskeren er både kritisk, analyserende og deltaker i prosessen**

Aksjonsforskning i egen organisasjon går videre ut på å analysere og drøfte muligheten for forandringer og eksperimentere med forandringer i en iterativ prosess hvor erfaringsoverføring spiller en vesentlig rolle. Dette kan betegnes som en normativ tilnærming i form av at spørsmålsstillingen baserer seg på et utsagn: Hvordan kan vi bli bedre?

Problemet med denne tilnærmingen er at den kan i stor grad bli preget av egne holdninger. Jeg har imidlertid benyttet fakta og samtaler med flere respondenter som har gitt tilbakemeldinger og som til en viss grad har bekreftet mine egne erfaringer. Jeg har også benyttet offisiell informasjon og rapporter i form av dokumenter som berører styringsaspektet i forbindelse med prosjektgjennomføring. I en slik aksjonsforskningssammenheng utfordres eksisterende status gjennom problemidentifisering, planlegging, handling og evaluering.

Aksjonsforskningsprosessen kan illustreres på følgende måte: (Ness, 2008):



Modell 3 – aksjonsforskningsprosessen

9.2 Aksjonsforskning i egen organisasjon

Aksjonsforskning i egen organisasjon har fordeler og ulemper. Det kan pekes på følgende fordeler:

- en har kjennskap til problemkomplekset, som kan påvirke utvelgelsen av data og dokumentasjon
- en kjenner kulturen, men kan også være preget av den
- en kjenner virksomhetens historie

Det kan på den annen side også pekes på ulemper:

- det er vanskelig å ikke la seg påvirke av forutinntatte meninger og fordommer, både bevisst og ubevisst.
- avhengig av forskerens posisjon kan ansatte føle at de blir observert eller spionert på. Dette vil spesielt gjelde, hvis det oppstår en situasjon hvor man er kritisk til egen organisasjons løsninger.

9.3 Hvorfor jeg anvender aksjonsforskning som metode

Aksjonsforskning som metode kan også knyttes til hva Kjell Arne Røvik (2007) karakteriserer som en jakt på metoder for å finne frem til ”beste praksiser” og for å sørge for effektiv intern spredning av dem. En beste praksis kan defineres som en praksis eller metode som beviselig fører til overlegne resultater. Videre hevder Røvik (2007) at overføring av kunnskap om beste praksis kan hemmes av at man mangler motivasjon og incentiver til å dele kunnskapen med andre, eventuelt at man har strategiske interesser av å hemmeligholde grunnlaget for egen suksess (Røvik 2007).

Røvik hevder også at jo mer autonomi, desto mindre er enhetene i stand til og motivert til, å overføre kunnskap seg imellom. Like viktig kan det i denne sammenheng være at grunnlaget for å informere om egne feilgrep (ikke bare egen suksess) også søkes unngått eller gjemt unna. Dette kan igjen føre til at erfaringsutveksling og læring undergraves – det er en rådende oppfatning av at det er av sine feil man lærer. I henhold til paradigmet New Public Management har det de senere år vært en utvikling mot mer autonome enheter også innenfor kommunal sektor og dette kan derfor ha ført til en mindre grad av erfaringsoverføring mellom enheter.

Aksjonsforskningens hovedmål er å søke å få til en endring i egen organisasjon. Jeg anser derfor denne metoden, som velegnet for mitt case.

Jeg vil se på de organisatoriske forhold, ansvarsforhold, graden av planlegging og den økonomiske rapportering som knytter seg til de prosjekter som har dannet basis for kontroll og analyse. For virksomheten jeg beskriver fremstår prosjektene som relativt typiske både i forhold til størrelse og kompleksitetsgrad. Det kan allikevel reises spørsmål om eventuelle resultater kan kumuleres og få overføringsverdi. Begrepet aksjonsforskning kan i denne sammenheng bidra til å forklare metoden ved at jeg vil fokusere på eksisterende kunnskap i egen organisasjon og ikke nødvendigvis regne med at denne kunnskapen kan gjøres generaliserbar.

Aksjonsforskning kan videre karakteriseres som en prosess hvor man stiller opp en diagnose og planer for aksjoner, iverksetter aksjoner og deretter evaluerer dem.

Fordelen ved å analysere et problemkompleks i egen organisasjon kan sies å knytte seg til at jeg kjenner til prosessene, rutiner og språk, samt organisasjonens kultur og historie. På den annen side kan det være vanskelig å ikke la seg prege av forutinntatte holdninger og min normative idé, selv om jeg har en noe perifer observatørposisjon.

9.4 Kilder for informasjon om prosjektstyring

Begrepet prosjektstyring og prosjektledelse er som nevnt også analysert av andre, blant annet foreligger en rapport utarbeidet av Riksrevisjonen og Oslo kommunerevisjon i forbindelse med gjennomføring av prosjekter. Det foreligger også anbefalte rutiner i forbindelse med statlig styring av investeringsprosjekter, interne prosjektstyringshåndbøker i egen virksomhet samt litteratur som kan knyttes til begrepet prosjektstyring.

Videre vil jeg bygge min oppgave på den ledelses- og organisasjonslitteratur som er knyttet til Masterstudiet ved Høyskolen i Nord-Trøndelag/Sør-Trøndelag og CBS. For å sikre kvalitet i gjennomføring av statlige investeringsprosjekter er det også utviklet en håndbok benevnt ”Kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter” og de omtalte prosedyrer i denne kan muligens gi bidrag til å kvalitetssikre og utvikle en egen styringsmodell for kvalitetssikring av egne prosjekter. Jeg baserer meg i stor grad på de dokumenter og veiledninger som er utarbeidet av Finansdepartementet og Senter for statlig Økonomistyring (SSØ).

9.5 Dokumentanalyse

Å konsentrere undersøkelsen om et begrenset antall enheter kan benevnes som et *intensivt design* i motsetning til et *ekstensivt design* som baseres på en større utvalgsundersøkelse med mange enheter. Et intensivt design med få utvalgsenheter kan bidra til at vi kan få frem mer relevante data i en mer nyansert og detaljert form. Jeg kan da gå mer i dybden ved å konsentrere meg om få typiske prosjekter. Begrensningen ligger imidlertid i at det vil bli vanskeligere å generalisere.

Allikevel vil jeg anta at den kunnskap som fremkommer kan sammenlignes med annen erfaring og valgt teori på området slik at virksomheten kan få en bedre oversikt over de lovmessigheter eller det mønster, som vi eventuelt styres av. Dette innebærer videre at jeg legger et deskriptivt design til grunn ved at jeg vil beskrive vår situasjon og mine egne erfaringer og deretter sammenligne med andre undersøkelser og valgt teori. En deskriptiv tilnærming til et problemkompleks kan både være deduktiv og induktiv i relasjon til den datainnsamlingen jeg vil bygge på.

En deduktiv metode innebærer at man bygger på hypoteser, modeller og teorier og tester dette mot empiriske data. Denne tilnærmingen tar utgangspunkt i en forventning om hvordan virkeligheten ser ut og deretter forsøker å analysere om disse forventningene stemmer med virkeligheten. Dokumentanalysen kan i denne sammenheng lett bli ekskluderende ved at relevant informasjon kan bli undertrykket.

En induktiv metode innebærer at man tilnærmer seg et fenomen på en mer åpen måte og trekker slutninger fra det spesielle til det mer allmenne ved at teoriene dannes på basis av empirien. Dette kan føre til at informasjonen i utgangspunktet ikke begrenses.

En case-studie av denne type bærer mer preg av en induktiv enn deduktiv metode.

Kritikken som er fremført i forbindelse med den deduktive metode baserer seg på begrepene reliabilitet og validitet. I min undersøkelse vil jeg basere meg på relativt få informanter og et begrenset utvalg med rapporter, dvs basere meg på det som er tilgjengelig. Dette kan gå på bekostning av analysens reliabilitet.

9.6 Validitet

Hvor valid, dvs hvor gyldig min undersøkelse vil være, avhenger av i hvilken grad jeg greier å frembringe dokumentasjon som beskriver og underbygger problemstillingen. Validitet kan defineres som gyldighet og sier noe om det vi forsøker å få bekreftet er i overensstemmelse med og uttrykker noe om virkeligheten. Vi kan trekke slutninger på basis av den virkeligheten som beskrives. Validitet er et uttrykk for hvor godt denne dokumentasjonen svarer til undersøkelsesmetodens egenskaper.

Jeg vil søke å oppnå validitet gjennom å innhente relevant dokumentasjon og knytte dette til samtaler med respondenter.

9.7 Reliabilitet

Reliabilitet kan defineres som pålitelighet, dvs i hvor stor grad selve dokumentutvelgelsen og undersøkelsesopplegget vil prege analysen og eventuelle konklusjoner. Jeg vil sammenholde observasjoner og funn med de samtaler jeg har hatt med nøkkelpersoner. Mine dokumenter og respondenter kan betraktes som selektivt utvalgt og dette kan gå på bekostning av analysens reliabilitet.

9.8 Konklusjon om metodevalg:

Prosjektstyring i offentlig sektor er ofte karakterisert som krevende prosesser i den virkelige verden. Det foreligger i denne forbindelse visse rapporter og utredninger som understreker dette. Det er disse rapportene jeg legger til grunn i min oppgave. Jeg baserer meg på dokumentasjon, samt erfaringer fra egen organisasjon og kombinerer dette med samtaler med sentrale respondenter. Slik ønsker jeg å få bekreftet om virkeligheten kan analyseres i forhold til en anerkjent oppfatning om hva som betraktes som "beste praksis". En beste praksis modell betrakter jeg derfor som en form for teori og jeg sammenholder mine observasjoner

mot denne. Dette innebærer at jeg henter frem case-dokumentasjon og analyserer dette opp mot teori og modell, for så å vurdere om teorier og modeller kan bidra til forklaringer. Jeg betrakter meg i denne sammenheng som en observerende deltager, men ser også på problemstillingen gjennom den dokumentasjonen jeg har basert meg på. Problemet med nærhet til et problemkompleks er at forutinntatte holdninger kan prege utvelgelsen av informasjon og således kan overse annen viktig informasjon. Jeg har imidlertid forsøkt å orientere meg i problemkomplekset ved en form for triangulering ved at samtaler, dokumentasjon og egne erfaringer er sammenholdt.

Jeg anser mitt faktagrunnlag som begrenset i forhold til å ha nevneverdig overføringsverdi til andre organisasjoner, som arbeider under andre kontekstuelle betingelser. I den grad jeg får bekreftet mine hypoteser anser jeg allikevel muligheten som større for selv å kunne bidra til utvikling av ”beste praksis” innenfor egen organisasjon.

10. Modell for beste praksis i statlig sektor

10.1 Statens kvalitetssikringssystem

Staten ved Finansdepartementet har utviklet en håndbok i hvordan store statlige investeringsprosjekter skal gjennomføres benevnt Kvalitetsstyring 1 og Kvalitetsstyring 2. Håndbøkene inngår i statens kvalitetssikringsregime utviklet for å håndtere store og komplekse investeringsprosjekter.

Av denne håndboken fremgår det at Regjeringen Bondevik I høsten 1997 etablerte et utredningsprosjekt for å gjennomgå og vurdere systemene for å planlegge, gjennomføre og følge opp store investeringsprosjekter og foreslå forbedringer.

I tillegg har staten utviklet et økonomireglement (2003), som formaliserte prinsippene for all statlig økonomistyring og økonomiforvaltning. Fokus var blant annet rettet mot mål og resultatstyring, effektiv ressursbruk og kontroll (NOU 2003:6).

De vurderingene som fremkom i NOU 2003:6, er tatt inn i statens budsjettdokument St.prp. nr. 1 – Gul bok. Dette dokumentet kan sammenlignes med Oslo kommunes Sak 1, som angir de overordnede politiske prioriteringer og budsjetter for kommende år og kommende 4 års periode.

Formålet med statens økonomireglement og kvalitetssikringsregime er å etterkontrollere grunnlaget for prosjektet og kontrollere om prosjektets kostnadsrammer er tilstrekkelige. Analysen skal peke fremover og kartlegge de styringsmessige utfordringer i gjenstående faser av prosjektet. Dette arbeidet er krevet gjennomført i forbindelse med store statlige investeringsprosjekter med kostnadsoverslag større enn 500 mill. kr. Et viktig moment er at denne kvalitetssikringen skal gjennomføres av eksterne konsulenter og analysene skal fremlegges før politisk vedtak fattes.

Kvalitetssikringsanalysen skal særlig konsentrere seg om følgende elementer:

- Grunnleggende forutsetninger for prosjektet
- Valgt kontraktsstrategi
- Suksessfaktorer/fallgruver
- Usikkerhetsanalyse mht. estimer, hendelser, muligheter for reduksjon av risiko
- Tilrådninger om organisering og styring av prosjekt

I forbindelse med den samlede kvalitetssikringsanalyse fremgår det at de spesielt skal fokuseres på usikkerhetsanalyse og ha et konrollaspekt. Staten legger stor vekt på at de eksterne firmaene har en uavhengig rolle i forhold til prosjektene som skal gjennomføres.

Staten har altså satset på å utvikle et rammeverk for styring og kontroll og som derved utgjør en del av det institusjonelle rammeverket for statlig styring av investeringsprosjekter.

Styringssystemet har karakter av at det ikke nødvendigvis stiller helt spesifikke eller detaljerte krav til gjennomføring, men gir anbefalinger basert på de erfaringer som staten har gjort på dette området.

Staten erkjenner at det har vært nødvendig å styrke kravene til kvalitetsforbedringer og sier samtidig at dette krever at ulike instanser får innsyn i hvordan styringen foregår. Statens system indikerer videre at de utførende virksomheter etter hvert er blitt tildelt økt frihetsgrad i forbindelse med gjennomføring av prosjektene. Dette krever i seg selv at prinsipalen i økt grad vil kreve tilbakerapportering for å kunne følge opp at ansvaret faktisk utøves i henhold til en form for beste praksis modell. For å oppfylle dette formålet er det utviklet retningslinjer for hva styringsdokumentasjonen skal inneholde og regelverket er implementert i utførende virksomheter.

Staten har i sine retningslinjer også vektlagt begrepet risiko og anbefaler at risikostyring implementeres som en integrert del av styringsdokumentasjonen. Dette innebærer at det fremsettes krav til å danne seg en oversikt over risikobildet og da med hensyn til risiko om ikke å nå de målene som er satt. Dette innebærer at videre at man setter mål, identifiserer risikoområder, vurderer risiki, rapporterer risiki og ikke minst håndterer og overvåker dette underveis i prosjektgjennomføringen.

Å utvikle regler og retningslinjer for god styring kan ikke alene baseres på et etablert regelverk. Staten har innsett dette, ved at regelverket og ansvar for utvikling og implementering av dette, er tillagt en egen instans benevnt Senter for statlig Økonomistyring (SSØ). At en forvaltningsinstans innehar denne rollen med vektlegging på begrepet økonomistyring antas å ha læringseffekt på den del av forvaltningen som skal ivareta de operative oppgaver. SSØ kan oppfattes som en rådgivende og konsultativ instans som utførende virksomheter kan gjøre seg nytte av.

Implementering av nye rutiner og regelverk er en utfordring i seg selv og det kan ofte observeres at det oppstår motstand i organisasjoner for å kunne ta nye metoder i bruk. SSØ har derfor etablert en strategi hvor serviceinnstilling, troverdighet og initiativ er satt i fokus.

Dette har blant annet ført til at SSØ har stilt spørsmål ved de grunnleggende budsjett og regnskapsrutiner som er nedfelt i statens økonomireglement. SSØ er i ferd med å utprøve nye regnskapsmodeller som kan være bedre egnet for ressursstyring. Det såkalte

kontantprinsippet gjøres til gjenstand for vurderinger sett opp mot et mer ressursorientert budsjett og regnskapsprinsipp.

10.2 Statens økonomireglement

Statens økonomireglement er uttrykt i Reglement for økonomistyring i staten utgitt av Finansdepartementet. Reglementet har til hensikt å sikre at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det fremgår samtidig at reglementet har som formål å sikre at mål og resultatkrav oppnås og at midlene brukes og forvaltes effektivt.

Reglementet legger også klare føringer på at alle virksomheter i staten skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet.

Styringsprinsippene vektlegger videre at virksomhetene skal sikre at fastsatte mål og at resultatkrav oppnås, sikre at ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder god forvaltningskikk, habilitet og etisk atferd.

Styringsprinsippene skal også sikre en tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag (Finansdepartementet 2003).

Overnevnte prinsipper er interessante fordi de legger vekt på viktige begreper innenfor god styring og peker på grunnleggende forutsetninger for at prinsipal (overordnet styringsinstans) og agent (utførende ledd) skal trekke i samme retning. Å fastsette mål er et krav. Fastsettes disse slik at agenten slutter seg til dem, vil det bli lettere å unngå målkonflikter som i tilfelle målkonflikt lett kan føre til at mål ikke nås eller ikke nås innenfor tidsbestemte rammer.

Det ligger også sterke føringer på at resultatkravene i størst mulig grad skal oppnås, noe som krever at det etableres et oppfølgingssystem som gir den nødvendige tilbakemelding til prinsipalen. Dette understøtter også teorien ved at prinsipalen må kunne følge opp at agenten faktisk innretter seg etter de mål som er utarbeidet. En opportunistisk atferd kan dermed reguleres og i større grad unngås.

Det er videre interessant i et styringsperspektiv at staten legger vekt på at det etableres et system som avgir tilstrekkelig styringsinformasjon. Det er kostbart å hente frem styringsinformasjon. Jeg vurderer det slik at begrepet tilstrekkelig styringsinformasjon indikerer en rasjonell tenkning, hvor man skal vurdere informasjonsprosessen i et kost/nytte perspektiv.

Det å fremskaffe økonomiske data er som nevnt kostbart og det finnes mange eksempler på at store ressurser medgår til å produsere inndata, mens for lite ressurser settes inn på å analysere utdata. Utdata eller styringsinformasjon må avpasses til den aktuelle beslutningssituasjon. Dette oppfordres det til gjennom statens grunnleggende styringsprinsipper.

