

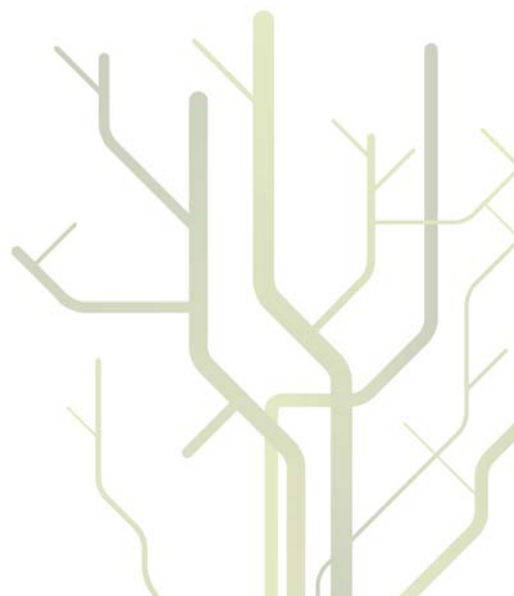
## Prosjektorganisering i kommunal sektor

Om forholdet mellom kontekstuelle variasjoner og prosjektutfall



**Grete Hagebakken**

Avhandling levert for graden  
Philosophiae Doctor  
Juni 2012





# **Prosjektorganisering i kommunal sektor**

## **Om forholdet mellom kontekstuelle variasjoner og prosjektutfall**

**Grete Hagebakken**

Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor

UNIVERSITETET I TROMSØ

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Juni 2012



## Forord

Denne avhandlingen kom i stand på bakgrunn av at min arbeidsgiver, Høgskolen i Harstad, utlyste en stipendiatstilling innen temaet prosjektledelse. Før jeg søkte på doktorgradsstipendiet, hadde jeg i mange år jobbet som mellomleder ved høgskolen. En av de sentrale utfordringene i denne rollen var å balansere mellom ryddige og gode rutiner for drift, samtidig som behovet for endring og nytenkning konstant var til stede. Denne erfaringen vakte min interesse for hvordan organisasjoner kan håndtere slike, på mange måter motstridende, krav til virksomheten. Kommunesektoren har opptatt meg siden jeg startet mitt hovedfagsarbeid i 1989, og som statsviter anså jeg denne konteksten som særlig interessant som empirisk nedslagsfelt. Jeg ønsket derfor å undersøke nærmere hvordan kommuner håndterer nye ideer gjennom å organisere prosjekter, og hva som har betydning for at denne innsatsen skaper merverdi og gir leveranser. Jeg vil derfor rette en stor takk til politikere, ansatte i Harstad kommune samt eksterne prosjektdeltakere for at dere satte av tid til å dele deres tanker og erfaringer med meg i en allerede presset arbeidssituasjon.

Jeg har hatt to dyktige veiledere. For det første Kjell Arne Røvik som har vært min hovedveileder og som har bidratt med viktige faglige innspill i alle faser av arbeidet. I tillegg har hans oppmuntringer og stadige etterspørsel etter fremdrift gjort sitt til at jeg har klart å holde motivasjonen oppe. Trude Høgvold Olsen, som er min biveileder, skal også ha en stor takk. Hun er en god kollega, som med et skarpt analytisk blikk har bidratt med særdeles nyttige og inspirerende kommentarer.

Ved institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging ved UiT vil jeg ellers takke panelet av ansatte og medstudenter som leste og kommenterte avhandlingen i forbindelse med et "sluttseminar" i desember 2011. Disse innspillene fungerte som en viktig stimulans i slutfasen av arbeidet. Jeg vil også takke ansatte ved høgskolen, venner og familie som har vist interesse og støtte i disse årene. Spesielt vil jeg takke min kollega Baard Borge som har bidratt med korrekturlesning.

Til sist vil jeg takke mine aller nærmeste. Oddbjørn har sett når det er på tide med aktiv avkobling gjennom fjellturer og padling. Jonas og Eivind må takkes for at de er gode forbilder når det gjelder gleden ved å lære noe nytt, og at man kommer langt med entusiasme og pågangsmot.

## Innhold

<b>1</b>	<b>TEMA OG PROBLEMSTILLING .....</b>	<b>1</b>
1.1	Empirisk kontekst og teoretisk forankring .....	3
1.2	Avhandlingens problemstillinger .....	6
1.3	Prosjektorganisering som fenomen .....	11
1.3.1	Prosjektypologier .....	11
1.3.2	Prosjektorganisering – økende popularitet .....	12
1.3.3	Drivkrefter for prosjektorganisering i offentlig sektor .....	15
1.3.4	Kommunesektoren som arena for prosjektorganisering .....	17
1.4	Presentasjon av prosjektene .....	20
1.4.1	Prosjekt Familiens hus .....	21
1.4.2	Omdømmeprojektet .....	22
1.4.3	Prosjekt Kompetansesenter for risiko, sårbarhet og beredskap i nordområdene ....	24
1.5	Oversikt over avhandlingen .....	26
<b>2</b>	<b>PROSJEKTLEDELSE SOM FORSKNINGSFELT .....</b>	<b>28</b>
2.1	Faglig utvikling de siste 50 år .....	28
2.1.1	Periode 1: 1960-1980 .....	29
2.1.2	Periode 2: 1980- 2000 .....	30
2.1.3	Periode 3: Det nye årtusen .....	33
2.2	Prosjektsuksess: Alternative tilnærminger .....	36
2.2.1	Prosjektsuksess sett ut fra en kontekstuell tilnærming .....	37
2.2.2	Prosjektsuksess sett ut fra en subjektivistisk tilnærming .....	38
2.3	Oppsummering .....	39
<b>3</b>	<b>FORMELLE TREKK, KULTURELLE TREKK, MOTER OG MYTER .....</b>	<b>41</b>
3.1	Prosjekt styrt av formelle mål og strukturer .....	42
3.1.1	Prosjektforløpet ut fra et rasjonelt perspektiv .....	44
3.1.2	Forventninger ut fra et rasjonelt perspektiv .....	46
3.2	Prosjekt styrt av personlige, sosiale og kulturelle forhold .....	47
3.2.1	Prosjektforløpet ut fra et kulturelt perspektiv .....	51
3.2.2	Forventninger ut fra et kulturelt perspektiv .....	53

3.3	Prosjekt styrt av myter og moter .....	54
3.3.1	Prosjektforløpet sett ut fra et nyinstitusjonelt perspektiv .....	59
3.3.2	Forventninger til funn ut fra et nyinstitusjonelt perspektiv .....	61
3.4	En oppsummerende oversikt over det analytiske rammeverket .....	62
<b>4</b>	<b>FORSKNINGSDESIGN OG METODE .....</b>	<b>64</b>
4.1	Forskningsdesign .....	64
4.1.2	Casestudier som forskningsstrategi .....	66
4.1.3	Casestudier og generalisering .....	68
4.2	Datagrunnlag og fremgangsmåte .....	70
4.2.1	Observasjon .....	72
4.2.2	Intervjuer .....	74
4.2.3	Skriftlige kilder og lydopptak .....	76
4.3	Dataanalysen .....	77
4.4	Styrke og svakheter ved valg av forskningsmetode .....	80
4.4.1	Om troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet .....	81
4.4.2	Etiske refleksjoner .....	83
4.5	Avslutning .....	85
<b>5</b>	<b>FAMILIENS HUS – MIDDEL FOR Å ØKE TVERRFAGLIG SAMARBEID .....</b>	<b>86</b>
5.1	Initiativfasen .....	86
5.1.1	Behov for tverrfaglig samarbeid .....	86
5.1.2	Refleksjoner omkring initiativfasen i prosjekt Familiens Hus .....	91
5.2	Startfasen .....	93
5.2.1	Organisering – mange kokker mye søl .....	93
5.2.2	Prosjektmandatet - avklart og detaljert .....	97
5.2.3	Prosjektplan som styringsverktøy .....	99
5.2.4	Refleksjoner omkring startfasen i prosjekt Familiens Hus .....	101
5.3	Gjennomføringsfasen .....	102
5.3.1	Viktige hendelser i prosjektgjennomføringen .....	102
5.3.2	Refleksjoner omkring gjennomføringsfasen i prosjekt Familiens Hus .....	108
5.4	Avslutningsfasen .....	110
5.4.1	Viktige hendelser i avslutningsfasen .....	111
5.4.2	Refleksjoner omkring avslutningsfasen i prosjekt Familiens Hus .....	119

5.5 Oppfatninger om prosjektresultat.....	121
<b>6 OMDØMMEPROSJEKTET – ET ØNSKE OM NY GIV FOR BYEN OG KOMMUNEN.....</b>	<b>123</b>
6.1 Initiativfasen.....	123
6.1.1 Omdømmebygging som næringsstrategi.....	123
6.1.2 Refleksjoner omkring initiativfasen i Omdømmeprojektet .....	129
6.2 Startfasen.....	130
6.2.1 Organisering – eksterne aktører får ansvar .....	130
6.2.2 Prosjektmandatet – omfattende og uklart.....	133
6.2.3 Prosjektstyring – klar tidsfrist for gjennomføring.....	135
6.2.4 Refleksjoner omkring startfasen i Omdømmeprojektet.....	136
6.3 Gjennomføringsfasen .....	137
6.3.1 Viktige hendelser i prosjektgjennomføringen .....	137
6.3.2 Refleksjoner omkring gjennomføringsfasen i Omdømmeprojektet .....	145
6.4 Avslutningsfasen .....	147
6.4.1 Viktige hendelser i avslutningsfasen.....	147
6.4.2 Refleksjoner omkring avslutningsfasen i Omdømmeprojektet .....	151
6.5 Oppfatninger om prosjektresultat.....	152
<b>7 PROSJEKT KOMPETANSESENTER - ØNSKE OM BIDRAG TIL NORDOMRÅDESATSINGEN.....</b>	<b>155</b>
7.1 Initiativfasen.....	155
7.1.1 Kommunen som pådriver for regionalt kompetansesenter .....	155
7.1.2 Refleksjoner omkring initiativfasen i prosjekt Kompetansesenter .....	159
7.2 Startfasen.....	160
7.2.1 Organisering – topptung prosjektgruppe.....	160
7.2.2 Prosjektmandatet - åpent og uklart.....	161
7.2.3 Prosjektstyring - veien blir til mens man går .....	161
7.2.4 Refleksjoner omkring startfasen i prosjekt Kompetansesenter .....	162
7.3 Gjennomføringsfasen .....	163
7.3.1 Viktige hendelser i prosjektgjennomføringen .....	163
7.3.2 Refleksjoner omkring gjennomføringsfasen i prosjekt Kompetansesenter.....	172
7.4 Avslutningsfasen .....	174



7.5 Oppfatninger om prosjektresultat.....	175
---	-----

## **8 FORHOLDET MELLOM PROSJEKTFORLØP OG UTFALL – EN KOMPARATIV ANALYSE..... 179**

8.1 Initiativfasen.....	180
8.1.1 Behovs- eller løsningsdrevet .....	181
8.1.2 Politisk forankring .....	182
8.1.3 Administrative lederes rolle .....	183
8.1.4 Strategiplaners prioritet .....	184
8.1.5 Ekstern støtte og oppmerksomhet .....	185
8.1.6 Finansiering .....	186
8.1.7 Oppsummering av initiativfasen .....	187
8.2 Startfasen .....	187
8.2.1 Organisatoriske valg.....	188
8.2.2 Målformuleringer .....	190
8.2.3 Planleggingsperioden .....	192
8.2.4 Formell prosjektplan .....	193
8.2.5 Oppsummering av startfasen.....	194
8.3 Gjennomføringsfasen .....	194
8.3.1 Definerte tidsfrister .....	196
8.3.2 Klarhet i mål.....	198
8.3.3 Prosjektdeltakernes oppslutning og samarbeid om prosjektarbeidet .....	199
8.3.4 Medieoppmerksomhet.....	202
8.3.5 Oppsummering av gjennomføringsfasen .....	202
8.4 Avslutningsfasen .....	204
8.4.1 Prosjektgruppas leveranse .....	205
8.4.2 Administrative lederes rolleutforming .....	206
8.4.3 Politisk interesse og støtte til prosjektet.....	207
8.4.4 Interesse fra media .....	208
8.4.5 Oppsummering av avslutningsfasen.....	208
8.5 Avslutning .....	210

<b>9</b>	<b>OPPSUMMERING OG BIDRAG</b> .....	<b>211</b>
9.1	Hva skjedde i prosjektene og hvordan ble resultatet vurdert? .....	211
9.2	Kontekstuelle variasjoners betydning for prosjektutfall .....	214
9.2.1	Kritiske faktorer i initiativfasen .....	214
9.2.2	Kritiske faktorer i startfasen .....	216
9.2.3	Kritiske faktorer i gjennomføringsfasen .....	218
9.2.4	Kritiske faktorer i avslutningsfasen.....	221
9.3	Teoretiske og praktiske bidrag .....	223
9.4	Forslag til fremtidig forskning .....	226
	<b>LITTERATUR</b> .....	<b>228</b>
	<b>VEDLEGG</b> .....	<b>240</b>
	Vedlegg 1: Intervjuguide, administrative ledere .....	240
	Vedlegg 2: Intervjuguide, prosjektledere og -medarbeidere .....	241
	Vedlegg 3: Intervjuguide, politikere .....	242

## LISTE OVER FIGURER OG TABELLER

### Figurer:

Figur 1.1 Forholdet mellom kommunen som basisorganisasjon og prosjektene.....	4
Figur 2.1: Klassiske suksesskriterier.....	29
Figur 5.1 Politisk behandling i initiativfasen.....	91
Figur 5.2 Organisering av forprosjekt ”Familiens Hus”.....	96
Figur 5.3. Fremdriftsplan for forprosjekt og hovedprosjekt Familiens hus.....	100
Figur 5.4 Aktiviteter i gjennomføringsfasen.....	108
Figur 5.5: Politisk behandling av Familiens hus i avslutningsfasen.....	119
Figur 6.1. Politiske prosesser i initiativfasen.....	128
Figur 6.2 Organisering av Omdømmeprojektet.....	132
Figur 6.3. Aktiviteter i gjennomføringsfasen.....	145
Figur 6.4. Aktiviteter i avslutningsfasen.....	150
Figur 7.1 Politiske prosesser i initiativfasen.....	158
Figur 7.2. Fremdriftsplan for realisering av et kompetansesenter.....	165
Figur 7.3 Aktiviteter i gjennomføringsfasen.....	172

### Tabeller:

Tabell 1.1 Kombinasjoner av fullførelse og avslutning.....	9
Tabell 1.2 Prosjektfaser og forsknings spørsmål.....	11
Tabell 2.1 Utvikling av forskning på prosjektsuksess sett over tre tidsperioder.....	39
Tabell 3.1 Forventninger om funn ut fra ulike organisasjonsteoretiske perspektiv.....	63
Tabell 4.1 Oversikt over innsamlet data.....	77
Tabell 8.1 Sentrale trekk ved initiativfasen.....	180
Tabell 8.2 Sentrale trekk ved startfasen.....	188
Tabell 8.3 Sentrale trekk ved gjennomføringsfasen.....	196
Tabell 8.4 Sentrale trekk ved avslutningsfasen.....	205
Tabell 8.5 Prosjektenes status tre år etter vedtak om oppstart .....	210
Tabell 9.1 Sammenligning av vesentlige trekk ved prosjektforløpene.....	212



# 1 TEMA OG PROBLEMSTILLING

*”Projects drive business innovation and change; in fact, the only way organizations can change, implement a strategy, innovate, or gain competitive advantage is through projects.”* (Shenhar og Dvir 2007:3)

Prosjektorganisering oppfattes i dag som en løsning for alle organisasjoner som har behov for omstilling og endring. Mange prosjektforskere spår at det vil bli den mest vanlige formen for organisering av arbeidsoppgaver i fremtiden, uavhengig av type virksomhet (Karlsen og Gottschalk 2008; Shenhar og Dvir 2007). Vaagaasar (2008) hevder at i Norge organiseres allerede mer enn 2/3 deler av den totale verdiskapning i prosjekter. Prosjekt som organisasjonsform kan i dag beskrives som en institusjonalisert superstandard (Røvik 1998, 2007; Brunsson og Jacobsson 2000). Med det menes at den fremstår som en standard for organisatoriske oppskrifter og prosedyrer som er forankret over store deler av verden, og at den de siste tiår hatt en rask spredning til ulike typer organisasjoner.

Prosjekt er et begrep som anvendes i mange sammenhenger. Ordbøker trekker frem *utkast*, *plan for et foretak* eller *større arbeid*.<sup>1</sup> I dagligtalen snakker man om prosjekt som en felles betegnelse på alt fra store byggeprosjekter til de personlige private målsettinger som folk setter seg. De fleste fremstillinger vektlegger at det som skiller et prosjekt tydeligst fra andre organisasjonsformer er at et prosjekt har fokus på en avgrenset oppgave som har preg av å være et engangsforetagende. I tillegg skal denne oppgaven ferdigstilles innen en definert tidsfrist (Nylehn 2002; Jessen 2005; Sahlin-Andersson og Söderholm 2006; Andersen m.fl. 2010). De fleste definisjoner vektlegger at det opprettes en tverrfaglig gruppe aktører som skal samarbeide om å løse den konkrete oppgaven, og at prosjektene har en livssyklus ved at en kan definere ulike faser fra fødsel til død. Faseinndelingen varierer i faglitteraturen, men ofte defineres en grov inndeling med oppstartsfase, planleggingsfase, gjennomføringsfase og avslutningsfase.

Til tross for at organisasjonsformen er så utbredt, er det mange forskere som påpeker at fagområdet paradoksalt nok har fått liten forskningsoppmerksomhet (Packendorff 1995;

---

<sup>1</sup> Ordnett og Bokmåls- og nynorskordboka

Söderlund 2004; Kloppenborg og Opfer 2002; Cicmil og Hodgson 2006; Shenhar og Dvir 2007; Sahlin-Anderson og Söderholm 2006 og Blomquist m.fl. 2010; Morris m.fl. 2011). De beskriver fagområdet som ”*an immature field of research*”. Fagområdet karakteriseres som praksisdrevet, og har vært dominert av konsulenter og ingeniører med fokus på teknikker og metoder for prosjektplanlegging og kontroll. Siktemålet har først og fremst vært å utvikle generelle og rasjonelle oppskrifter for å lykkes med prosjekter. Denne normative og praksisdrevne innfallsvinkelen har også preget mye av faglitteraturen på området. Det har bidratt til et stort antall lærebøker som har som formål å presentere teknikker og metoder for å lykkes med prosjekter, uavhengig av kjennetegn ved det enkelte prosjektet eller dets kontekst. Ett illustrerende eksempel er følgende formulering i innledningen i læreboka til Karlsen og Gottchalk:

*”De konsepter, prosesser, prinsipper, metoder og teknikker som presenteres i boken, er generelle. Med det mener vi at boken ikke spesialiserer seg på en bestemt type prosjekter- for eksempel byggeprosjekt, IT-prosjekt, forskningsprosjekt, stort, lite etc. I stedet er teksten skrevet for personer som ønsker å håndtere et vidt spekter av prosjekter.”* (Karlsen og Gottschalk (2008:14)

Sitatet er et typisk eksempel på den ambisjonen som de fleste lærebøker i prosjektledelse legger opp til. Slike tekster har bidratt til utvikling av prosjektfaget, og har i mange tilfeller fungert som gode praktiske verktøy for prosjektgjennomføring. Samtidig har slike normative teorier med universelt siktemål blitt utfordret av en rekke empiriske studier som synliggjør nedslående resultater. Til tross for stadig mer raffinerte prosjektstyringsteknikker og omfattende opplæring i prosjektstyring, så viser mange empiriske studier at prosjektarbeid er komplisert. Prosjekter ender ofte med å ta lenger tid og koste mer enn forventet, og er langt mindre styrbare enn det inntrykket som skapes i den normative prosjeklitteraturen. Denne kontrasten mellom teori og empiri forklares av flere organisasjonsforskere med at teorier innenfor organisasjon og ledelse ofte er overforenklete og virkelighetsfjerne (Ghosal 2005; Mintzberg 2011). De understreker at teoriene vektlegger verktøy og prosesser som retter seg mot styring og kontroll, og overser mer komplekse og realistiske forhold. De etterlyser med andre ord en mer anvendbar og praksisnær forskning innenfor organisasjon og ledelse generelt.

Lignende resonnement har også opptatt en rekke prosjektforskere de siste 10-15 år, ved at de har etterlyst nye innfallsvinkler i studier av prosjektorganisasjoner (jfr. Lundin og Söderholm

1995; Packendorff 1995; Engwall m.fl. 2003; Söderlund 2004; Hyväri 2006; Cicmil og Hodgson 2006; Shenhar og Dvir 2007; Crawford og Pollack 2007 og Blomquist m.fl. 2010). Disse bidragsyterne har et sentralt felles budskap: I stedet for å anvende rasjonelle og universelle teorier for prosjektstyring som praksis blir målt opp mot, bør en heller starte med å undersøke hva som skjer i praksis når aktører deltar i, og styrer, komplekse prosjektforløp i samhandling med omgivelsene. Med andre ord etterlyses det empiriske studier av kontekstuelle forhold, studier som kan bidra til innsikt i hva som faktisk foregår når prosjekter anvendes for å løse definerte oppgaver.

Det er med bakgrunn i disse resonnementene at avhandlingens ambisjoner og problemstillinger ble formet. Jeg ønsket med dette arbeidet å svare på prosjektforskeres etterlysning etter studier som tar på alvor at prosjekter varierer, og at det er behov for mer kunnskap om ulike typer prosjekter som er preget av ulike kontekstuelle forhold. Ambisjonen er for det første å beskrive og analysere hva som skjer i praksis når en kommune anvender prosjektorganisering for å ivareta utviklingsoppgaver. Dernest ønsker jeg å bidra til å øke forståelsen for i hvilken grad og hvordan kontekstuelle forhold virker inn på prosjektforløp og utfall.

## **1.1 Empirisk kontekst og teoretisk forankring**

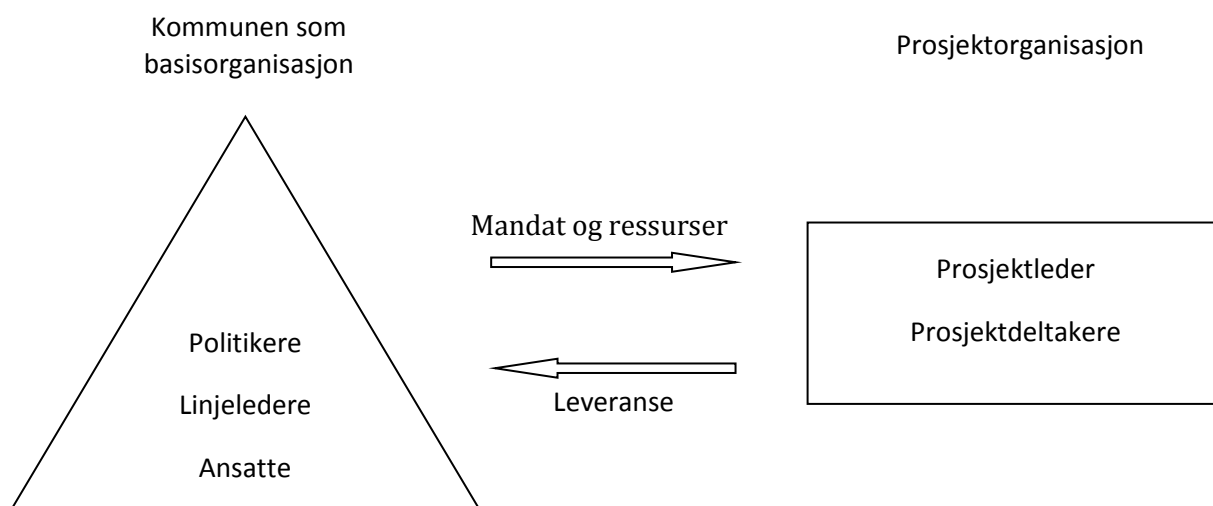
Denne avhandlingen dreier seg om kommunale utviklingsprosjekter, og er en kvalitativ studie av tre prosjekter som er fulgt i sann tid over en periode på tre år. Disse tre prosjektene eies av Harstad kommune. Ett av disse prosjektene er knyttet til kommunens helse- og sosialtjenester, mens de to andre prosjektene er næringsprosjekter. Harstad kommune er, i en nordnorsk sammenheng, en stor bykommune med i underkant av 24 000 innbyggere.<sup>2</sup> Byen er et viktig trafikkknutepunkt og administrasjons- og skolesenter i Sør-Troms. Kommuneadministrasjonen er inndelt i 40 resultatenheter og ledes av rådmann og to assisterende rådmenn. Kommunen var i 2007-2011 politisk ledet av en direkte valgt ordfører fra Høyre, med varaordfører fra Fremskrittspartiet. Borgerlige partier hadde et flertall i kommunestyret. Kommunen hadde valgt en politisk organisering som, i tillegg til Formannskapet, hadde 5 hovedutvalg.<sup>3</sup> Det er også verdt å nevne at kommunens økonomi var anstrengt da prosjektene ble vedtatt. Kommunen hadde i 2009 en underdekning på om lag 25 millioner kroner.

---

<sup>2</sup> Det er den fjerde største kommunen i Nord-Norge målt i innbyggertall.

<sup>3</sup> 1. Utvalg for samfunn, næring, kultur og miljø 2. Utvalg for omsorg 3. Utvalg for oppvekst 4. Utvalg for plansaker 5. Administrasjonsutvalget/likestillingsutvalget

Kommunen vil i denne sammenheng representere konteksten for prosjektene og er den såkalte basisorganisasjonen. Kommunens politikere har formelt rollen som prosjekteiere, ved at de vedtar prosjektmandat og -ressurser. Prosjektene ledes av administrative ledere fra kommunen, og prosjektgruppene er satt sammen av interne og eksterne representanter. Avhandlingen fanger opp samspillet som foregår mellom den permanente basisorganisasjonen og prosjektene som de midlertidige organisasjonene. I tillegg vil jeg fokusere på hvordan kommunens og prosjektets omgivelser virker inn på hendelsesforløpet. Figur 1.1 illustrerer prosjektorganisasjonens tette kobling til kommunen som den permanente basisorganisasjon og hvilke sentrale aktørgrupper det vil bli fokusert på i studien:



Figur 1.1 Forholdet mellom kommunen som basisorganisasjon og prosjektene.