10.3 Statens vektlegging av begrepet mål og resultatstyring

Staten har lagt vekt på å definere mål og resultatstyringsbegrepet og det kan knyttes til paradigmet New Public Management som fokuserer på det samme begrep. Ideen bak New Public Management handler om å oppnå optimal styring og kontroll med offentlige aktiviteter gjennom utprøving av nye modeller og instrumenter. Styring av statlige investeringsprosjekter kan i stor grad ha tatt dette begrepet inn over seg basert på denne ideen.

Innovasjon i et prøving/feilingsperspektiv er viktig for å utvikle virksomheter for å nå nye mål. Dersom man ikke søker etter forbedringer, vil systemer lett bli sementert og alt vil bli som det alltid har vært. På den annen side er det i seg selv ressurskrevende og tidkrevende å utvikle nye prinsipper og rutiner og sørge for at disse blir implementert på virksomhetsnivå. I denne forbindelse ser det ut til å være utviklet såkalte læringsarenaer, ved at det er etablert prosjekteierforum og prosjektlederforum i staten, hvor erfaringer utveksles.

Et eksempel på Oslo kommunens interesse for læring av prosjekter, som har vært gjennomført metodisk og senere har blitt karakterisert som et suksess-prosjekt, er utbyggingen av Den norske Opera i regi av Statsbygg. Det ble på et seminar for økonomipersonell i kommunen fremhevet at prosjektet nådde sine mål både med hensyn til tid og økonomi.

Følgende momenter ble fremhevet som vesentlige:

- *Det ble utarbeidet et styringsdokument med klare strategier.*
- *Det ble nedsatt en styringsgruppe med nødvendig kompetanse.*
- *Det ble utarbeidet klare organisasjonsplaner med et minimum av rapporteringsnivåer for den gjennomførende prosjektorganisasjon.*
- *Nødvendig administrative og økonomiske ressurser ble fokusert i bemanningsplanene.*
- *Økonomistyring og leverandørkontroll ble fokusert.*
- *Risiki ble vurdert i en tidlig prosjekteringsfase og i god tid før gjennomføringsfase.*

- Det ble benyttet løpende resultat og estimatrapportering, til tross for brudd på en offentlig rapporteringstradisjon.

(Foredrag v/Statsbygg - FØS-seminaret Oslo kommune høsten 2008)

Dette prosjektet er gjennomført etter statens prosjektstyringsmodell og prosjektet har lagt vekt på å etablere et tydelig styringsdokument med klare og dokumenterte relasjoner mellom prinsipal og agent. Det ble lagt vekt på å etablere tydelige rapporteringslinjer mellom prosjektets aktører og det ble etablert et klart rapporteringssystem mellom prinsipal og agent.

11. Oslo kommunes behov for et forbedret system for oppfølging av store investeringsprosjekter

Oslo kommune signaliserer en forsterket innsats på investeringskontroll i Sak 1 Budsjett for 2009 og økonomiplan for 2009 til 2012 og fremhever at også i Oslo kommune møter man utfordringer i forbindelse med styring og kontroll av investeringsprosjekter

Ut i fra de erfaringer man i dag besitter ønsker politisk nivå at styringsforholdene knyttet til investeringsprosjekter forsterkes og har signalisert tiltak i de sentrale budsjettdokumenter for året 2009 og økonomiplan 2009 – 2012.

Følgende momenter er fremhevet i dette budsjettdokumentet:

- Ekstern kvalitetskontroll av større investeringsprosjekter før disse eventuelt blir vedtatt
- Styrking av den samlede bestillerfunksjonen
- Økt bruk av standardisering ved skole, sykehjems og barnehageinvesteringer
- Økt fokus på planlegging av investeringsprosjekter for å sikre et godt beslutningsgrunnlag
- Styrket eieroppfølging
- Avsetning til prosjektering

Tiltakene legger vekt på et ønske om å forsterke planlegging og kvalitetskontroll i en tidlig fase av prosjektutviklingen. Videre nevnes styrket eieroppfølging ved at prinsipalen forsterker sin oppfølging vis av vis agenten. I de dokumenter som jeg har gjennomgått er det ikke definert nærmere på hvilken måte tiltakene skal gjennomføres ut over at man ønsker å utvikle systemer og kompetanse på utredning, prosjektering og gjennomføring av prosjekter.

11.1 Viktige egenskaper ved styringssystemet i Staten og Oslo kommune

Styringssystemets egenskaper	Staten	Oslo kommune
Politisk styringsmodell	Parlamentarisk styringssystem	Parlamentarisk styringssystem
Prosjektvedtak	Fattes på politisk nivå	Fattes på politisk nivå
Instrukser og veiledninger for prosjektgjennomføring	Sentrale dokumenter, retningslinjer og veiledninger er utarbeidet	Har ikke utviklet tilsvarende retningslinjer
Krav til styringsdokument	Klare krav er utarbeidet	Har ikke utviklet tilsvarende krav
Kvalitetssikring av prosjektdokumentasjon	Krav til kvalitetssikring av store prosjekter ved uavhengige konsulenter	Har intensjon om å innføre tilsvarende regime.
Prosjektvedtak gjennomføres på nivå	Administrativt nivå, gjennomførende etat	Administrativt nivå, gjennomførende etat
Økonomiverktøy	Krevende å finne egnede verktøy for ulike nivå og ulike info.behov	Krevende å finne verktøy for ulike nivå og ulikt info.behov
Risikohåndtering	Krav til vurdering og dokumentasjon	Krav eksisterer, men ikke tydeliggjort
Estimatrapportering	Retningslinjer utarbeidet Styringsindikator utarbeidet	Ingen klare krav. Ingen bestemt styringsindikatorer utarbeidet.
Mål og resultatfokus	Nedfelt i retningslinjer	Ikke i den grad tydeliggjort
Måling av samfunnsøk. effekter	Krav er utarbeidet og følges opp. Forsøker å kvantifisere mål og måle effekter	Verbale føringer, ingen retningslinjer for kvantifisering
Økonomirapportering	Benytter kontantprinsippet. Tester for tiden periodiseringsprinsippet	Benytter anordningsprinsippet. Liten fokus på testing av periodiseringsprinsippet
Kompetanseoppbygging	Statens senter for Økonomistyring	Ingen tilsvarende kompetanseinstans
Økonomistyringssystem	Ansvarsdimensjon innarbeidet	Ansvarsdimensjon innarbeidet
Læringsarenaer	Definerte arenaer for	Ingen definerte arenaer for

	erfaringsutveksling. Krav til prosess er utarbeidet	erfaringsutveksling. Ingen sentrale krav er utarbeidet
Krav til prosjektstrategi	Tydelige krav og retningslinjer er utarbeidet	
Krav til leverandørkontroll	Lite fokusert i retningslinjer	Ikke fokusert
Kompetanseutvikling prosjektledere	Har ikke funnet bestemte retningslinjer	Ikke satt i system
Krav til prosjektets organisasjonsdesign	Retningslinjer finnes med vekt på ansvarliggjøring og fullmakter	Ingen bestemte krav til å dokumentere organisasjonsdesign
Krav til periodisert budsjett i gj.f. fasen	Krav til å fremstille et periodisert kost.overslag	Ingen sentrale krav nedfelt
Krav til fremdriftsplan	Sentrale krav er tydeliggjort	Ingen sentrale krav er tydeliggjort, etatsspesifikke
Evaluering	Tydeliggjort i egen instruks	Ingen bestemte retningslinjer

Kilder: **Veileder nr. 1: Det sentrale styringsdokument – Finansdepartementet.**
Veileder: Samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter. SSØ/2006.
Reglement for økonomistyring i staten av 12.12.2003 –
Finansdepartementet.
Veileder: Mål og resultatstyring i staten. SSØ/2006.

11.2 Sentrale forskjeller i egenskaper mellom stat og kommune basert på ovennevnte oversikt

Krav til styringsdokument

Ovennevnte tabell viser bestemte forskjeller i staten system og Oslo kommunes system når det gjelder krav til utarbeidelse av styringsdokument. Dette kan betraktes som et viktig dokument som skal gi en oversikt over prosjektoppgavens innhold. Dette innebærer at de interessesenter som skal bidra til prosjektgjennomføring kan tilegne seg informasjon om oppgaven før den praktiske gjennomføringen innledes. Oslo kommune har ikke satt opp tilsvarende formelle krav til utarbeidelse av styringsdokument, eller nedfelt krav til slik dokumentasjon i sine reglementer eller instruks.

Krav til retningslinjer for prosjektgjennomføring

Staten har utviklet bestemte retningslinjer for hvordan et prosjekt skal gjennomføres på en metodisk måte. Oslo kommune har ikke utviklet tilsvarende retningslinjer på sentralt nivå som skal gjelde hele kommunen. Retningslinjer ser ut til i større grad å være utviklet på lokalt virksomhetsnivå.

Krav til kvalitetssikring av beslutningsunderlag før vedtak om gjennomføring foretas

Staten har fastsatt bestemte regler for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for store prosjekter. Kravene kan godt implementeres på en formålstjenelig måte, også ovenfor mindre prosjekter. Oslo kommune har nedfelt bestemmelser om dette i sitt økonomireglement fra og med 2009.

Krav til leverandørkontroll

Verken stat eller kommune fokuserer spesielt på kontroll og oppfølging av leveranser i sine veiledninger regler eller retningslinjer for beste praksis.

Å utvikle egnede økonomioppfølgingsverktøy som dekker informasjonsbehovet.

Både stat og kommune har hatt vanskeligheter med å finne frem til egnede økonomiverktøy for oppfølging av prosjekter i gjennomføringsfasen.

Etablering av arenaer for erfaringsutveksling og kompetanseoverføring

Staten har utviklet læringsarenaer som er knyttet til statens prosjektstyringsmiljø. Staten har også utviklet en egen instans som forvalter økonomikompetanse ved at Statens senter for økonomistyring er etablert. Dette er en del av det institusjonelle rammeverket som staten har utviklet og Oslo kommune har ikke etablert et tilsvarende institusjonelt opplegg.

11.3 Kjennetegn ved Oslo kommunes økonomireglementet (Sak 1 2009, Økonomiplan 2009-2012).

Oslo kommunes økonomireglement er et delegasjonsreglement hvor det er lagt stor vekt på å fordele fullmakter mellom kommunens institusjonelle aktører, dvs mellom bystyret, byrådet og virksomhetene i kommunen. Reglementet gir informasjon om og regler for hvordan sentrale økonomiske bevilgninger skal foredeles, samt legger føringer på hvem som har fullmakt til å disponere ressurser både innenfor driftsbudsjettets og investeringsbudsjettets økonomiske rammer. Økonomireglementet legger også føringer for hvordan eventuelle budsjettjusteringer formelt sett skal foretas og hvordan eventuelle tilleggsbevilgninger skal fremmes.

Videre presiseres det i instruks for økonomiforvaltningen at det overordnede tallbudsjettet er betraktet som et styringselement og det understrekes at vedtatt tallbudsjett skal overholdes.

Budsjettbevilgninger tildeles underliggende etater basert på økonominstruksen og bevilgningene gjelder for kommende år. Det fremgår videre at det er byrådets ansvar å føre tilsyn med kommunens økonomiforvaltning, herunder:

- holde seg løpende orientert om utviklingen i de enkelte virksomheter
- påse at bystyrets vedtak blir iverksatt
- påse at det ikke skjer overskridelser i forhold til vedtatt budsjett
- sørge for at ressursene anvendes optimalt og i tråd med kommunens overordnede mål og aktivitetsplaner

I økonomireglementet er inkludert regler for rapportering, hvor det fremgår at byrådet skal utarbeide rapporter, regnskapsoversikter og årsprognoser for den enkelt etat, bydel, foretak og for bykassen samlet. Tertialrapportene skal beskrive den økonomiske utvikling og utviklingen i tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Tertialrapportene skal inneholde en sammenstilling av periodisert budsjett, akkumulert regnskap og prognose for året.

Dersom det ligger an til avvik skal dette forklares og forslag til nødvendige mottiltak skal fremkomme.

Jeg vurderer Oslo kommunes økonomireglement som fullmaktsorientert. Statens reglement synes å være mer styringsfokuset, samtidig som kontrollaspektet er tydeligere i statens reglement.

Jeg har derfor trukket ut noen sentrale begreper som fokuserer på egenskaper ved styringssystemet og således gjort en opptelling i hvilket omfang visse begreper inngår i

reglementene. Det fremgår av kommunens økonomireglement at ettårsperspektivet står sentralt i forbindelse med all økonomisk rapportering i kommunen.

Tabellen nedenfor kan til en viss grad illustrere hvorvidt sentrale begreper som knytter seg til økonomisk oppfølging og kontroll av investeringsaktiviteter i offentlig sektor er fokusert på de to reglementer. Statens økonomireglement vil naturlig nok være av et større omfang enn Oslo kommunes, slik at tabellen kan være noe misvisende i sin profil i denne sammenheng og må derfor betraktes som en antydning. Det sideantall jeg har gjennomgått hvor begrepene er gjengitt, er imidlertid relativt likt.

Begreper nevnt (antall ganger) i de to økonomireglementer

Begrep	Statens øk.reglement	Oslo kommunes øk. reglement
Mål	14	7
Resultatkrav	8	0
Planlegging	5	7
Økonomistyring	9	0
Styringsinformasjon	3	0
Styringsdialog	5	0
Kontroll	28	1
Risiko	9	0
Ansvar	9	13
Evaluering	9	0

I statens reglement har jeg kun gjennomgått reglement og bestemmelser gjengitt fra ”Reglement for økonomistyring” § 1 – § 21 og kapittel 1 og 2 i ”Bestemmelser om økonomistyring i staten” med et sideantall på 15 sider.

I Oslo kommunes økonomireglement har jeg benyttet økonomireglementet som er gjengitt i Sak 1 Forslag til budsjett 2009 og økonomiplan 2009 – 2012, med et sideantall på 17 sider.

12. Refleksjoner vedrørende sentrale styringsbegreper

Det er tydelig at begrepene økonomistyring, resultatkrav, styringsinformasjon, styringsdialog, risiko og evaluering i mindre grad er fokusert i kommunens økonomireglement sett i forhold til statens økonomireglement. Dette kan tyde på at reglementet til Oslo kommune kan moderniseres, utvikles og presiseres slik at meningsinnholdet i hva man oppfatter som innholdet i det overordnede økonomistyringsbegrepet kommer bedre frem i form av tydeligere krav som innretter seg mot det grunnleggende prinsipp vedrørende resultat og målstyring.

En utydelig definisjon av begrepens meningsinnhold kan føre til misforståelser og målkonflikter mellom prinsipal og agent, ved at overordnet instans som utgir retningslinjer ikke oppnår tilstrekkelig forståelse og tilslutning til vage og utydelige retningslinjer. Utydelige begreper og retningslinjer kan videre føre til at agenten ikke avgir den informasjon som er nødvendig i et styringsperspektiv. På bakgrunn av dette kan en situasjon i form av asymmetrisk informasjon oppstå ved at den forventede styringsinformasjon ikke fremkommer og blir kommunisert mellom prinsipal og agent.

I henhold til institusjonell teori kan det argumenteres for at det rammeverk og regelverk som utgjør en del av virksomhetens rammeverk påvirker aktørens atferd. Særlig på investeringsområdet kan det synes som at staten har utviklet retningslinjer og regelverk som er mer tilpasset en rasjonell økonomisk modell.

Det kan synes som at Oslo kommune i større grad kan utvikle sitt økonomistyringsreglement ved å utvikle og presisere begrepene *resultatkrav*, *styringsdialog*, og *krav til evaluering* av resultatoppnåelse i form av prosjektmål og samfunnsøkonomiske mål.

Økonomisk styringsinformasjon kan defineres som informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater, mens styringsdialog er den kommunikasjonsprosedyre som etableres mellom interessentene.

Oslo kommune har benyttet økonomiforvaltning synonymt med økonomistyring. Jeg vil hevde at meningsinnholdet i begrepet forvaltning er mer passivt orientert i et kontrollperspektivet, enn begrepet økonomistyring. Begrepet økonomistyring legger vekt på styring som en aktiv fremtidsrettet prosess ved at økonomisk informasjon skal bidra til å fatte rasjonelle beslutninger, som kan få konsekvenser frem i tid.

(Oslo kommunes økonomireglement – Sak 1 Forslag til budsjett 2009 kap. 12 s.1-17.
Statens Økonomireglement side 9 – 23.)

13. Analyser og vurderinger av viktige forskjeller mellom kommune og stat vedrørende styring av investeringsprosjekter

Hva har staten lagt vekt på i sin styringsmodell?

- Fokus på resultatstyring

Staten deler prosjektstyringen inn i faser og gir i sine dokumenter uttrykk for at initieringsfasen er den viktigste fasen i prosjektforløpet. Det er her de viktigste målene fastsettes, både med hensyn til fastsettelse av prosjektmål og samfunnsøkonomiske mål. Det i denne fasen man har størst frihet til å definere de økonomiske rammene i prosjektet. I denne fasen har beslutningene størst betydning i form av påvirkning på det endelige resultat som prosjektet vil ende opp med etter at gjennomføringsfasen er avsluttet. Staten skiller tydelig mellom prosjektmål og samfunnsøkonomiske mål og krever at disse målene kvantifiseres på en tydelig måte.

Prosjektmål (lavest mulig utbyggingskostnad) og samfunnsøkonomiske mål kan stå i konflikt til hverandre og i et prinsipal-agent perspektiv kan dette være uheldig. For å unngå dette legger staten stor vekt på at det etableres en styringsdialog mellom sentrale aktører som skal delta i utviklingen av prosjektet. Dette innebærer en kobling av aktører som deltar i initieringsfasen og aktører som deltar i gjennomføringsfasen, slik at man oppnår en omforent tilslutning til målene før endelig vedtak fattes om gjennomføring. Dette stemmer godt overens og kan knyttes direkte til prosjektledelsesbegrepet, som sier at det er viktig å etablere et samspill mellom aktører for å kunne oppnå mål.

I utviklingen av sentrale samfunnsøkonomiske mål har staten lagt vekt på at prosjektets kostnadsside er en tilnærmet kjent størrelse, mens inntektssiden i et samfunnsøkonomisk perspektiv er en ukjent størrelse. Staten bringer med andre ord inn en kost/nytte betraktning, ved at man forsøker å beregne og symbolisere de samfunnsøkonomiske effekter på et tidlig tidspunkt i forbindelse med et utbyggingsprosjekt. Samtidig legger styringssystemet stor vekt på at både prosjektmål og samfunnsøkonomiske mål skal evalueres i effektfasen, dvs etter at prosjektet har avsluttet sine aktiviteter og det overlates til videre drift.