Disse prosjektene kan karakteriseres som små utviklingsprosjekter. Prosjektene er komplekse i den forstand at prosjektmålene er uklart definert, og arbeidet må løses gjennom et samarbeid mellom mange ulike aktørgrupper. Prosjektene kjennetegnes dessuten av usikkerhet fordi det ikke på forhånd foreligger klare oppskrifter for hvordan prosjektene best kan løses. Disse utviklingsprosjektene står i kontrast til prosjekter der målene er entydige og der en bruker standard handlingsprosedyrer for å håndtere dem.<sup>4</sup> Jeg har valgt å sette fokus på små utviklingsprosjekter fordi det har vært relativt lite empirisk forskning på denne typen prosjekter (Kloppenborg og Opfer 2002; Judgev og Müller 2005). Det er forståelig at store og

<sup>4</sup> Christensen og Kreiner (1991) skiller mellom "gjennomførelsesprosjekter" og "utviklingsprosjekter". De førstnevnte kan for eksempel være byggeprosjekter som har flere gjentakelselementer.



kostbare prestisjeprosjekter fanger forskningsinteressen. Samtidig synes små utviklingsprosjekter å være utbredt, og det legges ned en betydelig arbeidsinnsats som kan betegnes som en skjult kostnadsside. Denne innsatsen handler som regel om at en rekke aktører får ansvar for å gjennomføre prosjektene som en ekstra aktivitet i tillegg til sine ordinære jobber. Slike små prosjekter kan ha stor betydning for fornyelse og omstilling, men kan også føre til energitap og frustrasjoner dersom en har for lite innsikt i de særegne utfordringer som kjennetegner slike prosjekter.

Lundin og Söderholm (1995) og Packendorff (1995) introduserer begrepet "temporær organisasjon" som et supplement til å forstå prosjektfaget. Et prosjekt kan med andre ord ses som en organisasjon på linje med mer permanente organisasjoner, dog med noen særskilte kjennetegn. Det innebærer at en i prosjektforskningen kan dra nytte av den omfattende teoretiske innsikten som organisasjonsteori kan gi. En allmenn innsikt i organisasjonsforskningen er at aktører handler også på bakgrunn av historie, tradisjoner og erfaringer. Slike tema har i liten grad vært fokusert i tradisjonell prosjektlitteratur, og flere prosjektforskere savner denne dimensjonen i studier av prosjekter (jf. Kreiner 1995; Engwall 2003 b; Turner og Müller 2003; Yazici 2009, Andersen 2010a). I tillegg er det etterlyst mer fokus på hvordan eksterne faktorer påvirker prosjektgjennomføring. Prosjekter er i for stor grad blitt fremstilt som "isolerte øyer", og det er gode grunner til å gi mer oppmerksomhet både til de tekniske og de institusjonelle aspektene ved omgivelsene (Packendorff 1995; Engwall 2003 b; Cicmil m.fl. 2009; Bresnen og Marshall 2011).

For å få frem sentrale kontekstuelle trekk ved de tre prosjektene har jeg valgt tre alternative og komplementære organisasjonsteoretiske perspektiver i studien. For det første et formålsrasjonelt perspektiv som legger vekt på betydningen av formelle mål, strukturer og styringsmekanismer. Strukturelle variasjoner kan være et viktig inntak til å forstå prosjektforløp og utfall, nettopp fordi formell struktur fremstår som klare og uttalte normer om forventninger til atferd (Scott og Davis 2007). For det andre et kulturelt perspektiv som setter søkelys på aktørenes uformelle verdier og normer. Med verdier menes hva som oppfattes som godt eller dårlig, og normer handler om prinsipper og regler for atferd (Schein 1985). Det kulturelle perspektivet supplerer det rasjonelle perspektivet ved å bidra til forståelse for at atferd ikke bare kan forklares ut fra formelle mål og strukturer. En kan forvente at kommunen som eier prosjektene har utviklet unike normer og verdier som

påvirker de ansattes holdninger og handlinger. I tillegg kompliseres bildet ved at deltakere som bidrar i prosjektgruppa representerer ulike kulturer og subkulturer avhengig av deres organisatoriske forankring. I prosjektsamarbeid vil kulturer og subkulturer møtes fordi deltakerne har forskjellig organisatorisk tilhørighet (Belassi m.fl. 2007; Yazici 2009). Blant annet kan en anta at deltakerne har ulike oppfatninger om prosjektmål og arbeidsform, noe som kan utfordre de formelle mål og strukturer. Det tredje perspektivet som anvendes er et nyinstitusjonelt perspektiv (Meyer og Rowan 1977; Scott og Meyer 1983; DiMaggio og Powell 1992; Brunsson 2002). Dette gir et inntak til å forstå hvordan sentrale omgivelser har krav og forventninger til hva som anses som fornuftige og aksepterte handlinger, og bidrar til at organisasjoner utvikler likhetstrekk. Disse omgivelsesrelaterte kravene kan antas å influere på atferd ved at aktørene handler i tråd med disse, både med hensyn til prosjektenes tilblivelse, strukturer, prosesser og resultatevalueringer.

## **1.2 Avhandlingens problemstillinger**

Formålet med studien er å undersøke hvilke forhold som har betydning for at forløp og utfall kan variere i slike kommunale utviklingsprosjekter. Problemstillingene er derfor formulert slik at det for det første settes fokus på å avdekke og forklare likheter og variasjoner i hendelsesforløpene i de tre prosjektene som er valgt ut i studien. For det andre ønsker jeg å undersøke i hvilken grad, og hvordan sentrale kontekstuelle trekk ved de enkelte prosjekter virker inn på prosjektforløpet. På grunnlag av litteraturgjennomgangen peker tre faktorer seg ut som potensielle uavhengige variabler, altså forhold som kan antas å ha innvirkning på prosjektenes forløp. Disse tre er a) formelle trekk ved basisorganisasjonen og de tre prosjektene b) trekk ved organisasjonskulturen som preger basisorganisasjonen og de tre prosjektene, samt c) trekk ved institusjonelle omgivelser for basisorganisasjonen. For det tredje vil jeg gjøre en sammenligning av de tre prosjektforløpene, der motivet er å søke etter noen sentrale dimensjoner som kan bidra til å forstå hvorfor utfallene ble forskjellige.

Mer spesifikt kan avhandlingens problemstillinger formuleres slik:

1. Hvilke likheter og variasjoner forekommer i tre kommunale utviklingsprosjekter når det gjelder forløp og opplevd resultat?

2. I hvilken grad, og hvordan, innvirker formelle trekk, kulturelle trekk, og trekk ved institusjonelle omgivelser på forløpet i de tre prosjektene?
3. I hvilken grad, og hvordan, kan prosjektforløpene forklare utfall i de tre prosjektene?

Problemstillingene åpner for en prosessbeskrivelse av de enkelte prosjekter, og deretter for en komparativ analyse av dem. Nyere bidrag innenfor prosjektforskningen etterlyser dybdestudier for å få en bedre forståelse av forholdet mellom prosess og resultat. Sahlin-Andersson og Söderholm sier i denne sammenheng:

*"We learn that in order to understand the outcome of a process, it is of value to learn about the process – a lesson inspired by empirical studies as much as by theories of decision-making processes."* (Sahlin-Andersson og Söderholm 2006:22)

En systematisk sammenligning av tre prosjektforløp kan bidra til innsikt i om det er noen variabler som fremstår som felles bak den unike empiriske variasjonen i hver enkelt case. Hensikten med den komparative analysen er derfor å undersøke i hvilken grad og hvordan prosjektforløpene kan forklare utfall i prosjektene.

Prosjektene vil bli analysert gjennom fire faser; initiativfasen, startfasen, gjennomføringsfasen og avslutningsfasen. Hver fase vil bli sett i lys av et rasjonelt, et kulturelt og et nyinstitusjonelt perspektiv. Initiativfasen fanger opp hendelser forut for at prosjektideen oppstår til den er politisk vedtatt. Engwall (2003 b) understreker at det er viktig å inkludere begivenheter i forkant av prosjektoppstart for å få innsikt i en prosjektidé sin historiske forankring. Det samme poenget hevdes av Miller og Lessard (2000) når de hevder at det ofte er i løpet av initiativfasen at den politiske basis for prosjektsuksess legges. Begrunnelsen er at det videre prosjektforløpet vil påvirkes både av hvorfor prosjektet ble til og av hvilke aktører som drev frem prosjektet.

Startfasen spenner over tidsrommet fra prosjektet er politisk vedtatt og frem til prosjektgruppa starter arbeidet.<sup>5</sup> Denne fasen er tillagt betydelig vekt i prosjektlitteraturen, og blir særlig ofte forbundet med usikkerhet (Christensen og Kreiner 1991; Kolltveit m.fl. 2004; Dvir og Lechler

---

<sup>5</sup> Den vanlige betegnelsen er "planleggingsfasen", men på linje med Nylehn (2002), så velger jeg å kalle den startfasen for å dempe "planperspektivet" på studier av prosjekt.

2004; Esnault 2005). Årsaken er blant annet at prosjekter i mange tilfeller skal ivareta nye og unike oppgaver som organisasjonen tidligere ikke har erfaring med. Utfordringen vil derfor være å håndtere denne usikkerheten. Sahlin-Andersson (2006) betegner dette arbeidet som ”boundary work”, som innebærer at noen aktører må ta ansvar for å definere og avgrense arbeidet. Denne fasen skal avklare spørsmål som: Hva er den overordnede hensikten med prosjektet og hvilke konkrete leveranser forventer en at prosjektet skal gi? Klare og definerte mål i startfasen hevdes i følge sentrale bidragsytere å være en vesentlig suksessfaktor, ved å gi retning og motivasjon for arbeidet (jf. Pinto og Slevin 1987; Christensen og Kreiner 1991; Jessen 2005). Med mål menes i denne sammenheng at man forsøker å spesifisere det ønskede resultat av prosjektaktivitetene. Dette vil utgjøre prosjektets mandat, som er en blanding av fullmakt og forpliktelse. Et annet tema er hvilke valg som skal gjøres med hensyn til organisering, prosjektplanlegging, ressurser og tidsstyring. For å få innsikt i denne viktige fasen vil analysen fokusere på de valg som gjøres med hensyn til slike rammebetingelser, og hvilke oppfatninger informantene har i forhold til disse løsningene.

For det tredje vil selve gjennomføringsfasen bli analysert. Denne fasen starter når formell prosjektleder igangsetter prosjektarbeidet i samarbeid med de deltakere som er invitert inn i prosjektarbeidet, og varer frem til prosjektgruppa oppløses. Fasen har fått mye oppmerksomhet i prosjektlitteraturen fordi den varer lengst og krever mest ressurser (Pinto og Prescott 1990; Judgev og Müller 2005). Initiativ- og startfasen vil legge en rekke premisser for gjennomføringsfasen, og i løpet av gjennomføringen vil det fremkomme hvordan disse rammebetingelsene skaper utfordringer så vel som muligheter for prosjektet. Samtidig vil gjennomføringsfasen også preges av at rammebetingelser endres underveis, noe som betyr at også de innledende mål, planer og strukturer vil kunne forandres. Analysen av gjennomføringsfasen vil derfor omhandle hendelser som fremstår som betydningsfulle i den fasen der prosjektgruppa er i aktivitet for å løse prosjektoppdraget.

Til sist har vi avslutningsfasen som hevdes å være den mest kritiske av samtlige faser (Røvik 1998; Nylehn 2002). I denne fasen blir prosjektets leveranser håndtert av kommunens administrative og politiske ledelse, etter at prosjektgruppa er oppløst. En utfordring er nå at de personene som har hatt ansvaret for gjennomføringen har avsluttet sitt arbeid, slik at andre må ta ansvar for prosjektet. Nylehn (2002) understreker at det finnes fire ulike kombinasjoner av fullførelse og avslutning. Tabell 1.1. kan illustrere dette:

PROSJEKTET ER:	Fullført	Ikke fullført
Avsluttet	Oppdraget er løst	Oppdraget er stoppet
Ikke avsluttet	Oppdragets status er uavklart	Oppdraget er rent ut i sanden

Tabell 1.1 Kombinasjoner av fullføring og avslutning (etter Nylehn 2002:184)

Med utgangspunkt i tabellen over er hensikten å kartlegge om og hvordan de tre ulike prosjektene ble avsluttet og fullført.

Som et siste tema i caseanalysene vil informantenes subjektive oppfatninger av prosjektresultatet bli presentert. En avgrensning er at eventuelle langsiktige effekter av prosjektene ikke vil bli berørt. Alle de tre prosjektene som studeres er forprosjekter, og intensjonen med prosjektene er at de skal følges opp med større hovedprosjekter. Oppfatninger av resultat er samlet inn i etterkant av at prosjektene er avsluttet og har vært til behandling i kommunestyret, eller når prosjektene eventuelt stopper opp eller avsluttes uten at de blir sendt til politisk behandling.