Evaluering kan betraktes som vesentlig både i oppfølgingssammenheng og i læringssammenheng. Evaluering av resultater er viktig i et læringsperspektiv for å unngå at man skal komme i en situasjon hvor uheldige disposisjoner og vurderinger skal få anledning til å gjenta seg.

- Fokus på læring og læringsarenaer

Staten har gjennom sine veiledninger og retningslinjer understreket at det å lære av sine feil er viktig. Prosjektevaluering skal inngå i læringsprosessen og man krever at prosjektevalueringen skal dokumenteres og relateres til de mål som opprinnelig ble vedtatt for prosjektet. I denne forbindelse har staten også etablert et prosjektlederforum, hvor erfaringer knyttet til prosjektgjennomføring utveksles.

I tillegg har staten etablert et bestemt forvaltningsorgan benevnt Senter for statlig Økonomistyring (SSØ), som har etablert opplæringsprogrammer og retningslinjer for hva som betraktes som "good governance" i prosjektstyringssammenheng. Denne forvaltningsinstansen inngår i statens institusjonelle rammeverk. Det kan seut til at denne forvaltningsinstansen ha hatt stor betydning for utviklingen av styringssystemet, ved at den enkelte statlige virksomhet kan henvende seg hit for å få råd om metodikken som ligger til grunn for hva som betraktes som "beste praksis". SSØ har oppnådd høy legitimitet som følge av at det er bygget opp et betydelig fagmiljø og høy kompetanse innenfor fagområdet økonomistyring. Oslo kommune bør vurdere å innlede et faglig samarbeid eller etablere tilsvarende kompetanseorgan.

- Fokus på kvalitetssikring av beslutningsunderlag

Å frembringe gode beslutningsgrunnlag i forbindelse med offentlig sektors betydelige investeringsportefølje er komplisert. Staten har i denne forbindelse utviklet et skjematisk rammeverk og retningslinjer som alle virksomheter i staten skal følge. I dette inngår det at det skal utvikles krav til styringsdokumenter som skal gi en oversikt over prosjektet og fremstille de viktigste styringsindikatorer. Samtidig skal styringsdokumentet frembringe informasjon om mulige risikofaktorer som kan påvirke resultatmålene. For å unngå problemer med overrapportering av estimerte indikatorer, samt unngå problemer med underrapportering underveis i prosjektet, krever staten at beslutningsgrunnlaget ved alle store prosjekter, skal kvalitetssikres av eksterne konsulenter.

Dette er et system som støtter opp under det å sikre god og relevant informasjon til beslutningstageren. Systemet antas å kunne redusere problemet med asymmetrisk informasjon og kan skape en legitim tilslutning til de riskikovurderinger som gjøres i initieringsfasen. I henhold til prinsippal-agentteorien kan ulike holdinger til risiko mellom prinsippal og agent i prosjektsammenheng resultere i mangelfull måloppnåelse.

- Staten stiller spørsmål om regnskaps- og budsjettprinsippene er egnet for å styre ressursbruken i forbindelse med investeringsprosjekter.

Økonomistyring dreier seg om å følge opp planer mot faktisk utvikling. Offentlig sektor har i denne forbindelse etablert prinsipper for budsjettering og regnskapsførsel. Staten stiller imidlertid spørsmål ved om disse prinsippene er velegnet og understøtter behovet for signifikante styringsdata i gjennomføringsfasen. Staten har basert sin økonomirapportering på kontantprinsippet. Dette er et prinsipp som ikke gir et tilstrekkelig uttrykk for det løpende ressursforbruk i et prosjekt og det erkjennes at det er vanskelig å frembringe gode styringsdata i gjennomføringsfasen basert på kontantprinsippet. Staten har derfor satt i gang vurderinger for å finne ut om det såkalte periodiseringsprinsipp er mer velegnet for mål og resultatstyring. Periodiseringsprinsippet har som formål å fordele utgifter i henhold til et ressursforbruksprinsipp, hvor regnskapsførte og budsjetterte utgifter belastes prosjektet når ressursen faktisk forbrukes.

Dersom budsjett- og regnskapsprinsippene som anvendes for økonomisk rapportering ikke gir signifikant informasjon i prosjektforløpet, vil dette vanskeliggjøre styringsevnen. Samtidig vil de økonomiske signaler ikke komme frem i tide og det vil bli komplekst å korrigere kursen og sette inn tiltak når dette er nødvendig. Kravene til valid økonomisk rapportering kan derfor ikke oppfylles og styringsidealet undergraves.

Styringssystemet i offentlig sektor, dvs både i stat og kommune, er basert på et finansielt orientert prinsipp hvor bevilgninger fremkommer som ett-årsbevilgninger. Det som normalt karakteriserer bygg og anleggsprosjekter er at de strekker seg over flere år og kontraktene etableres i en tidlig fase av prosjektforløpet, med tilhørende konsekvenser for hele gjennomføringsfasen. Kommunens økonomiske rapportering er lagt opp basert på ett-årsperspektivet. Ett-årsperspektivet er egnet i forbindelse med økonomisk rapportering av ordinære driftsmessig forhold, men ansees lite egnet for rapportering i et flerårig perspektiv.

Staten har imidlertid også stilt spørsmål om dette begrenser fokuseringen mot prosjektets sluttresultater, som skal beskrive akkumulerte økonomiske indikatorer for hele prosjektforløpet og som i mange tilfeller varer over flere år.

- Staten er opptatt av styringsdialogen

Staten har lagt vekt på styringsdialogen som en grunnleggende forutsetning for mål og resultatstyring og presiserer at dette er en stegvis prosess hvor overordnede mål og strategier fastsettes. Deretter må det utvikles styringsparametere som det er mulig å følge opp via økonomistyringssystemet, slik at det blir mulig å foreta resultatmålinger og vurderinger. Disse målinger og vurderinger skal deretter inngå i en lærings- og forbedringsdialog for senere å kunne inngå som et moment for fremtidig tilpasning av mål og strategier.

Staten benevner denne prosessen som en lederforankret dialog. Dette forteller meg at staten betrakter dette som et lederansvar. Virksomhetsledelsen og prosjektledelsen må etablere denne dialogen for å kunne gjennomføre prosjektoppgaven i henhold til en ”beste praksis” modell.

- Hva har Oslo kommune lagt vekt på i sine styringsmodeller

Oslo kommune har i liten grad utviklet retningslinjer for ”beste praksis”, og bør kunne benytte statens modeller som et lærerikt materiale. Riktignok ser jeg at Oslo kommune har betonet investeringskontroll og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag som viktig, men dette fremkommer først i de budsjett-dokumenter og reglementer som gjelder for 2009 og fremover.

Oslo kommune har heller ikke fokusert på de budsjett- og regnskapsprinsippene som skal bidra til signifikant økonomisk rapportering. Dette innebærer at det budsjett- og regnskapsprinsippet som i kommunal sektor er benevnt anordningsprinsippet ansees for å være tilstrekkelig for å oppnå økonomisk styring. Oslo kommune synes heller ikke å ha utviklet et tilstrekkelig læringsmiljø for god prosjektledelse og styring av prosjektaktiviteter. Læring blir følgelig vanskelig.

Hva kan Oslo kommune lære av staten og beste praksis?

Kompleksiteten i forbindelse med prosjektstyring er overveldende og politikere erkjenner at de ikke kan styre alt. Vi får en polysentrert offentlig sektor, der mange institusjoner, offentlige og halvoffentlige, innehar ansvar og oppgaver med vekslende grad av autonomi. Dette innebærer at det er viktig at de aktører og interesser som preger produksjonsprosessen settes inn i et system, nettopp for at aktørene i systemet samhandler mot felles mål.

Når jeg i denne sammenhengen har sett på statens og Oslo kommunes styringssystem skyldes det at begge instanser er organisert etter den parlamentariske styringsmodell. Oslo kommune innførte parlamentarisme i 1986 og hadde som formål å styrke forholdet mellom politisk og administrativ styring, dvs styrke politikernes innflytelse over administrasjonen. Statens virksomhet er organisert på samme måte og parlamentarismen har blant annet følgende formål:

”Å øke desentraliseringen av politiske, administrative og forvaltningsmessige funksjoner”.

Oslo kommune har også innført en desentralisert modell for å oppfylle de forvaltningsmessige mål og tilrettelegge for å kunne gjennomføre en omfattende produksjon av tjenester ovenfor innbyggerne. Både stat og kommune har som mål å maksimere innbyggernes velferd og dette innebærer at man er avhengig av å levere sluttprodukter innenfor et bestemt budsjett som reguleres av det løpende skattenivået. Dette innebærer at en kommune ikke har ubegrensede økonomiske ressurser og det kreves således en aktiv ressursforvaltning som innebærer kontroll og oppfølging både på politisk og administrativt nivå. Kommunens investeringsrammer er begrensede og disse ressurser må forvaltes på en legitim måte, hvor det stilles krav til økonomisk oppfølging og rapportering på flere organisatoriske nivå.

Krav til økonomisk informasjon i prosjekter:

Økonomisk informasjon må være tilpasset oppgaven som skal gjennomføres og må anvendes som underlag for beslutning. Det observeres at økonomisk informasjon ofte er basert på standarder som er tilpasset en annen beslutningssituasjon, enn det den egentlig er beregnet for. Dette undergraver betydningen og validiteten til den økonomiske informasjonen. Økonomisk informasjon må tilpasses politisk nivå, strategisk nivå og operativ nivå. Behovet for økonomisk informasjon er viktig på alle nivå.

Det operative nivå:

Den økonomiske informasjonen må, i tillegg til å være tilpasset de produksjonsegenskaper som skal løses, også tilpasses de faser et prosjekt gjennomløper.

Det strategiske nivå:

På det strategiske nivå er det særlig prosjektporteføljens utvikling som er interessant, ikke detaljene vedrørende aktivitetenes utvikling i hvert prosjekt. Rapporteringen bør tilpasses slik at informasjonen fremkommer på et aggregert nivå.

Det politiske nivå:

På det politiske nivå er man opptatt av utnyttelsen av kommunens samlede investeringsrammer og i hvilken grad de underliggende virksomheter er i stand til å gjennomføre vedtatte prosjekter. Det politiske nivå er spesielt opptatt av at prosjektene gjennomføres metodisk innenfor vedtatte økonomiske rammer og at regelverket som er etablert følges. Det politiske nivå er også opptatt av at kommunen har implementert kontrollsikringsmekanismer for å unngå misligheter i de forretningsmessige disposisjoner som skjer i underliggende virksomheter.

På alle nivåer, enten det gjelder politisk, strategisk eller operativt nivå må man imidlertid stille seg følgende spørsmål (Hansen 2002):

Hva skal den økonomiske oppfølgingen omfatte?

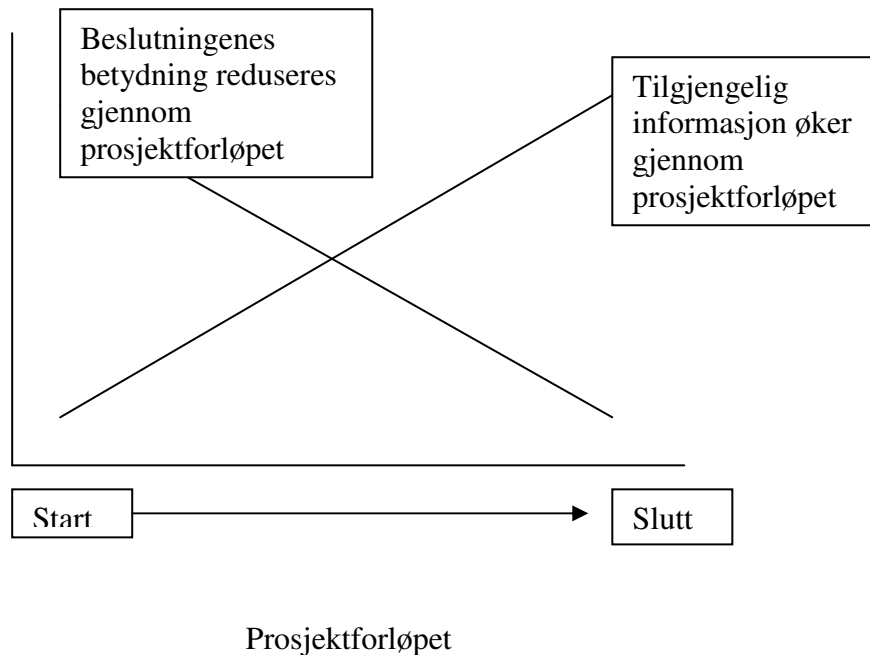
Man må starte et oppfølgings- og rapporteringssystem med å definere de nøkkelfaktorer som skal kontrolleres, spesielt de som beskriver oppgavens utførelse og det løpende ressursforbruket, sett opp i mot målene om tid, økonomi og kvalitet.

Hvordan skal nøkkelfaktorene måles?

Når nøkkelfaktorene er bestemt må man ta stilling til om det er mulig å foreta effektive målinger. I prosjektsammenheng er det særlig kriterier for måling av prosjektets fremdrift og måling av prosjektets sluttestimater som må stå sentralt.

Hvem skal motta målingsresultatene, i hvilken form og hyppighet?

Hvilke interessenter eller interessentgrupper som er avhengig av å motta rapporter må defineres ut i fra hvilket nivå og det informasjonsbehovet som er kartlagt ovenfor. Det operative nivå har behov for styringsinformasjon på månedsbasis, mens strategisk og politisk nivå har et behov for informasjon på kvartals, halvårs og helårsbasis.



Modell 4 – beslutningers påvirkningsgrad over tid

Denne figuren viser at den økonomiske rapporteringen har størst betydning i de innledende faser i prosjektutviklingen. Jo lenger ut i prosjektet man kommer, jo mindre mulighet har man til å påvirke det endelige sluttresultat. Dette innebærer blant annet at de mange sluttregnskaper som produseres lenge etter at prosjektet er ferdigstillet, har liten verdi i styringssammenheng. Sluttregnskapene kan imidlertid ha verdi i et læringsperspektiv, men det forutsetter at sluttregnskapene gir relevant informasjon som har overførbart verdi. Det er de løpende økonomi- og fremdriftsrapporter som har størst betydning og derfor er også periodiserte budsjetter og planer viktig i de innledende faser av byggeprosjektet.

Mål og resultatstyring i offentlig sektor skal brukes i forbindelse med måling av produktivitet og effektivitet og har til hensikt å fremskaffe relevante data vedrørende det løpende ressursforbruket. Det er i denne forbindelse vi benytter begrepet resultatmålinger i forbindelse med prosjektgjennomføring.

Vanligvis deles resultatstyringsbegrepet opp i tre ulike prosesser:

- resultatmålinger
- sammenligninger
- rapportering

For å kunne danne meg et bilde av hvordan styringssystemet til Oslo kommune betraktes sett fra ulike posisjoner i styringshierarkiet, har jeg hatt samtaler med respondenter. Respondentene representerer leddene i styringskjeden, fra byrådsavdelingsnivå via virksomhetsnivå og til stabsnivå og ned til prosjektledernivå. Mitt fokus har i denne sammenheng vært gjennomføringsfasen og effektfasen (evalueringsfasen) av investeringsprosjekter, og ikke initieringsfasen som i stor grad er preget av politiske beslutninger på et aggregert porteføljenivå. Mitt utgangspunkt for samtaleene har vært at jeg presenterte mitt faktagrunnlag knyttet til håndtering av prosjekter som en kompleks prosess som av og til resulterer i måloppnåelse og av og til ikke når sine mål. Mine spørsmål dreide seg om å finne ut om det var oppfatninger og meninger knyttet til en ideell betraktning av prosjektstyring i forhold til hvordan virkeligheten faktisk ser ut.

14. Samtaler med prosjektaktører i et prinsipal – agent perspektiv

Jeg her gjennomført samtaler med ulike aktører innenfor Oslo kommune både på prosjektnivå, virksomhetsnivå og på byrådsavdelingsnivå. Disse nivåene tilhører det administrative nivå i kommunen og er tillagt ansvar for styring og kontroll av investeringsprosjekter. Aktørene står i en prinsipal – agent relasjon til hverandre ved at byrådsavdelingsnivå utgjør øverste ledd med styringsrelasjon til virksomhetsnivå, som igjen har en styringsrelasjon til prosjektnivå.

Kommunaldirektør med overordnet ansvar for forvaltning av kommunens samlede system for investeringsbudsjett/investeringsbevilgninger:

Kommunaldirektøren (direkte underordnet politisk instans i byrådet) har nedfelt sine intensjoner om å forsterke investeringskontrollen i Oslo kommune. Direktørens intensjoner er inntatt i Sak 1 – Forslag til budsjett for 2009 og økonomiplan for perioden 2009 – 2012.

Kommunaldirektøren tilkjenner at det er behov for et institusjonelt rammeverk, som fokuserer på prinsippene for mål og resultatstyring. Respondenten understreker at dette må skje i en motiverende styringsdialog mellom byrådsavdeling og virksomhetene. Kommunaldirektøren peker på at rammeverket må inneholde prosedyrer som kan knyttes til begrepet intern kontroll og at disse prosedyrene må integreres i styringsprosessene i den enkelte virksomhet. Det pekes også på at risikotekning og synliggjøring av risikomomenter bør tas inn som en del av styringen.

Det er nedsatt en arbeidsgruppe med deltakelse fra alle byrådsavdelingene. Arbeidsgruppen skal utarbeide forslag til overordnede prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune.

Kommunaldirektøren understreker at man må inneha den nødvendige posisjonsmakt for å implementere et nytt styringsregime i kommunen.

Refleksjoner:

Kommunaldirektøren har i vår samtale benyttet begrepet investeringskontroll i større utstrekning enn begrepet investeringsstyring. Dette kan indikere at overordnet styringsnivå i kommunen i byråkratisk tradisjon, er mer opptatt av kontroll enn styring. Prinsipalen uttrykker et klart kontrollbehov ovenfor agenten.

Kommunaldirektørens intensjoner om bedre kontroll er fremlagt for etatssjefene i Oslo kommune og i Forum for Økonomistyring, et seminar hvor økonomi- og regnskapsmedarbeidere i kommunen er representert. Prinsippene og intensjonene synes ikke å være fremlagt for prosjektdirektører eller prosjektledermiljøet i Oslo kommune, som en samlet faggruppe.

Dette kan bety at prosjektledelsen blir løst koblet til kommunaldirektørens intensjoner, ved at kun virksomhetsnivået blir informert direkte. Kommunaldirektøren blir da avhengig av at informasjonen bringes videre ned til prosjektnivå. Dersom dette ikke skjer, vil ikke kommunaldirektøren få oppfylt sine kontrollintensjoner i tilstrekkelig grad.

Ansvarlig byrådsavdeling skal selv melde behovet for ekstern kvalitetssikring av beslutningsunderlaget og ordningen skal omfatte alle typer investeringsprosjekter. Dette kan også tyde på at intensjonene vil bli løst koblet til virksomhetsnivået. Dette kan føre til at implementering av et nytt styringsregime kan trekke ut i tid, nettopp fordi kvalitetssikring ikke innføres som et tydelig krav i regelverket.

Budsjettsjef på byrådsavdelingsnivå i Oslo kommune:

Budsjettsjefen har ansvaret for å tilrettelegge investeringsporteføljen for hele kommunen.

Han var opptatt av de mange overskridelser og tidsforsinkelser som hadde en tendens til å oppstå og påpekte at kommunen hadde et investeringssetterslep pr. utgangen av 2008 på 5,4 mrd. kroner. Videre var han opptatt av at det bygges inn tilstrekkelig med risikoavsetninger i porteføljen slik at overskridelser i enkeltprosjekter kunne avregnes mot besparelser i andre prosjekter.

Kommunen har foreslått for bystyret at det bygges inn et sikkerhetsnivå tilsvarende P85, dvs at det vurderes som 85 % sannsynlig at prosjektet vil kunne realiseres innenfor denne rammen.

Prosjektlederen på virksomhetsnivå får tildelt en lavere styringsramme normalisert til P50, dvs at det vurderes som 50 % sannsynlig.

Den reserven som bygges inn i prosjektrammen kan byrådet ved anmodning fra etatsleder frigi helt eller delvis.

Refleksjoner:

Budsjettsjefen i Oslo kommune bekrefter at overskridelser i tid og kostnad er et problem. For å møte dette problemet legges det inn betydelige reserver i prosjektporteføljen som en buffer mot økonomiske overskridelser, men dette kan føre til at den budsjettammen som faktisk blir tildelt utførende virksomhet allerede i utgangspunktet er for lav og begrenser handlingsrommet i for stor grad.

Prinsipalen regulerer her agentens atferd gjennom økonomiske virkemidler i form av en minimal og muligens urealistisk knapp budsjettamme. I tillegg til sentrale reserver har også virksomhetene mulighet til å legge inn egne reserver, noe som begrenser handlingsrommet ytterligere. Dette kan føre til at prinsipalen (bevilgende myndighet) og agenten (prosjektledelse) vil kunne opptre med ulik grad av risikoaversjon. Samtidig kan det oppstå en situasjon hvor agenten utnytter prinsipalens intensjoner på en irrasjonell måte ved å opptre på egne premisser.

Risikoavsetningssystemet kan gi incentiver til overrapportering og kan gi et svært misvisende bilde av de faktiske forhold. Aktørene kan også tenkes å tilpasse seg vissheten om at tilstrekkelige reserver er avsatt og dermed trekke disse inn i avgjørelser som berører prosjektets økonomi. Reservene kan dermed lett bli benyttet av agenten, uten at prinsipalen gjøres kjent med dette.

Økonomidirektør virksomhetsnivå:

Økonomidirektøren er tilknyttet en virksomhet i Oslo kommune med en betydelig investeringsportefølje.

Hun har lagt vekt på å implementere et styringsverktøy for prosjektstyring, men konstaterer at ikke alle prosjektledere har tatt dette i bruk. Det påpekes at kravene til prosedyrer for god prosjektstyring må forankres i virksomhetens toppledelse. Virksomheten har fått omfattende bemerkninger fra Oslo kommunerevisjon vedrørende gjennomføring av investeringsprosjekter (se egen del av faktagrunnlag), og mener at det har stimulert forbedringsprosessen og fokusering på gode styringsrutiner.

Det påpekes at det er et problem at investeringsmidler vedtas på politisk nivå uten at den gjennomførende virksomhets kapasitet og kapabilitet er vurdert. Vedtakene kommer i noen tilfeller overraskende på virksomheten. Det virker som at overordnet politisk nivå ikke tar hensyn til at det er tidkrevende å bygge opp kapasitet og kompetanse.

Refleksjoner:

Her synes igjen å oppstå et prinsipal – agentproblem ved at prinsipalen bevilger midler (overordnet politisk instans), mens agenten (virksomheten) gis liten mulighet til å tilpasse seg investeringsnivået i tide. Fenomenet antas å kunne undergrave legitimiteten til systemets virkemåte og konstruksjon. Løsningen kan ligge i en nærmere dialog mellom de to nivåer, hvor utveksling av informasjon kan være avgjørende. Systemteorien understreker også at kommunikasjon og dialog er viktig.

Prosjektdirektør på virksomhetsnivå:

Prosjektdirektøren på virksomhetsnivå påpeker problemer med å innhente tilstrekkelig kompetanse for å styre og gjennomføre prosjektene i den takt som det sentrale budsjettokument foreskriver. Mangel på intern kompetent kapasitet leder til at man tvinges til å innhente ekstern konsulentbistand. Prosjektdirektøren henviser også til det omfang av regler som skal følges i forbindelse med investeringsprosjekter. Spesielt nevnes anskaffelsesregelverket i offentlig sektor som er implementert i kommunen i de senere år. Prosjektdirektøren mener at det er et altfor rigid regelverk, hvilket vanskeliggjør målet om å kunne levere prosjektet innenfor vedtatt tidsramme. Han uttaler at regelverket i større og større grad forvaltes av interne ansatte med juridisk utdanning og at det mer forretningsmessige og resultatorienterte perspektivet således har blitt borte. Prosjektdirektøren føler at regelverket ikke er tilpasset prosjektgjennomføring, hvor tidskravet står i fokus.

Refleksjoner:

Prosjektlederen peker på et problem som skyldes et rigid regelverk og han mener at dette kan få konsekvenser for fremdriften i prosjektene. Han peker her på et dilemma mellom å utføre sammenhengende tidsstyrte aktiviteter på en resultatorientert og rasjonell måte for å ivareta effektivitet og produktivitet, kontra det å ivareta regelverket på en rasjonell måte.

Utarbeidelse av effektive rutiner og prosesser knyttet til anskaffelser som er standardiserte for prosjektene, kan bidra til en effektivisering av dette arbeidet. Samtidig vil en bedre planlegging i innkjøpsprosessen i en tidlig fase av prosjektet kunne bidra til fremdriften.

Innkjøpsplanlegging, kontraktsutarbeidelse, leverandørstyring og kontroll er et vesentlig administrativt og ledelsesmessig element i prosjektsammenheng. Mye tyder på at en prioritering og styrking av disse aktivitetene innenfor prosjektets organisasjon er vesentlig.

Prosjektleder:

I min samtale med prosjektleder stillet jeg følgende spørsmål og svarene refereres slik jeg har notert dem:

Er din rolle som prosjektleder dokumentert?

Mitt intervju/samtaleobjekt har utøvd prosjektledelse i kommunale sektor i flere år. Han har ikke prosjektleder som stillingsbetegnelse. Stillingsbetegnelsen er overingeniør. Overingeniørens stilling er ikke beskrevet i en egen stillingsintruks.

Er din stilling tydelig plassert i et organisasjonshierarki og hvem rapporterer du til?

Jeg vet hvem jeg skal rapportere til, i mitt tilfelle er det økonomidirektøren, men han har sjelden tid til å drøfte mine saker som ofte er av teknisk, fremdriftsmessig karakter. De rapportene jeg lager blir sjelden drøftet og jeg får liten feed-back på mine rapporter. Det er ikke etablert noen byggekomité eller styringsgruppe for mine prosjekter, de er muligens ansett som for små prosjekter.

Er det i hovedsak utviklet styringsdokumenter i forbindelse med ditt/dine prosjekter?

Virksomhetens prosjektadministrative håndbok (PA-bok) anvendes og er mye brukt. PA-boken angir hvilke forventninger som stilles til prosjektgjennomføringen og ansees som en enklere utgave av det som vanligvis benevnes som styringsdokument. PA-boken blir anvendt i dialogen mellom aktørene i prosjektet. I tillegg baseres mine prosjektkontrakter på Norsk Standard 8401 og 8402.

Er det utviklet et planverk i form av fremdriftplan, innkjøpsplan og budsjett for ditt/dine prosjekter?

Det utarbeides normalt fremdriftsplan for prosjektene, men innkjøpsplan blir sjelden utviklet på et tidlig tidspunkt. Innkjøpsforslagene og bearbeiding av disse skjer veldig ofte ved egne eksternt innleide konsulenter. Det er ofte så store usikkerheter i forbindelse med prosjektet og de opprinnelige kostnadsrammer er utarbeidet for så lang tid tilbake at det blir meget vanskelig å sette opp et budsjett knyttet til de opprinnelige kostnadsoverslag. Verken de opprinnelige kostnadsoverslag eller regnskapene er til å stole på.

Benyttes bestemte styringsverktøy for å holde oversikt over fremdrift og økonomi i dine prosjekter?

Jeg får veldig lite ut av de sentrale styringsverktøyene i Oslo kommune og det virker som de ikke er tilpasset mitt behov for styring på mitt nivå. Blant annet må alle bestillinger kunne legges inn i systemet slik at jeg hele tiden kan se hva jeg har til disposisjon. Det vil si at jeg ønsker meg et system som løpende kan fortelle meg hvilke økonomiske forpliktelser jeg har pådratt prosjektet, målt opp mot det justerte kostnadsoverslag. Det sentrale systemet har heller ingen bestemt rutiner for å håndtere endringer som stadig kommer fra entreprenørene som er knyttet til utførelsen av prosjektet.

Jeg har benyttet et lokalt prosjektstyringsverktøy, men det fungerer ikke alltid og er heller ikke å stole på. Jeg er derfor nødt til å holde oversikten så godt jeg kan selv, blant annet tar jeg kopi av alle fakturaer som belastes prosjektet.

Preges fremdrift og økonomi i dine prosjekter i liten eller stor grad av eksterne fagkonsulenter?

I mine prosjekter benyttes konsulenter i stor grad i forbindelse med de ulike fag som inngår i byggeprosessen. Dette er interessenter som naturlig vil prege både fremdrift og økonomi i prosjektet. Vi har gode kontrakter med konsulentene, men jeg synes ofte det er et problem med manglende varsling dersom beslutninger vil føre til overskridelser i tid og økonomi.

Dette varierer imidlertid veldig fra konsulent til konsulent og er nok veldig avhengig av konsulentens kompetanse. Jeg har til en viss grad merket at dersom det er flere konsulenter inne i bildet kan det lett oppstå en situasjon hvor man skylder på hverandre.

Når jeg velger ut konsulenttjenester og forholder meg til innkjøpsreglementet er det så lett å sen hen kun til pris. Det er vanskeligere å vurdere konsulentenes kompetanse rent kvantitativt, men anskaffelsesreglene åpner muligheten til ikke bare å vurdere pris.

I hvilken grad benytter du kontraktene som styringsredskap i forbindelse med kontroll og oppfølging?

Kontraktene er tilgjengelig og er basert på standarder. Det overlates i stor grad til konsulenter å etterkontrollere at kontraktene mellom ansvarlig byggherre og leverandører blir oppfylt og det kan av og til være vanskelig å få fullstendig kontroll når det er etablert flere nivåer i kontrollspennet, hvor markedsaktører i form av eksternt engasjerte konsulenter får for stor makt. Jeg er nøye med å velge konsulenter som innehar tilstrekkelig kompetanse til å foreta den oppfølgingen som kreves.

I hvilken grad kontrolleres leverandørens leveranser og hvordan dokumenteres det at leverandørene oppfyller leveranskriteriene?

Leverandørkontroll og aktiv styring av leverandører vil i mange sammenhenger bli overlatt til konsulenter innenfor de forskjellige fag. Fakturaene fra leverandør blir først godkjent av konsulent for deretter å bli behandlet i kommunens regnskapssystem. Jeg må i stor grad stole på at konsulenten utfører sitt arbeid i henhold til standarder som er nedfelt i kontraktene.

Refleksjoner vedr samtale med prosjektleder:

Prosjektleder peker på utydelige mandater i form av manglende spesifikke fullmakter og stillingsinstrukser. Dette kan av og til kan skape usikkerhet i forbindelse med beslutninger. Klare mandater og klare rapporteringslinjer ansees som viktig sett i relasjon til en beste praksis-modell. Prosjektleder rapporterer i dette tilfellet til en stabsinstans i virksomheten og ikke i linjen f.eks til en prosjektdirektør, noe som er mer vanlig innenfor prosjektstyring. Retningslinjer i forbindelse med rapportering synes å være utydelige, dvs at det kan synes som at det mangler et institusjonelt rammeverk for økonomisk rapportering.

Sett i en prinsipal – agent perspektiv mangler her klare retningslinjer, mandater og mål mellom overordnet instans og prosjektleder. Dette kan føre til mangelfull styring og kontroll

og følgelig vanskeliggjøres resultatoppnåelsen for agenten. Å utøve prosjektledelse basert på utydelige mandater og uklare mål kan betraktes som en krevende oppgave.

Styringsverktøyene som prosjektleder etterspør, er ikke godt nok tilpasset prosjektstyring på operativt nivå og egne manuelle oversikter må etableres på dette nivået. Rapportene blir utarbeidet uten at de er forankret til sentralt økonomistyringssystem og får dermed karakter av å være løst koblet til sentrale informasjonssystemer. Prosjektleder gir uttrykk for at han ikke stoler på det sentrale regnskapssystemets datagrunnlag, hvilket kan føre til at økonomien i prosjektet ikke blir fulgt opp i tilstrekkelig grad. Prosjektleder oppfatter verktøyene som lite troverdige og har måttet utvikle egne oppfølgingsoversikter. Det prosjektstyringsverktøy som står til disposisjon virker ikke robust og prosjektleder må selv legge inn alle data i dette spesialsystemet. Hovedsystem og spesialistsystem vil dermed kunne gi ulike økonomiske signaler og dette kan undergrave begge systemers legitimitet.

I et prinsipal – agentperspektiv kan denne situasjonen lede til at signifikant økonomisk informasjon ikke kan anvendes i beslutningssammenheng. Både prinsipal og agent arbeider med et misvisende beslutningsgrunnlag og dette kan få store konsekvenser for måloppnåelse.

14.1 Konklusjon fra samtaler med prosjektaktørene

Alle styringsledd peker på manglende rutiner og regelverk for styring og kontroll av prosjektene. Det synes å bekrefte at det er behov for å utvikle et nytt styringsregime i kommunen, hvor både regelverk, veiledninger og verktøy må utvikles.

15. Implementering av nytt styringsregime er muligens nødvendig. Hvilke barrierer kan vi møte?

15.1 Resultatrapportering i forbindelse med investeringsprosjekter og det institusjonelle rammeverket.

Både stat og kommune har sine særegne regler og prinsipper for budsjett- og regnskapmessig behandling av transaksjoner. Prinsippene er grunnleggende forskjellig i kommune og stat. Staten følger i hovedsak et kontantprinsipp, men er i ferd med å utprøve et periodiseringsprinsipp, som er mer i overensstemmelse med de bedriftsøkonomiske regnskapsprinsipper som benyttes i privat sektor.

På virksomhetsnivå er det et dilemma at det kommunale regnskapsprinsippet benevnt anordningsprinsippet ikke er tilpasset en fordeling av utgifter i henhold til nedlagt produksjon eller ressursforbruket, slik som periodiseringsprinsippet anfører. Anordningsprinsippet som benyttes i regnskapssystemet i kommunal sektor, som basis for å rapportere regnskaps- og budsjettdata, har en form for tilnærming til periodiseringsprinsippet og krever at en transaksjon skal utgiftsføres når krav oppstår. Basert på dette grunnleggende regnskapsprinsipp, som anfører at kjøp av varer og tjenester skal henføres til den periode krav om motytelse oppstår, er det mulig å foreta en fordeling eller periodisering av utgiftsdata i henhold til nedlagt produksjon. Dersom dette derimot ikke gjøres symmetrisk i budsjett- og regnskapssystemet kan de økonomiske data lett bli misvisende. En asymmetrisk behandling av regnskaps- og budsjettdata kan føre til misvisende data dersom ikke utgiftsfordelingskriteriene følger nedleggelsen av produksjonsverdien i prosjektet. Produksjonsverdi defineres her som et uttrykk for periodiserte kostnader i forhold til nedlagte ressurser i prosjektet.

Det er viktig at begrepet nedlagt produksjonsverdi måles og inntas i økonomistyringssystemet, samt måles mot budsjettet produksjonsverdi. I tillegg må produksjonsverdidata estimeres ved å se hen til den produksjonsverdi, som man estimerer som akkumulert produksjonsverdi ved avslutning av prosjektet. Dermed er det mulig å måle estimert produksjonsverdi opp mot opprinnelige kostnadsoverslag.

Arbeidet med å fange produksjonsverdidata og estimerte akkumulerte produksjonsverdidata er omfattende og krevende ved at det fordres økonomisk kompetanse for å kunne utvikle denne type parametre. Estimering av fremtidig akkumulerte data vil naturlig nok inneholde usikkerhet. Derfor må denne type data gjennomgå kontroll ved at grunnlagene for estimering og målemetoden kvalitetssikres. Resultatrapportering i denne formen gjør det mulig å

sammenligne de opprinnelige oppsatte mål med endelig resultat og på den måten kunne si noe om hvor vellykket prosjektet ser ut til å bli. Periodiseringsprinsippet antas i større grad å gi muligheter for korrigerende av en uheldig utvikling eller bidra til kvalitetssikring av en god utvikling i prosjektet.