Evaluering av prosjektresultater har vært et av de mest sentrale temaene i prosjektlitteraturen. Mange evalueringsstudier understreker at suksessraten er lav, ved at de fleste prosjekter mislykkes i forhold til målene som skal nås innenfor definerte tidsfrister og kostnadsrammer. Shenhar og Dvir (2007) gjengir rapporter fra Standish Group<sup>6</sup>, som viser at kun 28 prosent av prosjektene kan betegnes som suksessfulle, 23 prosent er direkte mislykket, mens 49 prosent delvis har oppnådd prosjektmålene. Imidlertid har utviklingen innenfor fagfeltet medført at en har fått en mye bedre forståelse av suksessprosjekter (Judgev og Müller 2005; Ika 2009). Det har etter hvert blitt enighet om at prosjektsuksess bør måles ut fra to begrep. For det første prosjektledelsessuksess, der man måler i hvor stor grad man har nådd de mål som er satt innenfor en gitt tidsfrist og innenfor definerte budsjettammer (Pinto og Slevin 1987; Munns og Bjeirmi 1996). Det kan fortelle oss i hvor stor grad prosjektet leverer et resultat som var forventet og ønsket i forkant av prosjektoppstart. For det andre er det viktig å inkludere et

<sup>6</sup> The Standish Group var etablert i 1985, for å samle informasjon om prosjekter innen IT-sektoren.

begrep som prosjektproduktssuksess (De Wit 1988). Begrepet fanger opp at det ikke alltid er slik at en på forhånd kan forutsi hva som på sikt vil vurderes som gode og dårlige resultater. Det er mye usikkerhet knyttet til prosjektarbeid, og de opprinnelige målene er definert på et tidspunkt der man vet lite om muligheter og barrierer for prosjektet. Det innebærer at målene kan justeres i løpet av prosjektforløpet fordi preferanser og rammebetingelser endres. Begrepet fanger opp både kortsiktige og mer langsiktige effekter, vurdert ut fra ulike interessenters vurderinger. Sahlin-Andersson (1996) poengterer betydningen av å utvide resultatkriterier gjennom sine studier av kommunale prosjekter i Sverige, der prosjekter ble opplevd å være vellykkede av ulike interessenter til tross for at de ikke hadde nådd de planlagte mål. Årsaken var at det skjedde en læringsprosess underveis i prosjektet som medførte at andre ikke-planlagte virkninger av prosjektet ble opplevd som vel så nyttige som de opprinnelige målene. Et annet poeng utledet fra nyinstitusjonell teori understreker at prosjekter også kan fungere som symboler for handling og nytenkning (Meyer og Rowan 1977; Brunsson 2002). Ved å igangsette prosjekter kan en, bevisst eller ubevisst, signalisere til omgivelsene at kommunen er spenstig og nytenkende. Det kan i noen tilfeller være av større verdi og ikke minst enklere enn reell oppfølging av prosjekter. Begrepene prosjektledelsessuksess og prosjektproduktssuksess gir med andre ord muligheten for å drøfte forskjellige grader av, eller former for suksess.

I denne studien vil vurdering av prosjektresultatene ta utgangspunkt i hvordan informantene opplevde prosjektresultat ut fra de mål, tidsrammer og ressurser som var definert på forhånd. I tillegg vil resultatkriteriene utvides ved at informantene vurderer prosjektene ut fra et bredt spekter av kriterier. En slik kartlegging vil også avklare om det er en systematisk forskjell i holdninger til resultater mellom ulike grupper av informanter. Følgende tabell oppsummerer ulike deskriptive spørsmål som knyttes til de ulike faser:

FASER	FORSKNINGSSPØRSMÅL
Initiativfasen	Hva er bakgrunnen for at prosjektet ble en realitet, og hvilke aktører driver frem prosjektet?
Startfasen	Hva defineres som mål for prosjektet, og hvem definerer målene? Hvordan blir prosjektene planlagt med hensyn til organisering, prosjektplanlegging, ressurser og tidsstyring?
Gjennomføringsfasen	Hvilke hendelser preger prosjektgjennomføringen?
Avslutningsfasen	Blir prosjektene avsluttet og hvordan blir prosjektet håndtert av basisorganisasjonen?
Etter avslutning	Hvordan vurderer informantene prosjektresultatet?

*Tabell 1. 2 Prosjektfaser og forskningsspørsmål*

### **1.3 Prosjektorganisering som fenomen**

Før jeg presenterer de tre prosjektene nærmere, vil jeg gi en mer utfyllende presentasjon av ulike variasjoner av prosjektorganisering for å tydeliggjøre hvilken variant som omhandles i dette arbeidet. Deretter vil jeg redegjøre for hvorfor organisasjonsformen har fått så sterk posisjon og hvorfor jeg finner det interessant å studere denne organisasjonsformen i offentlig sektor generelt og i kommunal sektor spesielt.

#### **1.3.1 Prosjekttypologier**

I prosjektlitteraturen er bidragsytere opptatt av at prosjekter preges av store variasjoner. Det handler blant annet om varierende grad av: teknologisk usikkerhet (Shenhar og Dvir 1996), målklarhet, formalisering, kunnskapsnivå (Briner m.fl. 2010), og størrelse (Jessen 2008). Nylehn (2002) er opptatt av et annet aspekt knyttet til grad av selvstendighet og tilhørighet i forhold til basisorganisasjon(er). Han har utviklet en typologi der prosjekter defineres i fire hovedtyper. For det første enkeltprosjekter som supplement til basisorganisasjoner. Prosjektgruppa blir satt sammen av en gruppe mennesker fra ulike deler av basisorganisasjonen, som bruker noe av sin arbeidstid i prosjektorganisasjonen. Basisorganisasjonen er kjennetegnet av byråkratiske trekk. Linjeledere har fremdeles

personalansvar for prosjektdeltakerne, mens prosjektleder vil stå ansvarlig for prosjektresultatet. Nylehns andre type er fullt gjennomført prosjektbasert organisering, som innebærer at basisorganisasjonens kjernevirksomhet er organisert gjennom ulike prosjekter. Prosjektorganisering vil ikke være supplerende, men hovedformen for organisering. Den tredje varianten kalles matriseorganisasjon med prosjektvirksomhet. I en slik situasjon er basisorganisasjonen organisert i en hierarkisk og spesialisert struktur, men samtidig anvendes et stort antall prosjekter sammensatt av aktører fra ulike deler av organisasjonen. Autonome prosjekter er den fjerde varianten i typologien. Det kan være både megaprojekter, som et OL-arrangement, eller mindre prosjekter som å arrangere en festival. Disse kan ha flere moderorganisasjoner, men er normalt ikke tilknyttet en spesiell basisorganisasjon.

Som nevnt innledningsvis vil jeg i avhandlingen konsentrere meg om prosjekter i Nylehns første kategori, dvs. enkeltprosjekter som fungerer som supplement til basisorganisasjonen. Disse er tett sammenvevd med basisorganisasjonen, både fordi prosjektene henter sine ressurser derfra og fordi prosjektresultatet skal overtas av basisorganisasjonen. Prosjektmedlemmer velges ut på grunn av sin spesielle kompetanse og kan komme fra forskjellige fagområder, nivåer og med ulik organisasjonstilhørighet. Slike prosjekter har særegne utfordringer. Medlemmene har begrenset tid til å danne et sosialt fellesskap, og vil være preget av at de har en sterk forankring i basisorganisasjonen eller en ekstern organisasjon. Prosjektsuksess handler om å skape et produkt som basisorganisasjonen har nytte av. Hva som vurderes som nyttig kan imidlertid oppfattes ulikt og også endres over tid på grunn av læring og skiftende rammebetingelser. Med andre ord er samspillet mellom prosjekt- og basisorganisasjonen avgjørende for at prosjektene skal lykkes. Eksempler på slike prosjekter kan være lederutvikling, omorganiseringer, utvikling av tjenester og andre tiltak som har til hensikt å forbedre basisorganisasjonens virkemåte og resultatoppnåelse.

### **1.3.2 Prosjektorganisering – økende popularitet**

Prosjektorganisering er en organisatorisk løsning som kan ses i sammenheng med ”avbyråkratisering” som Røvik (2007) definerer som en av fem dominerende organisasjonsideer i det nye tusenåret.<sup>7</sup> Med avbyråkratisering menes et sett oppskifter som er rettet mot organisasjoners formelle struktur. Ideen bygger på en oppfatning om at den

---

<sup>7</sup> De fire andre dominerende trendene er styringstenkning, prosessorientert organisering, radikal økonomisme samt omdømmehåndtering (Røvik 2007).



byråkratiske organisasjonsform, til tross for sin suksess, har visse innebygde svakheter som bør dempes for å møte endringskrav som moderne organisasjoner blir stilt overfor. Prosjektorganisering fremstår som et kraftfullt virkemiddel for å bryte med stabilitet og byråkrati, og sikrer fleksibilitet (Lundin og Söderholm 1995). Det er det temporære aspektet som vektlegges ved at en kan opprette prosjekter for en viss tidsperiode, som så kan legges ned og avløses av nye prosjekter når andre utfordringer oppstår. Birkinshaw og Gibson (2004) benytter begrepet "ambidexterity" for å beskrive utfordringen som ligger i organisasjoners utfordring i å finne en balanse mellom å bevare stabile ordninger som sikrer effektiv og forutsigbar drift, samtidig som en tar hensyn til endringskravene som organisasjoner stadig stilles overfor. Begrepet henspiller til det å kunne bruke begge hender like bra.<sup>8</sup> Når aktiviteter organiseres som prosjekter fremstår de som enklere å avgrense, kontrollere og avslutte, i motsetning til aktiviteter som er forankret i en byråkratisk organisasjon. En annen forklaring på prosjektformens økende popularitet er at de opprettes for å sikre ekstra ressurser. Ved å definere en avgrenset aktivitet med klare målsettinger, vil en kunne sikre økonomisk støtte fra ulike kilder (Sahlin-Anderson og Söderholm 2006). Igangsetting av et prosjekt kan også være motivert ut fra et ønske om å vise handlekraft uten å forplikte seg til investeringer og langsiktige kostnader. Det kan særlig være aktuelt på områder som preges av usikkerhet og forsøksvirksomhet.

Sahlin-Andersson og Söderholm (2006) hevder det er mange tegn på at prosjektorganisering er et område i vekst, i første rekke det store antallet publiserte bøker og artikler om temaet. Denne litteraturen utvikles i nært samarbeid med praksisfeltet, og forteller mye om organisatoriske utviklingstrekk. Et søk i artikkeldatabasene ProQuest og Google Scholar etter "Project Management" ga i 2011 et treff på henholdsvis 48417 og 3 670 000. I tillegg er det utgitt en rekke bøker som preges av en normativ tilnærming til temaet, med fokus på å presentere konkrete oppskrifter for hvordan en best kan jobbe prosjektrettet. Samtidig er det etablert internasjonale organisasjoner hvis formål er å spre kunnskap om teknikker, metoder og standarder for prosjektledelse. Project Management Institute (PMI), som er forankret i USA og den europeiske søsterorganisasjonen, International Project Management Association

---

<sup>8</sup> Cambridge Advanced Learner's Dictionary

(IPMA) er to internasjonale interesseforeninger som har hatt en eksplosiv vekst i antall medlemmer de siste 20 år.<sup>9</sup>

Jeg vil også trekke frem et par empiriske arbeider som har undersøkt hvor utbredt prosjektorganisering har blitt. I Røviks survey blant ansatte i Telenor ASA og Posten Norge, framkom det at 86 % av respondentene sier at mellom 60 til 80 prosent av arbeidsoppgavene de utfører blir gjort innenfor rammen av prosjekt (Røvik 2007). Han påpeker at det først og fremst er i siste halvdel av 1990-årene at midlertidige organisasjonsformer har blitt brukt i stor skala. En noe eldre surveyundersøkelse, utført av Fenton og Pettigrew (2000), viser samme tendens. De undersøkte hvilke strukturelle endringer som fant sted i europeiske organisasjoner i tidsrommet 1992 til 1996, og fant at 51 prosent av organisasjonene hadde økt innslaget av prosjektorganisering i perioden.<sup>10</sup>

Både offentlige og private organisasjoner ser med andre ord ut til å finne det stadig mer hensiktsmessig å løse ulike oppgaver ved hjelp av prosjektorganisering. Imidlertid er det viktig å understreke at ideer om fleksible organisasjonsformer ikke er et nytt fenomen. Det er mange tiår siden organisasjonsforskere understreket behovet for å myke opp den byråkratiske organisasjonsformen. Thompson poengterte allerede i 1965 at den var utilstrekkelig i forhold til innovasjon og nytenkning, og formulerte følgende:

*"It has been a commonplace among behavioral scientists that the bureaucratic form of organization is characterized by high productive efficiency but low innovative capacity. There is a growing feeling that modern organizations, and particularly the large, bureaucratic business and government organizations, need to increase their capacity to innovate."*  
(Thompson 1965:1)

Thompson så tendenser til at organisasjoner innførte ulike strukturelle virkemidler for å øke innovasjonskapasiteten. Blant annet nevnes desentralisering, prosjektorganisering, rotasjoner i arbeidsoppgaver og gruppeprosesser. Også Bennis og Slater (1968) satte temaet på dagsorden gjennom sin bok "The temporary society". De observerte en utvikling der mer temporære og

---

<sup>9</sup> Hodgson (2004) viser at PMI har hatt en vekst fra 8.817 medlemmer i 1992 til over 90.000 i 2002. I 2011 har dette økt til mer enn 500.000 med medlemmer fra 185 land (pmi-no.org).

<sup>10</sup> Fenton og Pettigrew undersøkte 3500 europeiske bedrifter med minimum 500 ansatte.

fleksible arbeidsformer ble stadig mer vanlig som følge av teknologisk utvikling og raske sosiale endringer.

### **1.3.3 Drivkrefter for prosjektorganisering i offentlig sektor**

En viktig bakgrunn for studier av organisatoriske endringer i offentlig sektor, er at sektoren i mange tiår har gjennomgått betydelige endringer. March og Olsen (1983) hevdet allerede tidlig på 1980-tallet at offentlig sektor var preget av en endringshyppighet som sto i sterk kontrast til myter om det offentlige byråkratiet som rigid og endringsuvillig. De siste to tiårene har ulike former for organisatoriske endringer eskalert. Christensen og Læg Reid (1998) beskriver omorganisering av offentlig sektor gjennom modeller som "New Public Management" (NPM). Fristilling, liberalisering, desentralisering, konkurranseutsetting og brukerorientering er stikkord som kan betegne mye av innholdet i de ideer som NPM står for.