Den resultatrapportering som jeg har analysert basert på utvalgte årsberetninger fra virksomheter i kommunal sektor og som i stor grad har investeringsprosjekter i sin produksjonsportefølje, gir mangelfull informasjon om prosjektenes faktiske utvikling. Den økonomiske informasjonen vurderes som upresis og forklaringene som følger rapportoppstillingene gir verken kontrollinformasjon eller styringsinformasjon. Dette vil kunne bidra til at prinsipalen ikke får den informasjonen som er nødvendig for å kunne fatte de nødvendige beslutninger. Dersom virksomhetens løpende informasjonsgrunnlag som produseres mellom prosjektleder og prosjektdirektør og videre til virksomhetsleder er konstruert etter tilsvarende mal, vil også disse rapporteringsnivå motta lite signifikant informasjon. Dette kan slå tilbake til prosjektledelsen som heller ikke vil få relevante korrektiver og innspill til den løpende fremdrift i prosjektet.

I henhold til en økonomisk rasjonell og resultatorientert tankegang, må økonomiske data være valide, reliable og komme i rett tid om de skal ha noen nytte i styringssammenheng. Det ansees som vesentlig at arbeidet med å utvikle gode styringsdata vil fremme både produksjonsledelsens og virksomhetsledelsens interesser. Økonomiske data som ikke har verdi for beslutningssituasjonen vil kun ha verdi i et kontrollaspekt og ikke i et styringsaspekt.

Ulempen ved måling av løpende og fremtidige estimerte data bryter imidlertid med den kommunale tradisjonelle måten å rapportere på ved at man i stor grad har lagt vekt på å fokusere på årsrapportering, dvs at man forsøker å beskrive det som skjer innenfor det enkelte regnskapsår. Årsregnskapene støttes av underliggende månedlige eller kvartalsvise rapporter, men disse rapportene er basert på samme budsjett og regnskapsprinsipp og blir erfaringsmessig i svært liten grad gjort til gjenstand for periodisering og måling av produksjonsverdier.

15.2 Kan feilfiksering i økonomisk rapportering og avviksanalyser vanskeliggjøre læringsprosessen?

Avviksanalyser og resultatoppfølging i byråkratiske kontrollregimer kan lett frata det rapporterende nivå motivasjon til å fremlegge signifikant informasjon om prosjektenes tilstand. Dette kan synes å være et generelt problem knyttet til informasjonsutveksling

mellom prinsipal og agent. Prinsipal – agentteorien problematiserer i liten grad dette kognitive fenomenet som antas å gjøre seg gjeldende i slike sosiale relasjoner. Prinsipalen og agenten må i tilfelle møte dette med å bygge opp tillit og troverdighet i den erkjennelse at all menneskelig handling innebærer risiko for feildisponeringer. Avvik og feil i ulike former er unngåelig i alle etater (Colbiørnsen DN 2008).

Suksess og fiasko må imidlertid kommuniseres for å kunne gi impulser til refleksjon, læring og forbedring. I prosjektsammenheng, hvor rollen som ansvarlig må være tydeliggjort, kan dette lett føre til at man leter etter syndebukker. I denne forbindelse kan man knytte dette fenomenet til den kulturelle dimensjon. Dette innebærer at det er viktig at ledelsen er oppmerksom på at en nulltoleransekultur kan bidra til å undergrave villigheten til å fremlegge signifikant og troverdig informasjon knyttet til prosjektinformasjonen. Hvis man kan observere at regelmessigheter i atferd og de verdier og spilleregler som gjelder mellom principal- og agent ikke er basert på tillit, må man bygge og utvikle spillereglene. Slik dreies klimaet rundt rapportering og avvikanalyser i en positiv retning. Dette innebærer at prosjekter som gjennomføres med suksess også må fokuseres.

På den annen side er det viktig at informasjon om avvik fremkommer og behandles i de ulike besluttede fora må bestå av en profesjonell kompetanse til å bistå og gi råd til prosjektledelsen. Det hevdes i forbindelse med mine samtaler at det i stor grad rapporteres, men det er sjelden man får positiv tilbakemelding på det som rapporteres og signaliseres.

I denne forbindelse er den etablerte styringsgruppe en svært sentral instans og denne instansen må følge opp sine plikter ovenfor den underliggende rapporterende enhet. Men også utviklingen av læringsarenaer mellom virksomheter i en kommune kan også bidra til en bedre forståelse av beste praksis modeller.

Det kan også pekes på at et informasjonssystem, som gir lite relevant og pålitelig informasjon kan bidra til at informasjonen i seg selv vil kunne understøtte frykten for å avgi informasjon ved at det valgte informasjonssystemet ikke vil bli benyttet.

Det er i denne forbindelse m.a.o. viktig å understreke at et av formålene med økonomisk rapportering er å oppnå organisasjonslæring. Og det har vist seg at det å overføre kunnskap innad i etater og mellom etater kan være en utfordring.

På den annen side bygger systemteorien, som informasjonssystemene kan knyttes til, vanligvis på å selge, overbevise og vinne i forhold til ens standpunkter (Johnsen, 2008). Dette kan i følge Johnsen føre til at det skapes et miljø hvor forsvar og selvsentrering blir kjennetegnet.

Det å utvikle et nytt styringsregime i en offentlig etat handler nettopp om læring for om mulig å ta nye regler og rutiner i bruk og senere følge opp at dette skjer. Bedre beslutninger er formålet og basis er informasjonssystemene. I denne forbindelse anfører læringsteorien to begreper, enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring og (Busch, 2003)

Enkeltkretslæring kan betraktes som en måte å utvikle eksisterende systemer eller prosesser, på en bedre måte enn før, men kun innenfor et bruksteoretisk rammeverk (Busch, 2003). En bruksteori antas å representere en uhensiktsmessig oppfatning eller kunnskap, som er erfaringsbasert.

Læring av andre med erfaring fra gjennomføring av prosjektprosesser i tilsvarende organisasjoner og som gjennomfører prosjekter kan kalles enkeltkretslæring. Dersom bruksteoriene er dominerende vil forandringer i systemet kunne vanskeliggjøres, særlig hvis man fra omgivelsenes side ønsker å gjennomføre endringer.

Dobbeltkretslæring innebærer at styringssystemet settes på prøve, f.eks ved at hele styringssystemets sammensetning, og ikke bare elementer av det, vurderes i en større sammenheng. Dette gjøres ved at organisasjonens mål, systemer og strategier analyseres (Busch, 2003). En strukturell tilnærming til læring bruker mekanismer som er institusjonaliserte. Strukturer og prosedyrer som gjør organisasjoner i stand til systematisk å samle inn, analysere, lagre, spre og bruke informasjon, som er relevant for organisasjonens effektivitet. Organisasjonskulturen kan derfor være en beskrankning for læring, ved at den informasjonen som blir rapportert ikke blir utnyttet eller filtreres og fordreies gjennom rapporteringsleddene.

I forbindelse med min gjennomgang av de statlige systemer for investeringsoppfølging kan det se ut til at staten har møtt dette læringsproblemet på en god måte ved at det er utviklet såkalt læringsfora (prosjektlederforum). Læringsforaene må etableres med et rutinemessig formål, være åpne og ikke-konfronterende kollegiale fora. Et godt eksempel på dette kan være såkalte etatsledermøte i Oslo kommune. Det synes imidlertid som at det ikke er etablert noe læringsfora for prosjektledermiljøet i kommunen. I en stor kommune med mange prosjektledere antas det at dette kan etableres som et nettverk og prosjektlederes status som gruppe vil dermed kunne understøttes og motivasjon oppnås.

Det hevdes at det å implementere nye rutiner via kunnskapsspredning gjennom horisontale nettverk i denne forbindelse kan bidra til iverksetting av endringsprosesser (Johnsen, 2008). Nettverk kan i denne forbindelse defineres som interorganisatoriske ordninger, som skal løse problemer som organisasjoner ikke, eller ikke enkelt, kan løse selv.

Å implementere et nytt styrings og kontrollregime for investeringsprosjekter i en stor kommune som Oslo kommune kan være et eksempel på dette. Til sammenligning har staten benyttet denne metodikk for å spre kunnskap på området mål og resultatstyring. Dette kan følgelig ha bidratt til at begrepet mål og resultatstyring har fått et større gjennomslag i eget prosjektmiljø.

15.3 Taktisk rapportering og informasjon kan være et problem.

Feilfiksering i forbindelse med behandling av resultatinformasjon kan også lede til taktisk rapportering mellom prinsipal og agent og dermed gi grunnlag for at det oppstår en situasjon med asymmetrisk informasjon, noe som kan gå på bekostning av styringsevnen.

Dersom taktisk rapportering er et utbredt fenomen, kan dette få alvorlige følger for de besluttede organer, ved at beslutningsunderlaget fremstår som misvisende. Beslutninger fattes dermed på et feilaktig grunnlag. Et eksempel på dette kan være det VM 2011 - prosjektet, som jeg har nevnt i min innledning, hvor det kan synes som at taktisk rapportering har forekommet. Prinsipalen kan dermed bli forelagt kalkyler og kostnadsestimater som er urealistiske.

Forskere ved NTNU Concept (Knut Samset 2008) programmet har foretatt undersøkelser, hvor 26 offentlige prosjekter ble analysert blant annet med hensyn på hvorvidt den rapporteringen som hadde forekommet var troverdig og det kan se ut til at begrepet taktisk underrapportering og taktisk overrapportering var et problem.

Concept programmet avdekket at taktisk underrapportering av kostnader materialiserte seg som et problem i 40 % av tilfellene basert på en undersøkelse av 10 ulike offentlige prosjekter, mens taktisk overrapportering av behov gjorde seg gjeldende i 24 % av tilfellene basert på et utvalg av 6 offentlige prosjekter.

Ved en mer estimatbasert økonomisk rapportering, hvor skjønsmessige vurderinger av estimerte økonomiske rapporteringsindikatorer vil forekomme i større grad, er det viktig å være klar over dette dilemmaet.

15.4 Budsjett og regnskapsprinsippene kan lede til mangelfull økonomisk informasjon.

Regnskaps- og budsjettssystemene utgjør en del av transformasjonssystemet i virksomheten og danner basis for de kvantitative økonomiske rapporter som fremstilles. Normalt baseres økonomistyringen på måned, kvartals eller tertialrapporter, samt årsregnskapsrapporter. Både stat og kommune følger i grunnregelen dette rapporterings-mønster og systemet utgjør en del av det institusjonelle rammeverket.

Når vi analyserer rapporteringssystemet i en kommunal virksomhet kan vi ikke se regnskaps- og budsjettssystemene som et isolert system, men som en integrert del av et helt system. Rapporteringssystemet kan derfor knyttes til systemteorien, som peker på at det er sammenhenger mellom de ulike elementene og prosessene i et system. I henhold til systemteorien og den konseptuelle foretaksmodellen kan økonomisystemene og disse systemenes innretning og konstruksjon påvirke ledelsessystemet, atferdssystemet og koalisasjonssystemet.

Det må eksistere en god og legitim rapporteringskultur mellom prinsipal og agent. Meldinger og tilbakemeldinger må baseres på å etablere et tillitsfullt samhandlingsmiljø. For å styre og kontrollere den økonomiske utviklingen i forbindelse med investeringsprosjekter er det derfor vesentlig at virksomheten har egnede prinsipper, rutiner og verktøy som dekker prosjektets behov for signifikant informasjon.

For å kunne måle resultater i produksjonsprosesser er man avhengig av gode rapporteringssystemer som tilfredsstillende krav til validitet og reliabilitet.

Rapporteringssystemene må gi løpende informasjon om forbruket av ressurser, hvor i virksomheten ressursene forbrukes og til hvilket formål ressursene forbrukes.

Økonomisystemene har som formål å understøtte beslutninger for å kunne oppfylle fremtidige mål.

Manglende historiske data og resultatavvik viskes ut i de kommunale systemene ved at det foretas budsjettreguleringer (utvidelse av totalramme) og omdisponeringer mellom prosjekter underveis. Det er et grunnprinsipp i det kommunale budsjettssystemet at bevilgning og faktisk regnskapsført utgift skal gå i balanse. Ethvert prosjekt vil etter denne modellen aldri vise avvik mellom budsjett og faktisk forbruk ved ferdigstillelse av prosjektet.

Sluttrapportene kommer i henhold til mine undersøkelser flere år etter ferdigstillelse og problematiserer ikke utfordringene som prosjektet var beheftet med. Sluttrapportene informerer ikke om vellykkede innsatsfaktorer og hva som gjorde at man nådde mål eller

opnådde suksess. Følgene av dette er at det er vanskelig å oppnå læringseffekter basert på sluttregnskap og man mister således signifikante historiske data.

15.5 Resultatinformasjon fremkommer, men brukes ikke.

I mine analyser har jeg observert at det brukes ulike informasjonssystemer i kommunen, som tillegg til det standardiserte basissystemet for regnskap og budsjett. De standardiserte regnskaps og styringssystemene har et finansielt formål og er i stor grad basert på årlige budsjetter og årsregnskap, samt løpende perioderapporter basert på samme oppsett. Dette innebærer at resultatinformasjonen ikke dekker det formål som et flerårig prosjekt bør baseres på. I enkelte virksomheter har man derfor tatt i bruk spesialistverktøy for å kunne dekke behovet for en mer signifikant informasjon knyttet til prosjektstyring. Det er imidlertid et paradoks at de virksomheter jeg har observert har valgt ulike tilleggssystemer, men tatt disse spesialsystemene i bruk i svært ulik grad og på en lite systematisk måte.

En av virksomhetene hadde satset på et system som dekket informasjonsbehovet på et mer aggregert nivå med innslag av ledelsesinformasjon – dvs et build-up rapporteringssystem. En tilsvarende virksomhet hadde satset på et spesialistsystem, som var mer innrettet mot prosjektet som en særskilt aktivitet, men det kom frem under mine samtaler at systemet ikke ble anvendt på bred basis i virksomheten. Den tredje virksomheten jeg var i kontakt med hadde kjøpt inn et anerkjent verktøy for prosjektstyring, men ikke greid å ta systemet i bruk.

15.6 Resultatinformasjon på virksomhetsnivå fremkommer, men er vanskelig å tolke.

Flere av de samtalene jeg har hatt med prosjektaktører baserer sine grunnleggende budsjett- og regnskapsdata på de sentrale kommunale økonomisystemer. Det fremkommer ofte at det er vanskelig å få god oversikt over ressursforbruket i prosjektet og budsjettene er sjelden tilpasset et klart underliggende prinsipp. Dette innebærer at det kan være ulike fordelingskriterier som legges til grunn for budsjettssystemet og regnskapssystemet.

Avviksanalyser vil derfor bli vanskeliggjort. Prosjektleder må i denne forbindelse innhente systemkompetanse fra organisasjonens økonomifaglige instanser, men dette skjer i mange tilfeller i liten grad og styringsevnen kan dermed bli satt på prøve.

15.7 Resultatinformasjon på prosjektnivå er fraværende.

Den økonomiske informasjon som fremkommer er oftest basert på måling av prosjektet som helhet og er ikke fordelt ned på aktivitetsnivå innenfor prosjektet. Her må det i tilfelle utvikles verktøy som på en bedre måte er tilpasset aktivitetsstyring på prosjektnivå. Samtidig må den økonomiske rapportering mellom prosjektledelse og virksomhetsledelse utvikles, slik at den tilfredsstillende vanlige krav til rapportering. Vanlige krav til de målevariablene som skal gjøre styringsinformasjonen pålitelig er:

- Spesifikke

Resultatmålene må være tydelig definert, slik at det er klart hva som skal oppnås.

- Målbare

Det må være mulig å måle i hvilken grad virksomheten når sine mål

- Aksepterte

Resultatmålene må oppleves som riktige, relevante og interessante å arbeide etter, og bør fastsettes etter dialog mellom over- og underordnet nivå.

- Realistiske

Ambisjonsnivået må ikke settes høyere enn at det oppleves som mulig å innfri kravene

- Tidfestede

Det må være klart når resultatmålene skal være oppfylt.

- Enkle

Resultatmålene må være enkle å forstå og måling må kunne utføres på en rasjonell måte.

Det kan se ut til at de økonomiske rapporter og den økonomiske informasjon som fremstilles i forbindelse med prosjektgjennomføring i liten grad tilfredsstillende disse kravene og dette kan føre til at resultatoppfølging vanskeliggjøres.

15.8 Resultatstyringsmodell investeringsprosjekt på virksomhetsnivå:

En vanlig modell i Oslo kommune for investeringsrapportering av styringsindikatorer:

Kostnadsoverslag - Budsjett inneværende år - Regnskap inneværende år - Antatt ferdig

En mer informativ modell:

Kostnadsoverslag - Regulert kostnadsoverslag – Faktisk oppnådd produksjonsverdi pr dato – Budsjettert produksjonsverdi pr. dato - Estimert produksjonsverdi v/ferdigstillelse - Vedtatt ferdig - Antatt ferdig

I førstnevnte modell er årets utgift målt mot årets budsjett vurdert som en viktig indikatorer i forbindelse med langvarige prosjekter. Det kan stilles spørsmål ved om denne betraktingen oppfyller kravet til god fremtidsrettet informasjon.

For meg synes det som at kravet til relevant fremstilling av økonomisk informasjon i den vanlige kommunale rapporteringsmodellen i liten grad er oppfylt. Oppstillingsformen (vanlig modell) gir svært mangelfull informasjon om prosjektenes faktiske økonomiske status og gir i liten grad informasjon om estimert sluttresultat i forhold til vedtatt kostnadsramme. Dette vanskeliggjør kontroll og oppfølgingsmuligheten for prinsipalen og den vanlige modellen for økonomisk rapportering bør derfor utvikles.

Fra egen virksomhets økonomiledelse har det vært hevdet at budsjett-overskridelser fremkommer, avdekkes og rapporteres så sent i prosjektforløpet at det er vanskelig eller umulig å foreta korrigeringer i forhold til vedtatt budsjett. Signifikant økonomisk informasjon i forbindelse med rapportering mellom interessentene hevdes å være et problem og det mangler klare retningslinjer for hvordan et prosjekt eller et prosjektforløp skal fremstilles i et økonomisk perspektiv. Økonomisk informasjon har kun verdi dersom den kommer i rett tid, er pålitelig og relevant for det styringsnivå, som skal fatte beslutninger. Det økonomiske oppfølgingsystemet, som en del av virksomhetens totale oppfølgings- og kontrollsystem, er viktig for å kunne styre prosjektet mot mål.