Det er mange forklaringer på hvorfor offentlig sektor preges av en utvikling mot mer fleksible arbeidsformer generelt og prosjektorganisering spesielt. For det første ser innbyggernes kunde- og brukerrole ut til å utvikles i takt med den økende konkurransesituasjonen i offentlig sektor. Undersøkelser har vist at forventningene til offentlig sektor er størst blant unge brukere med høy utdanning (Sørensen m.fl. 1999). I tillegg ser folks tilfredshet med offentlig sektor ut til å være synkende. En undersøkelse gjort av TNS Gallup (2004) viste at 61 prosent av befolkningen var fornøyd med offentlig sektor i 1991, mens det har sunket til 54 prosent i 2004. Det innebærer at en kan forvente sterkere press fra selvbevisste brukere i fremtida. De vil være mer aktive i å overprøve faglige argumenter fra ansatte i offentlig sektor, og forvente mer samarbeid mellom ulike grupper av ansatte slik at deres totale situasjon som brukere blir tatt på alvor. Mange borgere har også forventninger om økt medbestemmelse og valgfrihet. Deltakelse i prosjektsamarbeid med ansatte i offentlig sektor kan være en inngangsport for brukermedvirkning for ulike interessegrupper.

En annen mulig drivkraft bak økt bruk av prosjektorganisering i offentlig sektor, er at eiere har blitt mer aktive i forhold til å styre ledere og ansatte. Utover 1980-tallet ble søkelyset satt på resultatkontroll. Sørensen m. fl. (1999) understreker hvordan denne tendensen kommer til uttrykk gjennom virksomhetsplanlegging, målstyring og resultatrapportering. Samtidig er det bygget opp ulike tilsyns- og kontrollfunksjoner. Når fokus flyttes fra prosedyrer til resultater, vil det etterspørres organisatoriske løsninger der samarbeid mellom spesialister, nytenkning

og kreativitet blir vektlagt. Samarbeid gjennom prosjektorganisering kan være et egnet virkemiddel i denne sammenhengen.

En tredje faktor er at kompetente og selvbevisste ansatte selv etterspør arbeidsformer som gir dem andre muligheter enn tradisjonelle måter å jobbe på. Colbjørnsen (2003) understreker at en i dag har stadig flere offentlige ansatte med høy utdanning og krav til spennende jobber, som ønsker å jobbe selvstendig med varierte oppgaver og ulike samarbeidspartnere. En tradisjonell hierarkisk organisasjonsform kan for mange av disse fremstå som statisk og lite tilrettelagt for egne initiativer og ønsket om skiftende utfordringer. En undersøkelse har sett på vanskeligheter som kommunal sektor har i forhold til å skaffe og beholde kompetent arbeidskraft (Rødvei 2002). Undersøkelsen fremhever at kommunesektoren, og spesielt små kommuner, lider av at mange vurderer kommunene som lite spennende arbeidsplasser. De som var høyest utdannet slutter gjerne fordi de "sprenger" kommunens evne til utfordringer og karriereprogresjon. Det vil derfor være viktig for kommunale arbeidsgivere å legge til rette for alternative arbeidsformer der ansatte får stimulerende arbeidsoppgaver.

Sentrale premissleverandører har også vært pådrivere for å anvende prosjektorganisering, og de bidrar til det Røvik (1998) kaller "sosial autorisering" av prosjektorganisering som oppskrift. Med sosial autorisering menes at oppskriften blir formidlet av instanser som oppfattes å være autoritative i forhold til grupper av organisasjoner. Et eksempel er daværende direktør i Statskonsult, Jon Blaalid, som skrev en kronikk i Dagbladet den 12. oktober 2000.<sup>11</sup> Han oppfordrer departementene til å være villige til å eksperimentere mer med organisering og arbeidsformer, og har følgende resonnement:

*"Vi har inntrykk av at norske departementer er mindre eksperimenterende enn departementer i en del andre land. Det er nødvendig for departementene å ha en flatere og mer fleksibel struktur. Et fleksibelt departement kan raskt omprioritere ressurser til nye oppgaver og tilpasse virkemidler og arbeidsformer til behov, situasjoner og oppgaver. Oppgavens karakter bør selvsagt bestemme arbeidsformen. Når oppgavene er komplekse, utviklingspregede og unike, kreves sammensatt kompetanse på tvers av eksisterende interne organisasjonsstrukturer. Å utvikle og produsere en stortingsmelding vil være en typisk oppgave som egner seg godt for prosjektorganisering."*(Dagbladet 12.10.2000)

---

<sup>11</sup> [www.dagbladet.no/tekstarkiv](http://www.dagbladet.no/tekstarkiv)

Et annet eksempel finner en i Aftenposten den 13.02.2007.<sup>12</sup> Her diskuteres problemområder som Utenriksdepartementet sliter med; dårlig arbeidsmiljø og mobbing. Oppskriften som statsrådene Solheim og Støre antydte var nettopp en ny måte å organisere på: *”En viktig endring både i struktur og kultur er økt bruk av prosjektorganisering og vår oppfordring til mer på-tvers-jobbing.”*

Uttalelsene er eksempler på at det er store forventninger knyttet til anvendelse av prosjektorganisering innenfor tradisjonelle byråkratiske offentlige organisasjoner. Det handler ikke bare om å øke kreativitet og nytenkning, men også om å forbedre arbeidsmiljø.

### **1.3.4 Kommunesektoren som arena for prosjektorganisering**

I avhandlingen har jeg valgt å studere prosjekter som eies av en norsk kommune, og dette valget har flere begrunnelser. Jeg finner det motiverende at kommunesektoren er i en særegen posisjon i Norden fordi den har større omfang og betydning enn de fleste andre land i verden, både vurdert ut fra en demokratisk funksjon og som tjenesteyter (Baldersheim og Rose 2005). 60 prosent av den offentlige tjenesteproduksjonen i Norge leveres av kommuner og fylkeskommuner (St.meld. nr. 7 2008-2009). Kommunens innbyggere har derfor stor interesse av hvordan de fungerer, noe som gjenspeiles i lokale nyhetsmedier.

Kommunesektoren har flere trekk som kan gjøre prosjektarbeid komplisert, og derfor interessant å studere. Kommunal virksomhet er styrt av politiske beslutninger, der langsiktig planlegging er vanskelig på grunn av politiske forhold og jevnlig valg. Det er politikere som er prosjekteiere, ved at det er de som vedtar igangsetting av prosjekter. Det medfører at beslutningstakerne er forankret i ulike politiske grunnsyn som kan gi seg utslag i ulike holdninger til prosjekter. I tillegg skiftes prosjekteiere jevnlig ut i valg, noe som medfører ustabilitet med hensyn til prioriteringer over tid. Offentlige mål preges derfor av å være komplekse og omskiftelige. For det andre er kommunene, på linje med andre offentlige organisasjoner, utsatt for press i forhold til innsyn og åpenhet fra innbyggerne. Medieoppmerksomhet og tett oppfølging fra interessegrupper i omgivelsene kan forventes å skape komplekse arbeidsforhold (Gunn 1987).

---

<sup>12</sup> <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1640167.ece>

Et annet kjennetegn ved norske kommuner er at de har byråkratiske trekk. En enkel definisjon av byråkrati kan være: *"Et avgrenset og formalisert system for arbeidsdeling som styres ved hjelp av regler, og som har klare skiller mellom over- og underordnede."* (Colbjørnsen 2003:89)

Mange organisasjonsforskere har påpekt at det kan være en krevende øvelse å skulle kombinere byråkratisk organisering med prosjektorganisering (Partington 1996; Nyhlen 2002). Prosjektarbeid utfordrer logikken i en tradisjonell linjeorganisasjon som normalt er delt opp i spesialiserte kompetanseområder. Prosjekter preges i større grad av samspill og tverrfaglighet på tvers av tradisjonelle inndelinger, både internt i en organisasjon og ved at eksterne aktører ofte er trukket inn i arbeidet. Videre er legitimiteten i et byråkrati knyttet til posisjon i hierarkiet, mens den i prosjekter først og fremst er knyttet til faglig kompetanse og nærhet til saksområdene. I tillegg har prosjektorganisasjoner fokus på nye og unike utfordringer, mens byråkratiets prinsipp dreier seg om å håndtere kjente og repeterende oppgaver. I tillegg bærer prosjekter ofte preg av usikkerhet, prøving og feiling. Denne usikkerheten kan medføre at deltakerne opplever arbeidet som vanskelig og uoversiktlig. Et ytterligere poeng er at små prosjekter som forventes utført innenfor ordinær arbeidstid, vil kunne oppleves som en ekstra belastning. Det er de ordinære rutineoppgaver som står i sentrum, og prosjektene vil for de fleste være en aktivitet som kommer i tillegg til deres ordinære arbeidsoppgaver.

De administrative strukturelle trekk som preger norske kommuner har noen variasjoner. Organisering etter formålsprinsippet er imidlertid den vanligste form for arbeidsdeling i kommunal sektor, der administrative enheter eller avdelinger ivaretar ulike saksområder (Hagen m.fl. 2006). Eksempler kan være skole, barnehage, pleie og omsorg og bygg- og eiendom. En styrke med en slik organisatorisk løsning er at det medfører gode muligheter for å utvikle kompetanse og spesialisere seg innenfor ulike områder. For å koordinere tjenestene styres norske kommuner i hovedsak gjennom administrative hierarkier som definerer økonomiske rammer, regler og kontrollrutiner for enhetene. De ulike ledelsesnivåene har som hovedoppgave å følge opp at enhetene holder seg innenfor de regler, rutiner og økonomiske rammer som er definert av politikerne. Det må i denne sammenhengen understrekes at det er problematisk å definere alle norske kommuner som byråkratiske organisasjoner. Graden av hierarki og formalisering kan variere fra sektor til sektor og mellom kommuner (Torsteinsen

2006). For eksempel kan små kommuner ha mindre formalisering og hierarkisering enn store kommuner. For store kommuner med klarere byråkratiske trekk, vil det kunne føre til at arbeidsdelingen mellom ulike sektorer medfører samordningsutfordringer. Harstad kommune, som eier de tre prosjektene som er analysert i denne avhandlingen, vil i så måte defineres som en stor kommune med et betydelig innslag av hierarki, arbeidsdeling og formalisering.

En ytterligere motivasjon for å studere kommunesektoren, er de mange nye organisatoriske utviklingstrekk i norske kommuner. Det taler for at det kan bli stadig mer aktuelt å bruke prosjektorganisering som virkemiddel for nytenkning og utvikling. Hovik og Stigen (2008) skriver i en NIBR-rapport at det etter den nye kommuneloven i 1993, var en vedvarende organisatorisk endringsbølge som varte frem til 2004.<sup>13</sup> Etter den tid har de overordnende organisasjonsendringer bremsset noe opp. Trenden er nå å gjøre kommunalt utviklingsarbeid mer utadrettet gjennom virkemidler som folkemøter og brukerundersøkelser. Prosjektorganisering har ikke vært fokusert som fenomen i de ovennevnte kartleggingene. Det er derfor vanskelig å slå fast om det har skjedd en økning i bruk av prosjektorganisering i norske kommuner. Imidlertid kan en anta at prosjektorganisering vil være et egnet virkemiddel for å invitere inn aktører på utsiden av kommunen gjennom deltakelse i prosjektgrupper.

Kommunesektorens Organisasjon (KS) forventes å ha stor innflytelse på kommuners og fylkeskommuners valg av organisasjonsform. I 2008 ble det utformet en formell policy for god ledelse i KS (KS 2008). Blant annet understrekes det at lederskap *”bør bevege seg fra å lede i kraft av posisjon til å lede ved relasjonsbygging, delegering og medledelse”*. I tillegg ønsker KS et tettere samarbeid mellom kommunen og innbyggere, næringsliv, frivillige organisasjoner og andre offentlige organisasjoner. Det oppfordres til å bygge samhandlingsarenaer for involvering og medvirkning. Prosjektorganisering vil kunne fremstå som et hensiktsmessig organisatorisk grep for å fremme et slikt samarbeid på tvers av organisatoriske grenser. Dette poenget understrekes også av Vabo (2010), som påpeker at kommuner i økende grad anvender prosjekter i styring av nettverksbaserte samarbeid. En undersøkelse som bekrefter det omfattende samarbeidet som norske kommuner har med ulike

---

<sup>13</sup> Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.

lokale samarbeidspartnere, er en rapport utgitt av NORUT (Ringholm m.fl. 2009).<sup>14</sup> Forfatterne påpeker at dette er den første undersøkelsen som kartlegger kommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling over et bredt spekter av tema.<sup>15</sup> Undersøkelsen kartlegger også kommuners samarbeidsrelasjoner, og hvordan kommunene oppfatter sin rolle i ulike former for samarbeid. Imidlertid sier den ikke noe om hvordan arbeidet med de ulike tiltakene konkret foregår, og hvilke faktorer som oppfattes som viktige for å lykkes med slike samarbeidsprosjekter. I en oppfølgingsrapport av Ringholm m. fl. (2011) fokuseres det på syv vellykkede kommunale innovasjoner, der noen av disse har vært organisert som prosjekter. Studien handler om å identifisere suksessfaktorer for innovasjoner, med særlig vekt på idéfasen og gjennomføringsfasen. Studien tar ikke eksplisitt opp prosjektorganisering som virkemiddel for innovasjonsarbeid, men er likevel relevant i denne sammenheng. Monsen og Nygård (2000) gjennomførte i 1999 en studie av fem kommunale utviklingsprosesser som alle ble betegnet som vellykkede. Hensikten var å finne eventuelle fellestrekk ved disse utviklingsprosessene som fant sted i ulike kommuner.<sup>16</sup> Denne undersøkelsen har heller ikke prosjektorganisering som hovedfokus, men bidrar til å kaste lys over suksessfaktorer som fremkom i disse fem prosessene. Disse funnene vil senere bli drøftet i sammenheng med funn som fremkommer i denne avhandlingen.

#### **1.4 Presentasjon av prosjektene**

Alle de tre prosjektene som er omhandlet i avhandlingen eies av en og samme kommune. Alle er dessuten forprosjekter ved at de har til hensikt å berede grunnen for store hovedprosjekter. Årsaken til at forprosjekter er valgt, er for det første å sette lyskasteren på prosjektideer som er i en sårbar fase fra de unnfanges og til de eventuelt følges opp med konkrete politiske vedtak. Hendelsesforløpet i denne fasen kan antas å være avgjørende for hvorvidt prosjektene blir en realitet på sikt. For det andre vil studier av forprosjekter gjøre det mulig å avgrense studien på en måte som gjør det realiserbart innenfor de tidsmessige rammer for avhandlingsarbeidet.

---

<sup>14</sup> Datamaterialet består av en spørreundersøkelse til ordførere og rådmenn i alle kommuner, med unntak av de største, samt case-studier i fire kommuner. Videre er det gjennomført intervjuer i fylkeskommuner og i Fylkesmannens landbruksavdeling.

<sup>15</sup> Samfunnsutvikling er vidt definert i undersøkelsen, og omfatter områder som areal- og samfunnsplanlegging, næringsutvikling, stedsutvikling, demokratiutvikling, omdømmebygging og utvikling av tjenestetilbudet.

<sup>16</sup> 4 av disse var lokalisert til norske kommuner; fylkeskommuner, og ett eksempel var hentet fra en stor svensk kommune.



### 1.4.1 Prosjekt Familiens hus

Det første prosjektet kalles Familiens Hus, som ble introdusert som en prosjektidé i Harstad kommunen i 2007. Bakgrunnen var at kommunens ansatte og politikere ble oppmerksomme på at det ble brukt store midler på elever i ungdomsskolen som hadde atferds- og læringsutfordringer. Av den grunn ble det lett etter tiltak som kunne bidra til å styrke det forebyggende arbeidet for barn og unge. Å øke det tverrfaglige samarbeidet mellom ulike grupper av ansatte ble hevdet å være et viktig virkemiddel for å lykkes.

Prosjekt Familiens hus dreide seg om å utrede muligheten for å etablere et kommunalt familiesenter. Ideen var inspirert av tilsvarende modeller i Sverige, og i 2006 var modellen prøvd ut i 50 kommuner i Norge (NOU 2009: 22). Det er en modell for samordning av tjenester som har som oppgave å ivareta psykisk og fysisk helse hos gravide, barn, ungdom og deres familier. Det er mange tjenester og etater som har forskjellige former for ansvar for denne gruppa, og de har ulik tilknytning til sentrale myndigheter og ulike juridiske rammeverk å forholde seg til. Noen av tjenestene gis av kommunen, mens andre har en statlig forankring.

Ideen om Familiens hus oppsto i Norge som følge av at flere undersøkelser på 1990-tallet konkluderte med at det var nødvendig å styrke det forebyggende arbeidet rettet mot familier, barn og ungdom. En viktig årsak var at en opplevde at hjelpesystemene var fragmenterte, med mange instanser og dårlig samordning. Både Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet har gitt klare anbefalinger til norske kommuner om å opprette Familiens hus. RBUP Nord fikk i 2002 i oppdrag fra Helsedirektoratet å fremme og videreutvikle modellen i Norge, både gjennom evalueringer og ved å gi faglige og økonomiske bidrag til å spre modellen til norske kommuner.<sup>17</sup> Ideen om Familiens hus kan derfor betegnes som godt forankret politisk på nasjonalt nivå.

Konseptet ble fremstilt på følgende måte i materialet RBUP nord utarbeidet:

---

<sup>17</sup> Regionssenteret for barn og unges psykiske helse, region Nord (RBUP Nord) har som oppgave å utvikle, kvalitetssikre og forvalte kunnskap om barn og unges psykiske helse i helseregion nord.

”Familiens Hus er tenkt som et tilbud på tre nivå, som har til hensikt å favne alle grupper barn og foreldre i kommunen. Det første nivået dreier seg om generelle tilbud til hele befolkningen som svangerskapskontroll, helsestasjon, foreldreveiledning, tidlig kartlegging av risiko, åpen barnehage, nettverksgrupper og kurs for nybakte foreldre og annet. Det andre nivået skal være tiltak for foreldre og barn som trenger noe ekstra. For eksempel styrking av foreldrekompetanse og relasjonen mellom foreldre og barn, grupper for foreldre med spesielle utfordringer, og grupper for unge og enslige mødre med behov for ekstra støtte og oppfølging. Det tredje nivået retter seg mot familier med sammensatte vansker. Hensikten med å samle alle typer tjenester forventes å gi flere forbedringer i forhold til situasjonen slik den er i dag. For det første vil det være en dør inn for alle typer helse- og sosialtjenester som omhandler barn og unge. Generelle tilbud som helsestasjon medfører at alle blir kjent med Familiens hus. Åpen barnehage vil være et nytt kommunalt tilbud, som innebærer at barn som ikke har et barnehagetilbud kan få treffe andre barn uten barnehageplass. Disse barna skal ha med sine foresatte, men det vil være en fysisk lokalitet som utgjør et treffpunkt for foreldre og barn. En annen viktig gevinst er at barn og familier med særskilte utfordringer kan få forebyggende hjelp i en tidlig fase, ved at en har god kommunikasjon mellom de ulike faglige enheter. Fagkompetansen som knyttes til huset skal jobbe som sammensatte team, og drøfte ulike problemstillinger og iverksette relevante tiltak (RBUP Nord 2008).

Dersom en vurderer innholdet i denne ideen, så faller hovedtrekkene mye sammen med de grunntanker som ligger bak NAV-reformen. Sentrale trekk ved NAV-reformen er nettopp brukerfokus, tverrfaglighet og en fysisk og organisatorisk samordning av mer fragmenterte tjenester (Andreassen og Fossetøl 2011). Gjennom samlokalisering forventes det at en vil få til sterkere samarbeid mellom ulike faglige profesjonsgrupper og raskere hjelp til brukere. Prosjekt Familiens hus kan med andre ord sies å ha en solid forankring i tunge idéstrømmer i tida.

#### **1.4.2 Omdømmeprojektet**

Det andre prosjektet er ett av 26 definerte tiltak i Harstad kommunes næringsplan for perioden 2009-2013. Omdømmeprojektet var definert som et forprosjekt og fikk som mål å berede grunnen for å oppnå politisk og økonomisk støtte til å iverksette et omfattende omdømmeprojekt i kommunen. Ambisjonen med hovedprosjektet var å igangsette et langsiktig og strategisk omdømmearbeid. Hovedprosjektet skulle både ha fokus på konkrete forbedringstiltak, samt sette i verk aktiviteter som siktet mot å skape et mest mulig fordelaktig bilde av kommunen som organisasjon og byen som sådan overfor ulike aktører i omgivelsene.

Det overordnede mål var å oppnå befolkningsvekst og næringsetableringer. Prosjektet ble fremstilt i næringsplanen med følgende ordlyd:

”Harstad er fortsatt en ukjent perle for mange. Et mål må være at innen utgangen av denne næringsplanperioden skal folk flest ha fått et positivt inntrykk av byen. Det må derfor etableres et omdømmeprosjekt. Omdømmeprosjektet vil bidra til å markedsføre byen overfor folk som kan tenkes å ville flytte til byen slik at vi får en befolkningsvekst de kommende årene. Prosjektet skal bidra til fortsatt vekst i antall næringsetableringer. Prosjektet må også sees i sammenheng med ”Lokaldemokratiundersøkelsen”, og må likeledes innbefatte internt omdømme.”

Ideen om omdømmebygging som strategi for norske kommuner kan karakteriseres som en motebetont trend, som forklares med behov for synlighet i en stadig mer globalisert verden. Det er en stadig sterkere kamp om oppmerksomhet i samfunnet, nettopp fordi konkurransen oppleves å være sterk, mobiliteten økende og ulike former for markedsføringskanaler tiltakende. Omdømme kan defineres som *”summen av omgivelsenes oppfattede erfaringer med organisasjonen”* (Wæraas 2004:63) Omdømmehåndtering handler om *”å planmessig vise utad hvem man er som organisasjon, hva man er og hva man står for, slik at omgivelsenes oppfatninger av og tillit til organisasjonen styrkes.”* (Røvik 2007:196). En viktig målsetting er å synliggjøre en positiv egenart, som viser at man skiller seg fra sine konkurrenter.

Omdømmebegrepet har det siste tiåret spredt seg fra privat næringsliv, og oppfattes i dag som en sentral strategi for hele spekteret av organiserte virksomheter og helt ned på individnivå (Johannesen m.fl. 2009). I Norge har kommunenes omdømmebygging i økende grad blitt satt på dagsorden. Det har blitt en erkjennelse av at kommuner konkurrerer seg i mellom om ressurser, offentlige midler, arbeidstakere, innflyttere, nyetableringer og turister. Wæraas og Bjørnå (2011) påpeker at omdømmebygging i norske og danske kommuner ser ut til å spre seg med stor kraft, og begrunnes med et ønske om å gjøre kommunene mindre ”kommunegrå”. Kommuner blir i økende grad målt opp mot hverandre, og resultatene offentliggjøres og får ofte stor oppmerksomhet. Det forsterker et ønske i kommunene om å få bedre kontroll over hvordan de fremstår, ved å sette i gang strategiske omdømmeprosjekter som skal presentere den enkelte kommunens fortrinn.

Sentrale myndigheter har gitt Distriktssenteret, som er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet, i oppdrag å sette fokus på norske kommuners omdømmearbeid gjennom å formidle erfaringer og tilby opplæring til kommuner gjennom en "Omdømmeskole".<sup>18</sup> Interessen for kommunalt omdømmearbeid er også synlig i Kommunesektorens Organisasjon (KS), ved at de tilbyr seminarer og et eget omdømmeprojekt som har til hensikt å bidra til at kommuner jobber med omdømmebygging (Wæraas m.fl. 2011). En annen drivkraft er "de gode eksempler", der noen kommuner har fremstått som forbilder for omdømmebygging gjennom at de kan vise til resultater av innsatsen. Drammen kommune er i så måte en foregangskommune, som fra tidlig på 2000-tallet har jobbet systematisk med omdømmearbeid. De senere år har ansatte i Drammen kommune også vært mye benyttet som foredragsholdere for å fortelle om sin suksesshistorie, som på mange måter kan sies å være en omdømmestrategi i seg selv. I Harstad kommune syntes tilfellet Drammen å være en viktig inspirasjon, noe som fremgår av følgende formulering i et tidlig innspill i forarbeidet til næringsplanen:

"Drammen og kommunene rundt vokser mer enn noen gang tidligere. Regionhovedstaden Drammen har en befolkningsvekst på høyde med oljebyen Stavanger. Regionen har lav arbeidsledighet og kan tilby mange arbeidsplasser spredt over hele regionen. I tillegg har Drammen kommune blitt tildelt nasjonale og internasjonale priser for sin estetiske utforming av det offentlige rom. I Drammensregionen får du en spennende kombinasjon av det urbane og de grønne der byopplevelser, rekreasjon, ro og velvære knyttes sammen. Som kommunen selv sier det; de har "gått veien fra å være stygg andunge til å bli svane", slik resultatene viser i byens omdømmeprojekt".

Ideen om et omdømmeprojekt i Harstad kommune kan derfor ses i sammenheng med en sterk nasjonal og internasjonal satsing på strategisk selvrepresentasjon for offentlige virksomheter generelt, og kommunesektoren i Norge spesielt. Prosjektet var det første forsøket på en systematisk og helhetlig satsing på omdømmehåndtering for Harstad kommune.

#### **1.4.3 Prosjekt Kompetansesenter for risiko, sårbarhet og beredskap i nordområdene**

Det tredje prosjektet er, i likhet med Omdømmeprojektet, et av de prioriterte tiltakene i kommunens næringsplan for 2009-2013. Dette prosjektet hadde som målsetting å utrede muligheten for å etablere et hovedprosjekt med støtte fra lokale og nasjonale myndigheter og

---

<sup>18</sup> Kompetansesenter for distriktsutvikling

fagmiljøer. Hensikten med hovedprosjektet skulle være å etablere et nasjonalt kompetansesenter for sårbarhet og samfunnssikkerhet i regionen. I næringsplanen var prosjektet presentert på følgende måte:

I "Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2009 er foreslått et slikt kompetansesenter. Klimaendringer, økt skipstrafikk og petroleumsvirksomhet gir nye utfordringer for beredskapen, blant annet knyttet til oljevern og beskyttelse av kritisk infrastruktur. Beredskaps-, ressurs og kapasitetsutfordringene i nordområdene er spesielle sammenlignet med resten av landet. Det er store utfordringer knyttet til miljø, klima og ikke minst de geografiske forholdene med store avstander og spredt bosetting. Spesielt vil det være utfordringer med hensyn til kapasitet til å forpleie og innlosjere større grupper mennesker, kapasitetsbegrensninger i tele og mobilnett og avstander til flyplasser med mulighet for fremføring av personell og utstyr. I "Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport 2009" er det derfor foreslått å etablere et kompetansesenter for risiko, sårbarhet og beredskap i nordområdene med oppgave å gjennomføre risiko- og sårbarhetsvurderinger, samt kartlegge beredskapen. Harstad kommune griper fatt i dette, og utreder muligheter for etablering.