16. Vurdering og analyser av observasjoner

I hvilken grad kan mine observasjoner bekrefte om ” beste praksis” modeller er tatt i bruk?

Jeg har hentet frem mitt observasjonsgrunnlag fra prosjekter som er revidert av Riksrevisjonen når det gjelder statlige prosjekter og Oslo kommunerevisjon når det gjelder kommunale prosjekter. I tillegg har jeg gjennomført samtaler med sentrale aktører som representerer prosjektstyringsmiljøet i Oslo kommune. En ”beste praksis” modell har jeg i stor grad hentet fra statens styringssystem og anbefalt metode fra KS 1 og KS 2 systemet som er utviklet i et samarbeid mellom staten og NTNU i forbindelse med forskningsprogrammet Concept.

Jeg vil i denne analysedelen trekke frem noen sentrale elementer som kan bidra til å belyse om man i praksis følger en modell for anbefalt beste praksis i forbindelse med ledelse og organisering av bygg/anleggsprosjekter som vedvarer over flere regnskapsår. Jeg vil se disse momentene i forhold til den mest sentrale teorien jeg har anvendt i oppgaven, benevnt prinsipal-agentteorien.

Samtidig har jeg beskrevet institusjonell teori som et rammeverk for å forstå om det er visse rammebetingelser som omgir prosjektstyringen. Jeg forsøker å se om disse rammebetingelser også kan bidra til å forstå hvorvidt prosjektstyringen preges av det kommunale regelverk, rutiner og instruksjoner på en positiv måte eller om det ligger begrensninger i regelverket som undergraver intensjonen knyttet til begrepet mål og resultatstyring.

16.1 Refleksjoner tilknyttet mine observasjoner (jfr. vedlegg 1):

- Klare mandater i forhold til faseinndelingen av prosjektet og prosjektorganisasjonens roller.

Det er en lederoppgave å utvikle mandater, fullmakter og stillingsinstruksjoner for aktørene som inngår i prosjektgjennomføringen. Det kan se ut til at det er et mønster i mine observasjoner som viser at dette ikke gjøres i tilstrekkelig grad før prosjektet overdras fra initsieringsfasen til gjennomføringsfasen.

God forankring mellom aktørene i disse to faser er avgjørende ved at en kommune er nivå-delt mellom hva jeg har definert som politisk nivå og virksomhetsnivå. Samarbeidsrelasjonene mellom politisk nivå representert ved byrådsavdeling og virksomhet kan utvikles, med særlig fokus på klargjøring av prosjektets styrings og rapporteringsindikatorer. Dersom en klargjøring av ansvar ikke presiseres i de styringsdokumenter som legges til grunn for prosjektgjennomføringen kan det lett oppstå en situasjon med asymmetrisk informasjon mellom prinsipalen og agenten, mellom overordnet nivå og virksomhet.

- Ansvarsroller og organisasjonsdesign må dokumenteres før prosjektet overføres til gjennomføringsfasen.

Et gjennomgående trekk ved de dokumenter som jeg har gjennomgått viser at dette er et problem. Kravene til dokumentasjon har økt betydelig i de seneste år, blant annet gjennom innføring av et offentlig anskaffelsesreglement. I prosjekter hvor tidspresset for gjennomføring er overhengende, kan dette oppleves som en barriere for fremdrift. På den annen side stimulerer reglementet til god økonomi gjennom kravet til konkurranseutsetting av oppdrag. Denne type lovbestemte administrative aktiviteter har en tendens til å bli undervurdert i en tidspresset prosjektgjennomføring. Derfor må man ta disse arbeidskrevende administrative prosessene inn i prosjektorganisasjonen ved at det etableres relasjoner til administrativ fagkompetanse som kan styrke prosjektledelsen. Disse relasjonene må konstrueres inn i organsiasjonsplanen for prosjektet, slik at alle interessenter blir synliggjort

som elementer i form av nære koblinger. Dersom administrativ stabskompetanse fordres, må de ikke bare knyttes til prosjektet som løse koblinger. De nødvendige insentiver for deltagelse vil ikke være oppfylt og prosjektledelsen vil kunne oppleve at denne type ressurser ikke er tilgjengelig når det er behov for den. Flere av de prosjekter jeg har gjennomgått er etablert med løse koblinger til fagmiljøene som besitter spesialistkompetanse.

- Klare styringsindikatorer må utvikles, men synes å være vanskelig innenfor det tradisjonelle institusjonelle rammeverk i kommunen.

Å etablere klare mål for gjennomføring av en oppgave synes å fremstå som avgjørende for gjennomføring og utfall. I de observasjoner jeg har gjort fremstår målsettings- og styringsindikatorer som vanskelig å komme frem til, til tross for at et prosjekt i seg selv vil være tidsavgrenset og økonomisk avgrenset.

Overordnede mål og strategier må konkretiseres som styringsparametre dersom det skal være mulig å følge opp prosjektet underveis og treffe korrigerende tiltak ved en uheldig utvikling eller sikre en god utvikling. Prinsippal – agentteorien peker på at det er en grunnleggende forutsetning for aktørene at det etableres mål, som det er mulig å kontrollere utviklingen opp i mot.

- Ofte mangel på styringsdokumentasjon;

I henhold til en ”beste praksis” modell er det noen dokumenter som betraktes som svært sentrale i forbindelse med prosjektgjennomføring.

Dette er: - styringsdokument som beskriver prosjektet i en oversiktlig form. I tillegg vil det vanligvis kreves at følgende planer eksisterer:

- organisasjonsplan
- periodisert budsjett
- fremdriftsplan
- innkjøpsplan/kontraksstrategi
- risikovurderinger

Disse dokumentene vil det, avhengig av prosjektets kompleksitetsgrad og særegne trekk være tidkrevende å fremskaffe. I forbindelse med større utbyggingsprosjekter er det mer vanlig at disse dokumentene forefinnes, men i henhold til de observasjonene jeg har referert viser det

seg at de fremstår som mangelfulle. Dette gjør seg gjeldende i større grad i forbindelse med mindre prosjekter enn større prosjekter, hvilket innebærer at også mindre prosjekter kan ha nytte av denne type dokumentasjon.

- Signifikant økonomisk rapportering – nye modeller må utvikles for det aktuelle styringsnivå.

Jeg har spesielt konsentrert meg om den styringsinformasjon som fremkommer i gjennomføringsfasen og hevdet at informasjonen er lite formålstjenlig for prosjektstyring. Dette hevder jeg har sammenheng med de kommunale budsjett- og regnskapsprinsipper, nettopp fordi prinsippene ikke er beregnet for ressursstyring og resultatmåling. Kommunale regnskapsprinsipper bør derfor vurderes og utvikles slik at signifikant og aktuell økonomisk informasjon kan fremstilles i gjennomføringsfasen. Hvis ikke dette gjøres vil prosjektledelsen ikke kunne gjøre seg nytte av den informasjon som fremkommer og økonomistyringssystemet vil miste sin legitimitet.

16.2 Refleksjoner vedrørende styringsverktøy for måling av fremdrift og resultater i gjennomføringsfasen.

De verktøy som benyttes for å fremskaffe økonomisk informasjon må kategoriseres ut i fra formål:

- Prosjektstyringsverktøy for detaljert aktivitetsoppfølging.
- Ledelsesverktøy for oppfølging på aggregert virksomhetsnivå.

I offentlig sektor ser det ut til å være vanskelig å kombinere sentrale styringssystemer med desentrale og lokale prosjektstyringsverktøy. Det har i henhold til mine samtaler og observasjoner vært rettet kritikk mot at sentrale økonomiverktøy er tungrodd og gir lite signifikant informasjon. Det å utvikle gode styringsverktøy på disse to nivåer er viktig og det kan konstateres at alle de aktører jeg har vært i kontakt med, peker på dette som et problem.

Det ser ut til at det ligger store utfordringer i forbindelse med å utvikle gode økonomisystemer for prosjektstyring i gjennomføringsfasen. Det hele må starte med å utvikle de nødvendige styringsindikatorer som er mer målbeskrivende. Resultatmålene som økonomisystemene skal frembringe informasjon om, må være spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske, tidsavgrensede og enkle. Dette er en ideell målsetting i seg selv og fremstår som krevende. Fagmiljøer og økonomisk/administrative miljøer i virksomheten må innlede en dialog for å komme frem til optimale løsninger.

16.3 Oppfølging og dialog

Etter at informasjonsgrunnlaget for fremstilling av prosjektforløpet i økonomiske termer er fastsatt, er det viktig at det etableres organisatoriske instanser som har kompetanse til å følge opp prosjektets utvikling. I flere av de prosjekter jeg har observert etableres det en styringsgruppe med nødvendig kompetanse til å utøve kontroll. Det ser imidlertid ut til at de styringsgruppene som etableres, etableres med en bemanning som er teknologisk kompetent, men mindre grad kompetent innenfor de økonomisk/administrative fag.

Dette kan innebære at prosjektleder ikke får den kvalifiserte tilbakemelding på de rapporter som fremstilles og dette kan undergrave motivasjonen for å bringe frem signifikant økonomisk informasjon.

Dialog mellom aktørene i styringsgruppe og prosjektledelse fremstår som viktig og styringsgruppen må være bevisst på sin lederrolle i denne sammenheng.

17. Avslutning og konklusjoner

Etablering av prosjektoppgaver og senere styring av disse fremstår som mer kompleks enn det jeg på forhånd hadde forestillet meg. Det har vært vanskelig å finne frem til gode forklaringer på hvorfor så mange forvaltningsorganer møter de samme problemer. Det er utviklet kompetanse og retningslinjer basert på mye erfaringsmateriale. Når det foreligger retningslinjer, er oppgaven å få tatt disse retningslinjene i bruk på en systematisk og metodisk måte. Prosjektgjennomføring kan dermed betraktes mer som en metode, som bør kobles til en rasjonell "beste praksis" modell.

Metoden for å utvikle prosjekter etter en beste praksis modell er beskrevet i litteraturen knyttet til prosjektstyring, problemet synes i stor grad å være at metodene som anbefales ikke tas i bruk. Staten har, som jeg har beskrevet også utviklet sine modeller for god ledelse og prosjektstyring. Det er mulig å basere seg på å utvikle egne manualer og sjekklister, som kan gi gode føringer på hvordan prosjektoppgaver skal gjennomføres på en optimal måte i Oslo kommune.

Principal- agentteorien peker på at problemer og målkonflikter kan oppstå dersom fullmakter og mandater mellom aktørene er utydelig definert. Dersom mål er utydelig definert vil også kontrollaspektet ved oppfølging av mål bli komplisert. En viktig del av arbeidet med å definere prosjektets styringsgrunnlag er det budsjettarbeidet som nedlegges basert på de vedtatte rammer som er nedfelt i form av et politisk vedtak.

Dette innebærer at prosjektmålene også av denne grunn kan bli vanskelig å definere. Igjen oppstår problemet med målkonflikter, ved at muligheten for tidkrevende diskusjoner oppstår først og fremst i initeringsfasen. Denne fasen kan også få betydning for gjennomføringsfasen ved at prosjektet blir gjenstand for tidsforsinkelser. Gjennomføringsfasen vil i stor grad være preget av markedsaktørenes interesser i form av at det slutes entrepriskontrakter med private virksomheter, som skal stå for utførelsen. Dette er markedsaktører, som vil kunne utnytte svake relasjoner, i et svakt fungerende system hos bestiller (prinsipalen).

Min hypotese om at det er en nær sammenheng mellom hvilket rammeverk et prosjekt settes inn i og det resultat som oppnås i gjennomføringsfasen, fremstår etter min oppfatning fortsatt som viktig. Jeg vil fortsatt hevde at et godt gjennomført prosjekt er en funksjon av en hensiktsmessig organisering og planlegging basert på en beste praksis modell gjennom alle faser av prosjektforløpet. Styringsutgangspunktet må defineres klart i initieringsfasen og følges opp både i gjennomførings-fasen og effekt/evalueringsfasen.

I tillegg til klare organisatoriske fremstillinger med rolleavklaringer og ledelsesprinsipper, må også de styringssystemene som skal bidra til informasjon mellom aktørene på de ulike nivåene være tilpasset de opprinnelige styringsindikatorene og følge med gjennom hele prosjektforløpet. I gjennomføringsfasen er det bestemte oppfølgingsmomenter som må rapporteres på en systematisk måte og de rapportene og den informasjon som fremstilles må være tydelig med hensyn på å oppnå mål.

Mange av de informantene jeg har vært i kontakt med peker nettopp på at det mangler gode styringsverktøy, som gir god informasjon i beslutningssituasjonen. Det pekes også på som et gjennomgående problem at fullmakter, mål og mandater er uklart beskrevet.

Gode styringsverktøy er en forutsetning for god økonomistyring, men det er ikke alltid styringsverktøyene i seg selv gir god nok informasjon. Det viser seg å være et stort utviklingsbehov av operative prosjektstyringsverktøy i Oslo kommune. Det er ikke bare styringsverktøyene i seg selv som er avgjørende, men også de budsjett og regnskapsprinsipper som verktøyene er basert på som betyr noe. Jeg har pekt på at staten benytter det såkalte kontantprinsippet i sine sentrale økonomi og regnskapsystemer og Oslo kommune det såkalte anordningsprinsippet. Men verken kontantprinsippet eller anordningsprinsippet gir god nok styringsinformasjon i forhold til det idealet man har om å oppnå optimal resultatstyring.

Staten er, som jeg har pekt på tidligere i denne oppgaven i ferd med å teste ut det såkalte periodiserings-prinsipp og dette prinsippet vil kunne gi bedre økonomisk informasjon om ressursbruken i prosjektsammenheng.

I NOU 2003:6 Hva koster det? erkjennes det at det i et statlig system som i utgangspunktet er basert på kontantprinsippet og årlige bevilgninger, er vanskelig å fremskaffe løpende informasjon om prosjektenes utvikling i gjennomføringsfasen. Dersom det er mulig å fremskaffe bedre styringsinformasjon i gjennomføringsfasen vil dette kunne bidra til en mer optimal måloppnåelse med virkning for de samfunnsøkonomiske effekter som ble satt opp i initsieringsfasen.

Oslo kommunes system for resultatoppfølging er basert på anordningsprinsippet og budsjettssystemet basert på årlige bevilgninger og oppfølging på årsbasis. Dette ansees heller ikke som et godt system eller et godt prinsipp i forbindelse med prosjektgjennomføring, hvor man skal følge opp prosjektmålene løpende nettopp for å kunne håndtere en uheldig utvikling av et prosjekt eller sikre en heldig utvikling. Prosjektmålene må tydeliggjøres og det må være mulig å bygge opp økonomistyringssystemer som understøtter og gir informasjon løpende om prosjektmålene er mulig å nå, slik at det blir mulig å sette inn korrigerende tiltak i tide.

Prosjektmål og samfunnsøkonomiske mål kan være vanskelig å forene og målkonflikter kan oppstå. Prosjektmålene er som oftest relativt enkelt å kvantifisere og kan ha karakter av å være såkalt mikroøkonomisk orientert, mens samfunnsøkonomiske mål kan vanskeligere å kvantifisere og knyttes gjerne til en makroøkonomisk fagtradisjon. Staten har, forsøkt å etablere samfunnsøkonomiske mål i prosjektsammenheng og samtidig forsøkt å fremstille effektene i form av en kvantitativ symbolikk. Oslo kommune har etablert samfunnsøkonomiske mål, men de fremstår som vage og dermed blir det komplisert å måle om prosjektene faktisk når sine mål..

Jeg ser for meg, at Oslo kommune kan utvikle og forbedre sine styringssystemer ved å fokusere på følgende forhold:

1. Sette klare krav til styringsindikatorer, hvor prosjektmål og samfunnsøkonomiske mål tydeliggjøres.
2. Sette klare krav til styringsdokumentasjon.
3. Sette klare krav til organisering og kompetanseevaluering av prosjektorganisasjonen
4. Vurdere bedre verktøy for økonomioppfølging i gjennomføringsfasen
5. Utvikle veiledninger og retningslinjer for ”beste praksis” basert på de retningslinjer som staten har utviklet.
6. Etablere en kompetanseinstans for økonomistyring i kommunen
7. Etablere læringsarenaer for kommunens prosjektmedarbeidere
8. Stille klare krav til samhandling mellom fagkompetanse teknologi og fagkompetanse økonomi.

9. På administrativt nivå må det stilles klarer krav til prosjektdokumentasjon før prosjektet starter, dvs så tidlig som mulig i gjennomføringsfasen. Disse dokumentene kan fremstilles uavhengig av om prosjektene er kompliserte eller ikke og bør som et minimum bestå av:
- Styringsdokument som beskriver prosjektet
 - Målsettingsdokument
 - Organisasjonsplan med tydelige ansvarsroller og mandater
 - Fremdriftplan
 - Leveranseplan og kontraktsstrategi
 - Økonomisk rapporteringsplan
 - Budsjett som strekker seg over hele prosjektfasen og er periodisert.

Erfaringer knyttet til prosjektgjennomføring tyder på at man ikke kan planlegge seg bort i fra enhver utfordring som oppstår, verken i initieringsfasen eller i gjennomføringsfasen. Det å ha tenkt igjennom mulig utfall og risikomomenter kan i større grad karakteriseres som en prosess hvor prosjektaktørene utnytter den tilgjengelige fagkompetanse for om mulig å etablere en beredskap dersom krevende situasjoner skulle oppstå underveis i prosjektet. Det hjelper lite å gripe fatt i problemet når prosjektet er i sin avslutningsfase, da er man bundet og frihetsgraden til å korrigere en uheldig utvikling er ikke lenger tilstede.

17.1 Hva kan motivere til bedre styring av investeringsprosjekter?

Styring av komplekse investeringsprosjekter som vedvarer over flere år, fordrer at oppgaven som skal løses må være tydelig definert og at oppgaven må være dokumentert. De aktørene som skal delta i prosjektutviklingen må kobles til den prosjektorganisasjonen som etableres og relasjoner mellom interessenter må defineres. God ledelse er god styring krever engasjement og motivasjon for å løse prosjektoppgaven og dette engasjementet må videreføres og nedfelles i hele prosjektorganisasjonen. Erfaringer tyder på at dette ikke gjøres i tilstrekkelig grad.