Forprosjektet skulle med andre ord motivere til regionalt og lokalt eierskap innenfor området samfunnssikkerhet. Hensikten med prosjektideen var å gi et konstruktivt bidrag på et viktig nasjonalt satsningsområde. Det ble argumentert med at det var unike naturgitte forutsetninger i regionen for et slikt senter, slik som arktisk klima, sårbar natur og tynn eller fragmentert beredskapsstruktur. I tillegg ble det argumentert med at det allerede var kompetanse og fagmiljøer i regionen og landsdelen som kunne være viktige for et slikt senter.

Denne ideen kan ses i lys av de siste årenes politiske fokusering på nordområdene. I 2003 kom den første NOU om utfordringer og muligheter i nordområdene (2003:32). I 2005, og like etter at Jonas Gahr Støre ble utenriksminister, ble det lansert en helhetlig nordområdestrategi som ett av totalt fire satsningsområder i norsk utenrikspolitikk (Folkenborg 2009). I forbindelse med denne strategiske satsningen ble det fra øverste politiske hold understreket at det ville gi positive konsekvenser for Nord-Norge. Disse signalene førte til forventninger om konkrete tiltak for å skape vekst og næringsetableringer. Med dette som bakteppe ble det en stigende interesse fra ulike nord-norske politiske og faglige miljøer, som ønsket å posisjonere seg i forhold til en slik satsing. Harstad kommune hadde ikke nevnt temaet som en strategi i sin næringsplan for 2005-2009, og dette

forprosjektet var det første som uttrykte klare ambisjoner om et bidrag innenfor nordområdesatsingen.

Denne korte presentasjon viser at prosjektideene på mange måter var ulike, men samtidig preges alle av å være forankret i tunge idéstrømmer i samtiden. Prosjekt Familiens hus og Omdømmeprosjektet var like i den forstand at kommunen kunne se til andre foregangskommuner for å få inspirasjon til å løse prosjektoppgaven. Ideen om et kompetansesenter var i større grad preget av nybrotsarbeid. Det var ingen tilsvarende kommunale prosjekter som fungerte som forbilder for gjennomføring. Et felles trekk for alle tre ideene var imidlertid at ingen av prosjektene var pålagt av staten, men iverksatt som ønskede tiltak fra kommunen sin side.

## **1.5 Oversikt over avhandlingen**

Kapittel 2 og 3 er avhandlingens teorikapitler. I kapittel 2 vil jeg presentere hovedtrekk ved faglitteraturen på området prosjektledelse og prosjektorganisering. Hensikten er å vise hva som har dominert litteraturen på området, både når det gjelder teoretisk forankring, tematikk og metodetilnærming. Fremstillingen har til hensikt å vise hvordan fagutviklingen har ført til at vi i dag har ulike tilnærminger som utfyller hverandre.

I kapittel 3 vil studiens analyseverktøy bli presentert. Tre organisasjonsteoretiske perspektiv vil bli presentert og sett i sammenheng med relevante bidrag fra prosjektlitteraturen. Perspektivene fungerer som analytiske redskap for å tydeliggjøre ulike forventninger til prosjektforløpene. Først et rasjonelt perspektiv, der prosjekter fremstår som instrumenter som styres ved hjelp av formelle mål, regler og prosedyrer. Dernest et kulturelt perspektiv, som tydeliggjør hvordan uformelle normer, verdier og tradisjoner kan forventes å påvirke prosjektforløpet. Til sist et nyinstitusjonelt perspektiv som bidrar til å få fram hvordan normer og verdier i omgivelsene kan legge føringer i alle faser av prosjektforløpet.

I kapittel 4 vil jeg gjøre rede for forskningsdesign og metodologi. De sentrale spørsmålene i avhandlinga inviterer til å gå i dybden på hver case, for å få frem et komplekst og helhetlig bilde av de casene som studeres. Innledningsvis i kapitlet drøftes casestudier som metodisk

tilnærming. Deretter vil jeg redegjøre for valg av case, metodisk fremgangsmåte, dataanalyse og etiske betraktninger.

Kapittel 5, 6, 7 og 8 er avhandlingens empiri- og analysekapitler. Kapittel 5, 6 og 7 analyserer hvert av de tre prosjektene fra start til avslutning. Hvert prosjekt vil bli gjennomgått i forhold til de fire fasene. Initiativfasen fokuserer på prosjektenes tilblivelse, mens startfasen omhandler prosjektenes målformuleringer, prosjektplaner og organisatoriske valg. Analysen av gjennomføringsfasen dreier seg om viktige hendelser i denne fasen av prosjektforløpene. Den fjerde fasen omhandler prosjektavslutning, og her fokuserer jeg på hvordan prosjektene håndteres etter at prosjektgruppa er oppløst. I tillegg vil det gjøres en oppsummerende fremstilling av hvordan informantene vurderer prosjektresultater.

Kapittel 8 er en komparativ analyse av de tre prosjektene, der hensikten er å synliggjøre forskjeller og likheter mellom dem. Hvilke kontekstuelle faktorer kan bidra til å forklare variasjoner i utfall? I kapittel 9 vil avhandlingens hovedkonklusjoner presenteres. I denne sammenheng vil jeg utlede noen antakelser om sammenheng mellom prosjektforløp og – utfall på bakgrunn av diskusjonen i kapittel 8, samt forslag til videre forskning.

## 2 PROSJEKTLEDELSE SOM FORSKNINGSFELT

Prosjektledelse og prosjektorganisering som faglig spesialisering hevdes å ha oppstått som praksis og anvendt i den amerikanske forsvarsindustrien i avslutningsfasen av andre verdenskrig (Engwall 2003 a; Blomquist og Söderholm 2006). I denne sammenheng var det fokus på teknikker og metoder som nettverksplanlegging og kontroll i store og komplekse utviklingsprosjekter.<sup>19</sup> Disse teknikkene ble spredt raskt på 50- og 60-tallet, både geografisk og til andre sektorer som var forankret til ingeniørfaget. Store selskaper utviklet etter hvert sine egne prosedyrer for prosjektstyring og kontroll, med utgangspunkt i rasjonelle og generiske teknikker. I tillegg bidro en aktiv konsulentbransje til å spre ideene til nye arenaer og industrier. Prosjektledelse som fagområde kan derfor karakteriseres som en praktisk og teknisk disiplin, og som nevnt innledningsvis er det mange som karakteriserer fagfeltet som et umodent forskningsområde (jf. Cicmil og Hodgson 2006; Shenhar og Dvir 2007; Blomquist m.fl. 2010). Imidlertid har det etter hvert blitt utgitt stadig flere forskningsbidrag de siste tiår. I dag er situasjonen preget av mange komplementære men også til dels konkurrerende perspektiver, både teoretisk, metodisk og tematisk. I dette kapitlet vil jeg presentere noen hovedlinjer i det mangfoldet som preger området, og i siste del fokusere på nyere forskning som omhandler suksessfaktorer og suksesskriterier. Innledningsvis i kapitlet vil jeg kortfattet presentere kjennetegn ved utviklingen av fagfeltet fra 1960-tallet og frem til i dag.

### 2.1 Faglig utvikling de siste 50 år

Sammendraget bygger i hovedsak på tre arbeider, og de litteraturhenvisninger som det henvises til i disse arbeidene. Kloppenborg og Opfer (2002), Judgev og Müller (2005) og Ika (2009) har alle bidratt til å oppsummere forskningen fra 1960-tallet og inn i det nye årtusen. Kloppenborg og Opfer har i et samarbeid med 92 andre forskere systematisert 3.554 engelskspråklige publikasjoner fra perioden 1960- 1999.<sup>20</sup> Judgev og Müller har foretatt en vurdering av sentrale forskningsarbeider utgitt de siste 40 år innenfor temaet prosjektsuksess, hovedsakelig fra USA. Ika har analysert 30 sentrale artikler som er utgitt i tidsrommet 1986-

---

<sup>19</sup> Program Evaluation and Review Technique (PERT), var en teknikk som ble utviklet og fremstilt nærmest synonymt med prosjektledelse.

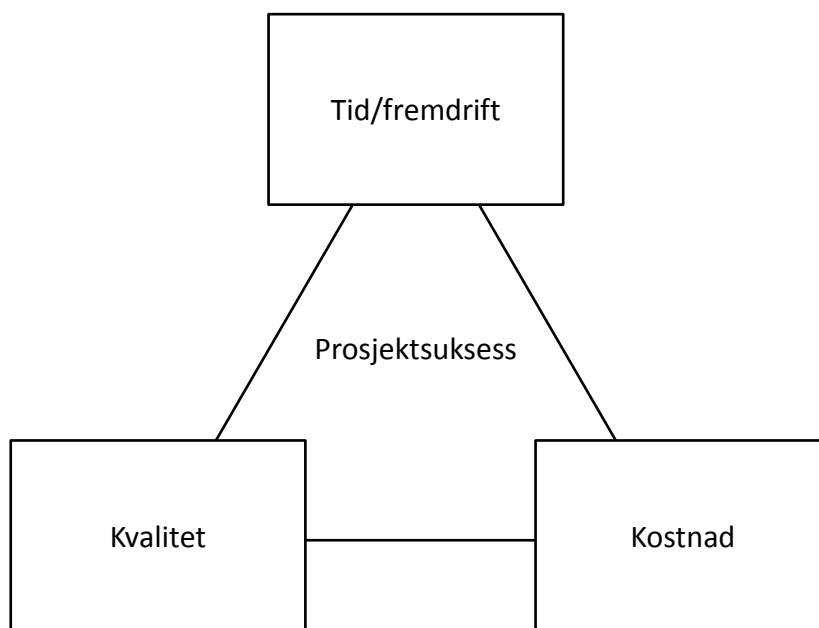
<sup>20</sup> Bøker var ekskludert i materialet pga. av en antakelse om at forskning publisert i bøker også var publisert i andre kilder.



2004 i to dominerende prosjektidsskrifter; Project Management Journal og International Journal of Project Management.

### 2.1.1 Periode 1: 1960-1980

I den første perioden etter at prosjektorganisering var blitt en kjent arbeidsform, var litteraturen preget av oppskrifter på hvordan en best kunne styre prosjekter med fokus på prosjektlederrollen. Perioden preges av normative bidrag som fokuserte på redskaper og teknikker for å styre prosjekter. Det ble lagt vekt på å finne universelle løsninger for å planlegge, styre og kontrollere prosjekter og å lete etter kritiske suksessfaktorer for å lykkes. Særlig var implementeringsfasen satt under lupen. Tid, kostnader og forhåndsdefinerte målsettinger var de gjeldende suksesskriterier. Atkinson (1999) kaller dette for ”jerntriangler”, og den kan illustreres gjennom følgende figur:



*Figur 2.1 Klassiske suksesskriterier*

Figuren illustrerer at prosjektene ble vurdert etter i hvor stor grad prosjektene var i overensstemmelse med: a) den tidsplanen som var definert ved prosjektstart, b) de kostnadsrammene som prosjektet skulle holde seg innenfor og c) kvalitet målt ut fra de mål som var definert ved start. Disse kriteriene ble avgjørende for måling av prosjektsuksess. Disse måleparameterne ble anvendt rett etter prosjektavslutning, og prosjektets mer langsiktige virkninger var ikke inkludert i vurderingen av prosjektsuksess. Oppsummert var

både 60- og 70-tallet dominert av empiriske studier som undersøkte i hvor stor grad og hvorfor ulike prosjekter varierte med hensyn til måloppnåelse, forstått som evnen til å innfri forhåndsdefinerte mål innenfor de tids- og kostnadmessige rammebetingelser som var definert før prosjektoppstart. I Kloppenborg og Opfer (2002) sin gjennomgang av over 3.500 engelskspråklige publikasjoner fra perioden 1960- 1999, viste de at kun 8 prosent av de totale bidragene i denne 40-årsperioden var utgitt i perioden 1960—1980.

### **2.1.2 Periode 2: 1980- 2000**

Ut over 1980-tallet skjedde det en betydelig vekst i forskningsbidrag. I tiåret sett under ett utkom hele 29 prosent av alle bidragene for perioden 1960-2000, mens hele 60 prosent av bidragene ble publisert på 1990-tallet (Kloppenborg og Opfer 2002). Denne utviklingen hang sammen med at prosjektledelse som profesjon ble stadig mer anerkjent. Særlig innenfor bygge- og IT-bransjen i næringslivet, men også innenfor offentlig sektor var prosjekter stadig mer benyttet som teknikk for å håndtere utfordrende arbeidsoppgaver. Samtidig ble mange prosjekter opplevd som utfordrende og til dels mislykket, noe som gjenspeilet seg i litteraturen ved at søket etter kritiske suksessfaktorer (CSF)<sup>21</sup> ble intensivert. Forskningen var forankret i et naturvitenskapelig paradigme og bruk av kvantitative metoder for å samle inn og analysere data. Bidragene var i hovedsak preget av å videreutvikle planleggingsteknikker og praktiske oppskrifter for kostnads- og tidskontroll. Samtidig ble det større bevissthet med hensyn til problemer ved å måle prosjektsuksess. Flere bidrag var opptatt av å poengtere at suksess handlet om mer enn hvorvidt prosjektene oppnådde de forhåndsdefinerte mål innenfor gitte tids- og ressursrammer.