Det er ikke lett å styre prosjekter hvis målene er uklare. Det å utarbeide klare mål er en aktivitet som krever tid og ressurser for å utarbeide. Også de krav som stilles for å kunne oppnå mål må tydeliggjøres og dersom dette ikke skjer kan det oppstå en situasjon mellom prinsipal og agent som kan frembringe målkonflikter. Er resultatkravene uklare vil oppgaven bli mer krevende å gjennomføre.

Kommunikasjon mellom styringsleddene er i henhold til systemteorien svært viktig, og det kan løses ved å etablere veiledinger for hvordan dette skal gjøres ved at styringsleddene definerer møtearenaer hvor for eksempel økonomoppfølging settes tydelig på dagsorden.

Mitt inntrykk gjennom erfaring er at det legges for lite vekt på organisering og økonomisk planlegging i forbindelse initieringsfasen generelt og det kan se ut til at prosjektorganisasjonen er løst koblet til den klassiske linje/stabsorganisasjon som prosjektorganisasjonen utgår fra, sett i et informasjonsutvekslings- og kompetanse-overføringsperspektiv.

Det instrumentelle styringssystemet må tilpasses de ulike nivåer hvor beslutninger fattes, og må tilpasses ny organisering basert på desentralisert beslutningsfullmakt, resultatmåling og ansvarliggjøring og samtidig ivareta økt frihetsgrad gjennom rammebevilgningsregimet. Begreper tilknyttet paradigmet New Public Management, hvor markedsgjøring, resultatorientering, desentralisering av beslutningsfullmakt og ansvarliggjøring står sentralt, ikke ser ut til å ha fått tilstrekkelig gjennomslag i de virksomheter, hvor prosjektoppgaver er en vesentlig del av produksjonen og hvor prosjektorganisering utgjør en betydelig del av basisvirksomheten.

I det funksjonalistiske perspektivet pekes det på at handling kan forstås som problemløsning, som følge av konflikter mellom personer og grupper. Handling kan forstås som anvendelse av standard prosedyrer eller andre regler på gitte situasjoner. Dette innebærer at politisk nivå har mulighet til å styre handling ved innføring av bestemte prosedyrer og handlingsregler. Dilemmaet er at handlingsreglene kan begrense atferd og vil kunne oppfattes som en begrensning i det handlingsrommet som prosjektledelsen har. Derfor må regleverket utformes slik at de blir veiledende basert på erfaringer, mer enn som rigide lover og bør bringes frem som mulige modeller for læring.

Jeg antar med andre ord at et økonomisk og kvalitetsmessig vellykket prosjekt i stor grad er en funksjon av en god og gjennomtenkt planlegging og prosjektorganisering, helt fra initieringsfasen til og med gjennomføringsfasen, forutsatt at handlingene følger en rasjonell modell. Det er trolig en kausal årsakssammenheng mellom grad av planlegging og grad av måloppnåelse i form av prosjektets nyttevirkning for samfunnet.

17.2 Hva jeg anser som de viktigste drivkrefter i prosjektstyringsammenheng basert på mine observasjoner og studier

Prosjektlederrollen er svært sentral i prosjektsammenheng, og utvelgelse av rett prosjektleder med riktig kompetanse i forhold til oppgavens karakter er viktig. Det kan i mange tilfeller se ut til at det legges for lite arbeid i denne type vurderinger. Dette kan skyldes at det sjelden dokumenteres hvordan dette gjøres og hvilke kriterier som legges til grunn for utvelgelse av

prosjektleder. Derneft er prosjektleder ansvarlig for å bygge opp et prosjeklederteam, hvor også begrepet multikompetanse må fokuseres. Det er min observasjon at kravene til økonomisk-administrativ kompetanse i prosjektsammenheng sjelden vurderes som vesentlig og har lett for å bli undervurdert.

17.3 Har jeg fått bekreftet mine hypoteser?

Til en viss grad mener jeg at jeg har fått bekreftet min hypotese om at prosjektgjennomføringen i stor grad preges av det institusjonelle rammeverket som omgir prosjektet og prosjektorganisasjonen. Jeg har vurdert det institusjonelle rammeverket med et spesielt fokus på de økonomireglementer og veiledninger som foreligger i Staten og Oslo kommune og det kan synes som at Oslo kommunes økonomireglement bør revideres og moderniseres. Først og fremst ved i større grad å implementere tydeligere krav til resultat og målstyring og ikke minst utarbeide tydeligere veiledninger for hvordan dette skal gjennomføres i praksis, spesielt i forhold til gjennomføring av investeringsprosjekter.

Derneft har jeg fått bekreftet at det foreligger modeller og retningslinjer som kan benyttes i forbindelse med prosjektgjennomføring og det bør være mulig å ta disse modellene i bruk som underlag for å utvikle en standard metode for gjennomføring av prosjekter.

Utfordringen for styringsgruppe og prosjektleder må derfor være å forsøke å sette beste praksismodellen inn i alle faser av prosjektforløpet. Man må i større grad legge vekt på å utarbeide styringsdokumenter, som gir en tilpasset og formålstjenlig beskrivelse av prosjektets mål og resultatkrav tidlig i initieringsfasen. Dersom man utvikler dette arbeidet i en tidlig fase av prosjektforløpet vil man ha et godt grunnlag for styring i gjennomføringsfasen.

Et metodisk arbeid og en metodisk analyse basert på beste praksis modeller vil kunne redusere usikkerhet og kunne føre til en bedre resultatoppgnåelse. Prinsipal - agentteorien bekrefter dette ved en tydeliggjøring av roller med hensyn på ansvar, utarbeidelse av rapporteringsrutiner mellom prinsipal og agent, slik at kontroll og oppfølging muliggjøres basert på omforente styringsindikatorer.

Budsjett- og regnskapsdata må utvikles for å kunne understøtte beslutningssituasjonen og det er viktig at budsjett- og regnskapsdataene gir signifikant informasjon, som er til nytte for prosjektleder, prosjektteamet og styringsgruppen.

18. Sammendrag

Mitt inntrykk er at det legges for lite vekt på organisering og økonomisk planlegging i forbindelse initieringsfasen generelt og det kan se ut til at prosjektorganisasjonen er løst koblet til den klassiske linje/stabsorganisasjon som prosjektorganisasjonen utgår fra, sett i et informasjonsutvekslings og kompetanse-overføringsperspektiv.

Det instrumentelle styringssystemet må tilpasses de ulike nivåer hvor beslutninger fattes, og må tilpasses ny organisering basert på desentralisert beslutningsfullmakt, resultatmåling og ansvarliggjøring og samtidig ivareta økt frihetsgrad gjennom rammebevilgningsregimet. Begreper som resultatorientering, desentralisert beslutningsfullmakt og ansvarliggjøring står sentralt, men ser ikke ut til å ha fått tilstrekkelig gjennomslag i de virksomheter, hvor prosjektoppgaver er en vesentlig del av produksjonen og hvor prosjektorganisering utgjør en betydelig del av basisvirksomheten.

Nye regler og prinsipper for økonomistyring bør utarbeides og institusjonaliseres via økonomireglementet.

Det kan videre synes som at det i liten grad er utviklet definerte arenaer for aktiv behandling av styringsinformasjon verken på virksomhetsnivå, prosjektnivå eller mellom det operative nivå og stabsnivå i basisorganisasjonen. Det ser ut til å være et problem knyttet til å presisere hvilke styringsparametre, som skal rapporteres til de ulike nivåer i styringskjeden.

Økonomistyring i offentlig sektor handler om å forvalte og styre knappe ressurser for å oppnå størst mulig nytte i forhold til ressursinnsatsen.

Det virker også som at den styringsinformasjon som fremkommer, ikke blir anvendt på en rasjonell måte ved at den ikke benyttes som informasjonsunderlag for beslutninger eller at den informasjonen som fremkommer er misvisende (ikke tilstrekkelig valid) og således ikke er egnet for styringsformål. Hvis de økonomiske signalene knyttet til prosjektgjennomføring ikke kommer frem til de beslutende organer i tide, vil den økonomiske informasjon være verdiløs i seg selv, bare bekreftende og lite egnet for proaktiv handling.

Jeg anser følgende forhold som avgjørende for å oppnå en bedre resultater i forbindelse med en forsterket styring og gjennomføring av investeringsprosjekter, basert på en mål og resultatstyringsmodell i Oslo kommune:

Prosjekter må planlegges etter en beste praksis modell, hvor signifikante planer inngår som en del av et styringsdokumentet. Styringsdokumentet skal beskrive prosjektoppgaven, og planene må minimum bestå av organisasjonsplan, fremdriftsplan, budsjett med resultatindikatorer, leveranseplaner og risikoanalyser. Kravet til god styringsdokumentasjon er økt i de senere år, fordi kravene til effektivitet øker i offentlig sektor.

En forbedret kvalitetssikring av styringsdokumentasjon, vil kunne redusere risiko i betydelig grad. Styringsrelasjonen mellom prinsipal og agent forsterkes gjennom å etablere et system for kvalitetssikring.

Prosjektleder må rapportere til en kompetent styringsgruppe basert på signifikante styringsindikatorer uavhengig av prosjektets størrelse og kompleksitetsgrad. Prosjektlederrollen må være tydelig definert.

Prosjektaktørens roller må defineres tydelig med hensyn på ansvar og rapporteringslinjer.

Mål og resultatstyring må innføres basert på veiledninger og Oslo kommunes økonomiregulemet bør oppdateres og moderniseres med hensyn til å definere innholdet i begrepet mål og resultatstyring i forbindelse med utvikling og gjennomføring av investeringsprosjekter..

Erfaringsutveksling i kommunens prosjektmiljø må forsterkes og bygges ut i form av læringsarenaer.

Det bør utvikles formålstjenlige styringsverktøy for økonomisk oppfølging av prosjekter. Periodiserte budsjetter må forefinnes før gjennomføringsfasen starter. Regnskaps og budsjettprinsipper må baseres på et periodiseringsprinsipp, som i større grad reflekterer det løpende ressursforbruket i prosjektet.

Litteraturliste:

Andersen, Grude, Haug – Målrettet prosjektstyring. NKI-forlaget 2004

Busch, Johnsen, Valstad, Vanebo - Endringsledelse i et strategisk perspektiv. Universitetsforlaget 2007.

Busch, Vanebo – Organisasjon og ledelse Et integrert perspektiv Universitetsforlaget 2003.

Busch, Johnsen, Vanebo – Økonomistyring i det offentlige. Universitetsforlaget 2002.

Busch, Johnsen, Klausen, Vanebo – Modernisering i offentlig sektor. Universitetsforlaget 2005.

Christensen, Kreiner – Prosjektledelse i løst koblede systemer. Jurist og Økonomiforbundets forlag 1. udgave, 12. oplag 2005.

Hansen, Erik – Strategisk prosjektstyring. Forlaget Samfundslitteratur 2002.

Hatch, Mary Jo – Organisasjonsteori. Abstrakt forlag 2001.

Hovi, Rasch – Strategisk handling – innføring i bruk av rasjonalitetsmodeller. Universitetsforlaget 2006.

Jacobsen, Dag Ingvar – Hvordan gjennomføre undersøkelser. Høyskoleforlaget 2005.

Jessen, Svein Arne – Mer effektivt prosjektarbeid. Universitetsforlaget 2005.

Jessen, Svein Arne – Prosjektarbeid og konsekvensanalyser. Universitetsforlaget 2000.

Johnsen, Åge – Resultatstyring i offentlig sektor. Fagbokforlaget 2007.

Kleven, Terje – Planlegging og handling. Kommuneforlaget 1990.

Marøy, Morten – Prosjekt i teori og praksis – Avhandling Sintef 1997.

Nyeng, Frode – Vitenskapsteori for økonomer. Abstrakt forlag 2004.

Opstad, Leiv – Økonomistyring i offentlig sektor. Gyldendal 2006.

Røvik, Kjell Arne – Trender og translasjoner. Universitetsforlaget 2007.

Similä, Jan Ole – Kontraktsledelse. Kompendium HINT 2005.

Westhagen, Harald – Prosjektarbeid. Gyldendal 2008.

Artikler:

Hagen, K.P., artikkel prinsipal - agentteori: Implikasjoner for offentlig politikk og styring.

Forelesningsfoiler v/ Harald Ness MPA-studiet i faget metode 2007/2008.

Kilder:

Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 – Finansdepartementet.

Oslo kommunes økonomireglement gjengitt i forslag til budsjett 2009, økonomiplan 2009 – 2012.

Veien gjennom KS2 – Håndbok – Norsk senter for prosjektledelse, 2006.

Veileder nr. 1 – Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ. Det sentrale styringsdokument versjon 1.1 datert 11.3.2008 v/Finansdepartementet.

Mål og resultatstyring i staten – En veileder i resultatmåling. Senter for statlig økonomistyring (SSØ) 29. november 2006

Veileder – Samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter. Senter for statlig økonomistyring (SSØ) 2006.

Norges offentlige utredninger NOU – Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten 2003:6.

Oslo kommune Kommunerevisjonen – Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Omsorgsbygg Oslo KF – rapport 5/2008.

Terra Mar – Prosjekt revisjon – rapport 6. sept. 2000.

Concept-programmet NTNU – foredragsfoil v/Knut Samset 2008.

Vedlegg 1

Fakta grunnlag 1:

Kilde: Konsulentrapport Terra Mar AS av 6.sept. 2001.

Generelt:

1. Rehabilitering av prosjekt i regi av Oslo kommune. Rehabiliteringsprosjekt i størrelsesorden 35 mill. kr. med tilhørende betydelige tids og kostnadsmessige overskridelser.

Hovedbudskap: Generell svak prosjektkompetanse og - styring. anbefaler prosjektopplæring og etablering av krav til ledernivået i etaten mht. organisering, planlegging, styring og oppfølging.

Byrådsavdelingsnivå:

Observasjon 1.

Kommunens bevilgningsrutine oppfattes som en tidsmessig flaskehals mht endring/tillegg som avdekkes underveis.

Det ble under anleggsarbeidene, som normalt er for denne type rehabilitering/ombyggingsprosjekter, avdekket en del forhold det ikke var tatt høyde for i forprosjektet/kostnadsrammen, men som ble ansett som ønskelig eller nødvendig å gjøre noe med. Av hensyn til prosjektets øvrige fremdrift tok man seg imidlertid ikke tid til å søke om økte bevilgninger ettersom tiden for dette ville ta for lang tid.

Det at prosjektet har påtatt seg mer enn det som opprinnelig var forutsatt er ikke rapportert oppover i systemet.

Observasjon 2.

En rekke tilleggsbehov skyldes et historisk manglende vedlikehold.

Observasjon 3.

Politiske pålegg fører til endret fokus og ekstraordinære tiltak må iverksettes på prosjektnivå med tids og kostnadsmessige konsekvenser.

Virksomhetsnivå:

Observasjon 1.

Etatens rutiner for prosjektarbeid bærer preg av å være mangelfulle, og reflekterer en manglende kompetanse på ledelsesnivå mht. hvilke krav som bør stilles når det gjelder planlegging, oppfølging og dokumentasjon/rapportering.

Observasjon 2.

Valg av kontraktstrategi/entrepriseform virker tilfeldig og lite bevisst, hvilket også har gitt uklarheter mht nivå på oppfølgingen av de ulike entrepriser.

Observasjon 3.

”Byggekomiteen” er ment å fungere som et rådgivende organ for prosjektlederen, der det overlates til prosjektleder å vurdere om/når man har behov for denne funksjonen. Dette innebærer at man i praksis ikke har noen form for kvalitetssikring av prosjektlederfunksjonen.

Avdelingsnivå etat:

Observasjon 1:

Hvilke kriterier som lå til grunn for valget av ekstern prosjektleder er uklart. Vår oppfatning er imidlertid av dette utelukkende kan ha blitt gjort ut fra en funksjonsfaglig vurdering og at vedkommendes kompetanse innen prosjektledelse knapt kan ha vært vurdert.

Observasjon 2:

Det eneste som finnes av ”spilleregler” for prosjektarbeid i avdelingen er to rutiner som omhandler henholdsvis ”produksjon/forsendelse av diverse dokumenter” og ”anskaffelser/styring av investeringsprosjekter”. Det er imidlertid ingen føringer for hvordan prosjekter skal planlegges, følges opp og rapporteres til nærmeste overordnede. Vi vil hevde at det ikke har vært noen form for kvalitetssikring av det arbeid eller den funksjon som utøves av prosjektleder.

Observasjon 3:

Prosjektkompetansen blant avdelingens prosjektdeltagere synes mangelfull i forhold til det prosjektoppdrag avdelingen skulle stå ansvarlig for.

Observasjon 4:

Det er ikke utarbeidet et eget organisasjonskart for prosjektet.

Prosjektnivå:**Observasjon 1:**

Rollefordeling mellom intern og ekstern prosjektleder er bare vagt beskrevet i prosjektadministrativ håndbok for prosjektet.

Observasjon 2:

I praksis mener vi å kunne registrere at den eksterne prosjektledelsen i mange tilfeller er utført av byggeleder, til tross for at dette lå utenfor vedkommendes mandat.

Observasjon 3:

Rådgivende ingeniør Bygg ble opprinnelig engasjert til å inneha rollen som ”prosjekteringsleder”. Etter at ekstern prosjektleder ble engasjert i prosjektet, har det imidlertid hersket en nærmest total forvirring om hvem som har innehatt denne rollen.

Observasjon 4:

Prosjektet mangler en styringsgruppe å rapportere til, ettersom Byggekomiteens rolle bare er et rådgivende organ.

Observasjon 5:

Det er utarbeidet en prosjektadministrativ håndbok som inneholder noen rutiner/”spilleregler” for prosjektet. En viktig rutine som endringshåndtering er tilfredsstillende beskrevet, men det mangler imidlertid helt kritiske rutiner som beskriver krav til for eksempel budsjettering, tidsplanlegging, kostnadsstyring, fremdriftsstyring og statusrapportering.

Observasjon 6:

Det er ikke formulert noen mål ut over den tekniske beskrivelsen. En klarere synliggjøring av mer spesifiserte ”produktmål” og ”effekt mål” ville gitt prosjektet en tydeligere styringsprofil.

Observasjon 7:

Der er ikke utarbeidet noen form for prosjektstruktur eller ”kontoplan” for arbeidene som skal utføres. Dette er et viktig underlag for de tidsplaner og budsjetter prosjektet skal styres etter.

Observasjon 8:

Det forelå på oppstartstidspunktet ingen detaljerte tidsplaner for prosjektet.

Observasjon 9:

Ved prosjektstart forelå det bare en totalramme for prosjektet. Den økonomiske rammen ble brutt ned på entreprenivå, men kostnadene er aldri lagt ut i tid i form av et periodisert budsjett. Prosjektet har således hatt et meget svakt grunnlag for styring og oppfølging av kostnadene.

Observasjon 10:

Det har ikke vært stillet noen formelle krav til statusrapportering av henholdsvis fremdrift eller kostnader i prosjektet.

Observasjon 11:

I mangel av detaljert periodisert kostnadsbudsjett var det en allmenn oppfatning i prosjektet at man hadde en betydelig reserve i forhold til det prosjektet var estimert å skulle koste.

Observasjon 12:

Valg av entrepriseoppdeling var vilkårlig og ikke et resultat av en aktiv holdning til hvilke ambisjoner mht. oppfølging/styring kommunen ønsket å pålegge seg selv. Det har vært uttalt at kommunen trodde de kjøpte seg fri for risiko. Den valgte entreprisereform har imidlertid bare delvis ivare tatt dette.

Anbefalinger:

1. Heving av prosjektlederkompetansen i etaten
2. Bevisst holdning til kontraktstrategi
3. Opprette styringsgruppe
4. Avklare roller og ansvar i hvert enkelt prosjekt
5. Utarbeidelse av prosjektadministrative rutiner

Fakta grunnlag 2:

Riksrevisjonens undersøkelse av styring og oppfølging av prosjektet Nytt Rikshospital.

Kilde: Dokument nr. 3:7 (1999 – 2000)

Observasjon 1:

Rikshospitalprosjektet stiller særlige krav til de administrative styrings og kontrollsystemene som benyttes. Det bør være etablert et prosjektstyringssystem som sikrer at aktører i alle ledd til rett tid får tilstrekkelig, relevant og korrekt grunnlagsinformasjon for sine beslutninger.

Observasjon 2:

Det er viktig at det foreligger et planverk som til enhver tid reflekterer det samlede arbeidsomfanget i prosjektet, som viser hvilke oppgaver og ressurser som kreves for å fullføre prosjektet.

Observasjon 3:

Det er viktig at det etableres klare ansvarsforhold for å godkjenne endringsforslag, og at det foreligger rutiner for systematisk undersøkelse av konsekvenser av avvik og endringer.

Observasjon 4:

Det framgår av undersøkelsen at departementets løpende oppfølging av prosjektet har blitt vanskeliggjort av at Statsbygg ikke har rapportert korrekt i forhold til økonomi og framdrift.

Observasjon 5:

Mandatet for styringsgruppen for prosjektet avspeilte ikke de reelle myndighetsforholdene.

Observasjon 6:

Det stilles spørsmål ved om kostnadsrammer og endring i kostnadsrammer var basert på grundige kostnadsvurderinger før fremleggelse for overordnet myndighet.

Observasjon 7:

De administrative systemene har ikke vært tilstrekkelig dimensjonert og fulgt opp.

Observasjon 8:

Byggherren har ikke organisert planleggingsfunksjonen godt nok og funksjonen har vært lavt bemannet sett i forhold til prosjektets størrelse og kompleksitet.

Observasjon 9:

Det har ikke vært etablert gode nok rutiner og systemer for å holde oversikt over fremdriften og kostnadsutviklingen i prosjektet.

Observasjon 10:

Det har ikke vært foretatt løpende systematiske utredninger av økonomiske, framdriftsmessige og funksjonelle konsekvenser av endringsforslag.

Observasjon 11:

Svakhetene ved prosjektstyringen har medført at prosjektledelsen og ledere på ulike nivåer i prosjektorganisasjonen ikke har fått god nok informasjon til å styre og samordne prosjektarbeidet.

Observasjon 12:

Komplekse byggeprosjekter stiller store krav til alle involverte parter.

Observasjon 13:

Utfører rapporterte over en lang periode at økonomien og framdriften var stram, men under kontroll.

Observasjon 14:

Den administrative styring av prosjektet har ikke vært tilstrekkelig sett i forhold til prosjektets størrelse og kompleksitet.

Observasjon 15:

Ledelsen hos utfører har ikke lagt ned nok ressurser i organiseringen av planleggings og oppfølgingsfunksjonen og har ikke utnyttet de metoder og verktøy innen prosjektstyring som er tilgjengelige.

Observasjon 16:

Utførers opplegg for risikohåndtering har vært mangelfull.

Observasjon 17:

Kostnadsrammene som er fremlagt for bestiller er ufullstendige og urealistiske.

Observasjon 18:

Kvartalsrapporter ble behandlet i halvårlige evalueringsmøter.

Observasjon 19:

Svakhetene ved prosjektstyringen har medført at prosjektledelsen og ledere på ulike nivåer i prosjektorganisasjonen ikke har fått god nok informasjon til å styre og samordne prosjektarbeidet. Dette har bidratt til at det ikke tidlig nok har Svakheter i fremdriftsmålingen har også medført at man har

Observasjon 20:

Det har i følge utfører ikke lykkes i å oppnå tilfredsstillende kvalitet i rapporteringen av forventet sluttkostnad. Dette har medført problemer for styringen av prosjektet og sviktende grunnlag for å fatte riktige beslutninger, ikke minst om korrigerende tiltak på et tidlig nok tidspunkt.

Observasjon 21:

Prosjektstyringssystemene og kapasiteten i prosjektorganisasjonen har ikke vært tilstrekkelig dimensjonert i forhold til gjennomføringen av et så stort prosjekt.

Observasjon 22:

Stor svikt i rutiner for rapportering, også i forhold til beskrevne rutiner i PA-bok. Rapporteringen har ikke vært i samsvar med de faktiske forhold.

Observasjon 23:

Departementet (overordnet styringsinstans) opprettet et kvalitetsråd som skulle overvåke og påvirke total kvaliteten i prosjektet. Det kan stilles spørsmål om kvalitetsrådets arbeid. Departementet har plikt til å etablere ordninger som gir kontroll med at underliggende virksomheter organiserer og utfører sin økonomiforvaltning på en betryggende måte.

Observasjon 24:

Det er ikke utarbeidet stillingsbeskrivelser som klargjør ansvar og roller.

Fakta grunnlag 3

Oslo Kommunerevisjons forvaltningsrevisjonsnotat ”Beslutningsunderlaget ved prioritering av prosjekter nr. 3/2001.

Observasjon 1:

I dag er det først og fremst manglende ressurser i form av økonomi og fagfolk, som gjør at en velger å la lekfolk (de ansatte ved skolene) utarbeide handlingsplanen.

Fakta grunnlag 4

Oslo kommunerevisjons forvaltningsrapport Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Omsorgsbygg Oslo KF.

Observasjon 1:

Mangler rutiner for å vurdere risiko for at merkostnader oppstår.

Observasjon 2:

Økonomiske forpliktelser oppstår uten formell godkjenning.

Observasjon 3:

Ikke alle prosjektansvarlige benytter virksomhetens prosjektstyringssystem.

Observasjon 4:

Betydelige merkostnader er først blitt kjent i prosjektets slutfase

Observasjon 5:

Foretaket har nedfelt krav til økonomisk styring og oppfølging. Så lenge kravene er spredt på mange ulike dokumenter er det etter revisjonens oppfatning en risiko for at ikke alle aktuelle aktører i prosjektorganisasjonen er tilstrekkelig kjent med kravenes eksistens.

Observasjon 6:

En innleid prosjektansvarlig i Barnehageavdelingen viser til at han ikke var kjent med gjeldende fullmakter, og etterlyste informasjon om dette.

Observasjon 7:

Arkitekten ble tidelt rollen som byggeleder og fremmet mange endringer som forpliktet kommunen økonomisk.

Observasjon 8:

De prosjektansvarlige opplyser at ekstern prosjektleder har gjort bestillinger før det foreligger skriftlig godkjenning fra virksomhetens side.

Ingen av de eksterne prosjektlederne er gitt økonomiske fullmakter gjennom kontrakten.

Observasjon 10:

Betegnelsen prosjektansvarlig er definert i prosjektorganisasjonen. Samme type stilling er betegnet som prosjektleder i foretakets egne stillingsbeskrivelser. Tilsvarende betegnes den stillingen som prosjektleder i fullmakten fra 2004 og som prosjektansvarlig i fullmakten fra 2007 uten at det er nærmere redegjort for om dette er samme rolle/posisjon.

Ettersom prosjektansvarlig og prosjektleder i henhold til dagens prosjektorganisasjon har ulike posisjoner og fullmakter, kan manglende avklaring og definering av roller og stillingsbenevnelse føre til misforståelser.

Observasjon 11:

Ettersom selve husleiekontrakten inngås med bydelen etter at investeringsprosjektet er ferdig og sluttsummen er kjent, opplever foretaket at det er bydelene som bærer den økonomiske risikoen. Foretaket bærer den økonomiske risikoen i gjennomføringsfasen. Risikoen lastes imidlertid over på kunden ved at budsjettoverskridelsene tas inn igjen i husleieberegninger etter at prosjektet er avsluttet.

Observasjon 12:

Mangelfull kravspesifikasjon i prosjektbeskrivelsen nevnes som den største risikofaktor og oppgis som forklaring på merforbruk i de fleste prosjekter. Dette medfører endringer og tillegg med til dels store økonomiske konsekvenser.

Observasjon 13:

Det oppleves som et problem i en avdeling at foretaket ikke har et tilstrekkelig system for å håndtere økonomiske forpliktelser som oppstår som et resultat av at ansatte uten nødvendige fullmakter foretar bestillinger.

Observasjon 14:

Foretaket har ikke etablert rutiner for skriftlig og periodisk rapportering fra de prosjektansvarlige til avdelingsdirektørene eller fra avdelingsdirektør til administrerende direktør.

Observasjon 15:

Økonomisystemet er ikke tilstrekkelig oppdatert.

Observasjon 16:

De prosjektansvarlige opplever at de har relativt stor arbeidsbelastning, ved at det er for mange arbeidsoppgaver og prosjekter å styre og å følge opp.

Observasjon 17:

Risikoen for at styret får feilaktig informasjon om den økonomiske utviklingen og fremdrift er betydelig.

Fakta grunnlag 5.

Rapport ”Styrking av styring og kontroll med investeringsprosjekter i en byrådsavdeling. Oppsummering av kartleggingsfasen av 7 september 2007.

Observasjon 1.

Det foreligger ikke en etablert eller omforent forståelse av de ulike aktørenes arbeidsoppgaver, ansvar og myndighet innenfor investeringsområdet.

- Mistillit mellom aktørene
- Ikke klare skillelinjer for hvem som gjør hva.

Observasjon 2.

Etatene oppfatter ikke at det foreligger klare og entydige retningslinjer for innhold i budsjettinnspill og beslutningsgrunnlag.

- avvikende forståelse av hva som er akseptabelt å inkludere av prosjekteringskostnader
- lang tid fra avgivelse av budsjettinnspill fra etaten til tilbakemelding fra byrådsavdeling

Observasjon 3.

Stort fokus på overholdelse av anskaffelsesregelverk.

- Etatene mener at de har etablert god kontroll
- Samtidig opplever regelverket som en hemske i forhold til overholdelse av frister og fremdrift.

Observasjon 4.

Variierende forståelse av bruken av måltall

- hensiktsmessighet
- beregning og kvalitet

Observasjon 5.

Spesielt rapporteringsprosessene oppleves som uklare og til dels overlappende.

- Uklart i etatene hva byrådsavdelingen vil ha
- Uklart i byrådsavdelingen hva man egentlig trenger/ønsker
- Uklar organisering og samordning av oppfølging i byrådsavdelingen
- Målsettingen i en underliggende etat er å skjerme prosjektledere for arbeidet med rapportering. Kan redusere eierskap og forpliktelse

Observasjon 6.

Byrådsavdeling mangler kompetanse innenfor sentrale områder på investeringsområdet.

- Prosjektstyring
- Økonomi
- Bygg og anlegg

Observasjon 7.

Det er uklart om det foreligger retningslinjer for prosjektledere i etatene.

- Motstridende signaler om det finnes, om de er implementert eller følges opp.

Observasjon 8.

Det gis uttrykk for at det savnes klare retningslinjer, skille mellom hva som er oppgaver, ansvar og myndighet mellom byrådsavdeling og etater.

Observasjon 9.

Det gis uttrykk for at man savner møteplasser for erfaringsutveksling og organisatorisk læring på ulike nivåer i organisasjonen.

Observasjon 10.

Vurderer å implementere prosjektoppfølgingsystem fra leverandør.

Fakta grunnlag 6.

Oslo kommunes økonomireglement og styringsprinsipper.

Oslo kommunes styringsmodell.

Strategi for perioden 2009 - 2012

Sak 1 Forslag til budsjett 2009 – Økonomiplan 2009 – 2012.

s. 2:

Byrådet vil videre gjennomføre store investeringer innen skole, barnehage, eldreomsorg, teknisk sektor og samferdsel. Investeringene innebærer betydelige økonomiske løft for kommunen. For å sikre forutsigbarhet og kostnadskontroll, vil byrådet gjennomføre et nytt og forbedret system for investeringsprosjekter.

s. 4

Byrådet har store ambisjoner hva gjelder investering i skoler, barnehager, eldreomsorg og teknisk infrastruktur. Å reise nybygg og rehabilitere eksisterende bygningsmasse er kostbart. I de senere år har det vært en betydelig kostnadsøkning for flere investeringsprosjekter. Deler av en slik kostnadsøkning kan forklares ut fra en unormalt høy kostnadsvekst innenfor bygg- og anlegg i 2006 og 2007, men noe skyldes utilstrekkelig planlegging og gjennomføring.

Byrådet mener det må tas omfattende grep for å sikre kontrollen over utgiftssiden til kommunens store og planlagte investeringer fremover. Byrådet har derfor innarbeidet flere tiltak for å styrke kommunens **kontroll** på dette området.

En raskt økende befolkning gir behov for betydelige investeringer i skoler, barnehager, eldreomsorg og teknisk infrastruktur. Kommunen vil de nærmeste årene derfor har et høyt investeringsomfang. Skal kommunen få gjennomført nødvendige investeringer og samtidig beholde en langsiktig økonomisk handlefrihet, er det nødvendig med en styrket investeringskontroll slik at det bygges **kostnadseffektivt** og **uten store kostnadsoverskridelser**. Byrådet vil iverksette flere tiltak for å bedre styringen av investeringer. Dette er nærmere omtalt under del 1 Økonomiplanen kap. 2.4 investeringskontroll.

Byrådet foreslår at det for 2009 overføres i underkant av 240 mill. kr. fra drift til investering og mener at et slikt nivå er nødvendig for å sikre en viss egenfinansiering av de betydelige investeringene. Denne overføringen vi også fungere som en buffer slik at man unngår å måtte redusere virksomhetenes driftsrammer i løpet av året som følge av eventuell inntektssvikt.

s. 6

Styrket investeringskontroll

For å kunne gjennomføre nødvendige investeringer og samtidig opprettholde økonomisk handlefrihet er det nødvendig med en styrket kvalitetskontroll av beslutningsunderlaget før investeringsprosjekter vedtas. Det er også nødvendig å styrke oppfølging av investeringsprosjektene i gjennomføringsfasen. For å få til en slik bedret investeringskontroll/oppfølging foreslår byrådet følgende tiltak:

- Ekstern kvalitetskontroll av større investeringsprosjekter før disse eventuelt blir vedtatt.
- Styrking av den samlede bestillerfunksjonen
- Økt bruk av standardisering ved skole, sykehjems og barnehageinvesteringer
- Økt fokus på planlegging av investeringsprosjekter for å sikre et godt beslutningsunderlag.
- Styrket eieroppfølging.
- Avsetning til prosjektering.

Foreslåtte investeringer:

Totalt foreslås det investert 9,5 mrd. I skolesektoren i kommende økonomiplanperiode, fordelt med

- 2,9 mrd til skoleinvesteringer på prosjekter hvor det foreligger kostnadsrammer
- 1,2 mrd til akutt-tiltak/generell rehabilitering
- 5,4 mrd er avsatt til investeringsprosjekter som ikke er kommet lang nok i prosjekteringen til at kostnadsrammen for prosjektene fastsettes.

I budsjettet er det lagt til grunn at det bygges 8000 nye permanente kommunale barnehageplasser i løpet av perioden 2009-2012. I samme periode forventes det at det etableres 1600 privat barnehageplasser. Frem til august 2009 er det planlagt bygget 2700 kommunale plasser.

I perioden 2009-2012 er det innarbeidet totalt ca. 2,5 mrd. Til bygging av kommunale barnehageplasser. I tillegg der det foreslått at et tilskudd på 200 mill.kr. i 2009 til Omsorgsbygg Oslo KF til kjøp av nye barnehagetomter.

Byrådet foreslår at de midlene som har vært forutsatt avsatt til hovedbibliotek og Stenersen-samlingen på Vestbanen omdisponeres til kultursatsningen i Bjørvika.

s. 7

Pkt 2.1

Økonomisk handlefrihet er nødvendig for å kunne løse kommunens velferdsoppgaver over tid og for å kunne håndtere eventuelle negative endringer i kommunens økonomiske situasjon uten å måtte foreta betydelige endringer i kommunens tjenestetilbud. På den måten kan det sikres et fortatt godt og stabilt tjenestetilbud overfor byens innbyggere.

2.4. Investeringskontroll

Kommunen har de senere år flere eksempler på prosjekter som har blitt betydelig dyrere enn forutsatt da de ble vedtatt, med påfølgende økning i husleie. En fortsatt utvikling i tråd med dette vil redusere kommunens økonomiske handlefrihet.

s.12

Bystyrets verbalvedtak om organiseringen av sentrale etater og eiendomsforetak

Bystyret fattet følgende verbalvedtak i budsjettet for 2008:

Forenkling av etat-strukturen - med særlig vekt på samling av likeartede tjenester/funksjoner og påfølgende tilgjengelighet for publikum.