I følge Judgev og Müller (2005) ble de på midten av 80-tallet publisert to viktige studier utført av Morris og Hough (1987) og Pinto og Slevin (1987). Hensikten med begge disse empiriske studiene var å identifisere universelle faktorer som ville føre til prosjektsuksess. Morris og Hough (1987) blir beskrevet som pionerer, ved at de gjennomførte åtte casestudier av store prosjekter, og utviklet et rammeverk for å beskrive grunnlaget for prosjektsuksess. Pinto og Slevin (1987) hadde også som mål å utvikle en bedre vitenskapelig basis for prosjektledelse som faglig spesialisering, gjennom å definere nøkkelfaktorer for suksess. De gjennomførte en survey og fant at det var 10 faktorer som var mulig å styre, og som er viktige for å oppnå

---

<sup>21</sup> CSF = Critical Success Factors

prosjektetsuksess.<sup>22</sup> Disse 10 faktorene var: Definerte prosjektmål, støtte fra toppledelsen, klare prosjektplaner, kundekonsultasjoner, rett sammensetting av prosjektpersonell, passende tekniske løsninger og teknisk kompetanse, evne til å selge ferdig produkt til prosjektkunder, evalueringer og tilbakemeldinger, og evne til å håndtere uventede hendelser i prosjektforløpet. Pinto og Slevin (1987) utvidet deretter denne lista med ytterligere fire faktorer som hadde betydning, men som i mindre grad var styrbare for prosjektgruppa. Disse faktorene var egenskaper ved prosjektleder, makt og politikk, hendelser i omgivelsene og prosjektets viktighet. De to var også opptatt av å se prosjektets livssyklus i sammenheng med suksessfaktorene, ved at faktorene hadde ulik betydning avhengig av om prosjektet var i en tidlig fase, gjennomføringsfase eller avslutningsfase. Pinto og Slevin var særlig opptatt av prosjekter som skulle utvikle leveranser til eksterne kunder.

På slutten av 1980-tallet ble det i større grad vektlagt å vurdere prosjektresultater etter at de var slutført. Kerzner (1988) påpekte at prosjekteieres og andre interessenters tilfredshet etter prosjektavslutning måtte inkluderes som kriterier for å måle suksess. DeWit (1988) underbygde poenget ved å peke på skillet mellom prosjektledersuksess og prosjektproduksuksess. Førstnevnte handler om prosjektgruppas effektivitet i forhold til i hvor stor grad de klarer å levere et resultat som er i tråd med de forhåndsdefinerte mål innenfor definerte budsjett- og tidsrammer. Prosjektproduksuksess handler om å inkludere både interne og eksterne forhold samt kortsiktige og langsiktige effekter. Mange forskere var opptatt av den sterke interaksjonen mellom prosjektorganisasjonen og grupper som var berørt av prosjektet, slik som eiere, kunder, sluttbrukere og prosjektdeltakere. Kundetilfredshet ble sett som det viktigste suksesskriteriet, mens tid, kostnader og måloppfyllelse trådte i bakgrunnen. Dette skiftet ble begrunnet med en erkjennelse av at kortsiktige suksesskriterier hadde ført til at mange prosjekter med gode resultater var blitt evaluert som mislykkede.<sup>23</sup> Det ble også understreket at mange prosjekter som tilsynelatende hadde oppfylt de på forhånd definerte mål og ressursrammer, ikke hadde gitt noen effekter etter prosjektavslutning.

På starten av 90-tallet sto utvikling av universelle verktøy og planleggingsteknikker som kunne bidra til prosjektsuksess i sentrum (Ika 2009). Et empirisk arbeid av Pinto og Prescott (1990) skildret en modell der to hovedaktiviteter var viktig å ivareta. For det første var det

---

<sup>22</sup> Et spørreskjema ble sendt til 400 prosjektledere og medlemmer av "The Project Management Institute" (PMI)

<sup>23</sup> Operahuset i Sydney er et eksempel på et prosjekt med svært store tids- og kostnadsoverskridelser og vurdert som et mislykket prosjekt, men som i ettertid har blitt vurdert som svært vellykket.

planlegging før prosjektet ble igangsatt, og deretter mer handlingsrettede aktiviteter som måtte ivaretas i implementeringsfasen. Deres poeng var at suksessfaktorer endrer seg gjennom prosjektforløpets livssyklus, der noen er knyttet til initiativ- og planleggingsfasen, mens andre får større betydning i implementerings- og avslutningsfasen.

På midten av 90-tallet ble suksessfaktorer som omhandlet ledelse, kommunikasjon og ”team-building” fremhevet. Pinto og Kharbanda (1995) påpekte at prosjektlederrollen var viktig, og kartla hvilken kompetanse som var avgjørende for at prosjektledere skulle fungere tilfredsstillende. Andre sentrale bidrag var gjort av Wateridge (1998). Han fant at suksessfulle prosjekt var preget av god samhandling mellom prosjektledere, prosjekteiere og sluttbrukere. Disse partene måtte være enige om hvilke suksesskriterier som skulle gjelde for prosjektet, og at det var vesentlig med et langsiktig perspektiv på prosjektresultater. 1990-tallet preges med andre ord av en økende bevissthet om at kommunikasjon med interessenter i omgivelsene måtte sikres for å lykkes. Dette poenget ble også understreket av Hartman (2000): *”Communication at the right level and with the right people is at the heart of successful project management.* (Hartman 2000:28)

Fra midten av 90-tallet kom det imidlertid også en rekke kritiske innvendinger mot prosjektforskningen. Blant annet var flere skandinaviske forskere aktive, og de fikk etter hvert betegnelsen ”The Scandinavian School of Project Studies” (Lundin 1995; Packendorff 1995; Kreiner 1995; Sahlin-Andersson og Söderholm 2006 og Engwall 2006).<sup>24</sup> Disse prosjektforskerne, som hadde sin bakgrunn fra fagområder som sosiologi, psykologi, organisasjons- og ledelsesfag, var inspirert av tidlige bidragsytere som Gaddis (1959), Miles (1964) og Bennis og Slater (1968). De sistnevnte hadde fokusert på organisasjons- og atferdsmessige aspekt ved prosjektorganisasjoner, og definerte prosjekter som temporære organisasjoner. For eksempel definerte Gaddis begrepet prosjekt i 1959 ved hjelp av følgende formulering:

*”A project is an organization unit dedicated to the attainment of a goal – generally the successful completion of a developmental product on time, within budget, and in conformance with predetermined performance specifications.”* (Gaddis 1959:1)

---

<sup>24</sup> Sahlin-Anderson og Söderholm (2006) understreker at termen ”The Scandinavian School of Project Management” ikke ekskluderer bidrag utenfor Skandinavia, men har sin opprinnelse her.

Sitatet viser at allerede for femti år siden var prosjektet definert som en «temporær» organisasjon, men dette synspunktet hadde i liten grad vært fulgt opp i den dominerende prosjektlitteraturen.

De skandinaviske forskningsbidragene har noen fellestrekk. For det første kritiserer de den tradisjonelle forskningens tematiske hovedområder, der letingen etter suksessfaktorer hadde fått for stor plass. For det andre argumenterer de for at organisasjonsteoretisk innsikt er et hensiktsmessig teoretisk verktøy i studier av prosjekter. Prosjekter bør ses som ”temporære organisasjoner”, og de påpeker at slike tidsavgrensede organisasjoner har fått mindre oppmerksomhet i organisasjons- og ledelsesforskningen enn mer permanente og stabile organisasjoner. Forskere innen den skandinaviske skole ønsker å bygge bro mellom prosjektteori og organisasjonsteori; to fagområder som i mange tiår var svakt koblet sammen. De etterlyser kvalitative og deskriptive studier som utfordrer de kjente og velutviklede begrepene som er utviklet i den normative og teknikkbaserte litteraturen om prosjektledelse. Med andre ord ønsker de studier som fanger opp de kontekstuelle forholdene som vil prege ethvert prosjekt. De hevder at prosjekter kjennetegnes av irrasjonelle trekk, uklarheter og konflikter på samme måte som andre, mer permanente organisasjoner. Packendorff (1995) anbefalte blant annet at prosjektforskere burde vie oppmerksomhet til andre elementer enn de rent rasjonelle trekk i studier av prosjekt, ved å inkludere den kulturelle konteksten og prosjektets relasjoner til omgivelsene. Metaforen om prosjektet som en temporær organisasjon, vil åpne for at en henter inn organisasjonsteoretisk innsikt for å forstå ulike typer prosjekter i forskjellige kontekster. De skandinaviske prosjektforskerne var også opptatt av å stille spørsmål ved rent positivistiske prosjektstudier. For eksempel ble det understreket at begrepene ”planlegging” og ”struktur” bør ses i lys av den intersubjektive mening som deltakerne tillegger disse. Med andre ord er det viktig å få grep om at aktørers handlinger styres av tolkninger, som igjen påvirkes av den kulturelle konteksten samt sentrale normer og verdier i omgivelsene. Tolkninger er ikke mekaniske responser på formelle trekk ved prosjektene.

### **2.1.3 Periode 3: Det nye årtusen**

Det første tiåret i det nye årtusen er det fortsatt stor interesse for fagfeltet, men de første årene er det en nedgang i publiserte bidrag med prosjektsuksess som tema i de mest kjente

anerkjente vitenskapelige tidsskriftene med prosjektledelse som tema.<sup>25</sup> Ika (2009) mener tendensen muligens kan forklares med kritikken som oppsto på slutten av 90-tallet mot det ensidige tematiske fokuset på prosjektsuksess. I denne perioden kom det flere bidrag med en alternativ teoretisk forankring og tematisk innhold. De skandinaviske organisasjonsforskerne vitaliserer prosjektforskningen i denne perioden gjennom alternativ tematikk, og med større vektlegging på kvalitativ forskningsmetodikk. De er opptatt av temaer som: Hva vil veksten i prosjektorganisering føre med seg i et større samfunnsmessig perspektiv? Hvilke konsekvenser har en ”prosjektifisering” av samfunnet for individer, for organisasjoner og for samfunnslivet som helhet? Sahlin-Andersson og Söderholm (2006) spør for eksempel om hvorfor bruken av prosjektorganisasjoner har økt, og hva det innebærer for enkeltindivider å jobbe i prosjekter i stedet for mer tradisjonelle byråkratiske og stabile organisasjoner.

For å illustrere denne retningen vil jeg trekke fram to bidrag. For det første et arbeid av Blomquist og Söderholm (2006), som undersøker årsaker til at prosjektorganisering har fått så sterkt gjennomslag. Fra å være teknikker og metoder som den amerikanske forsvarsindustrien utviklet etter 2. verdenskrig, til å bli et globalt fenomen innenfor alle typer formelle organisasjoner. De trekker fram fire prosesser som viktige årsaker, og kobler disse sammen med sentrale grupper som har stått for spredning av ideene. Fagområdet spredte seg først innenfor enkelte teknologiske bransjer som drev med intern opplæring i hvordan en skulle organisere, kontrollere og lede prosjekter. I neste omgang ble nøkkelaktører innenfor disse industriområdene formidlere av ideer til andre typer virksomheter, samtidig som det utviklet seg en konsulentbransje som tilbød sine tjenester innenfor nye bransjer. En tredje prosess var at den økende anvendelsen av prosjektorganisering førte til at det ble dannet store internasjonale nettverk og organisasjoner som, ved å fungere som møteplasser og arenaer, skapte en profesjonell identitet blant aktører som jobbet med prosjektledelse.<sup>26</sup> I tillegg har nettverksorganisasjonene jobbet fram ulike sertifiseringer for prosjektledere. En fjerde prosess er at fagområdet med årene har blitt et tema i forskning og undervisning på utdanningsinstitusjoner. En slik utvikling er viktig for at fagområdet sikrer en mer langsiktig overlevelse. Blomquist og Söderholm (2006) påpeker at disse fire prosessene ikke er sekvensielle, men overlapper og forsterker hverandre.

---

<sup>25</sup> Project Management Journal og International Journal of Project Management

<sup>26</sup> Project Management Institute (PMI) og International Project Management Association (IPMA) var grunnlagt i henholdsvis 1969 og 1965.

Et annet eksempel på bidrag fra den skandinaviske skoleretningen er Packendorff (2006), som gjennom kvalitative intervjuer undersøkte hvordan arbeidsformen berører individer som jobber i prosjektorganisasjoner. Han tar utgangspunkt i antakelsen om at menneskers arbeidssituasjon ville forbedres betraktelig om en fjerner seg fra gamle tradisjonelle strukturer i en organisasjon, og i stedet organiserer arbeidet som tverrfaglige og tidsavgrensede prosjekter. Et av hovedfunnene hans var at mange opplevde arbeidsoppgaver i prosjekter om stimulerende og utviklende. Samtidig var en felles erfaring imidlertid også at informantene følte et press i arbeidssituasjonen. De måtte selv finne ut hvordan de skulle fordele sin arbeidsinnsats på ulike prosjekter og vanlige driftsoppgaver i en basisorganisasjon. Mange opplevde det som vanskelig å sette grenser for egen arbeidsinnsats, fordi det ble så synlig dersom prosjektresultater ikke ble levert til avtalt tid. Flere av informantene understreket at prosjektarbeid var inspirerende og lærerikt, men samtidig var kostnadene store fordi usikkerhet, arbeidspress og resultatkrav var så dominerende. Det var vanskelig å være i en slik situasjon over lang tid. Packendorff oppsummerer studien sin med følgende formulering:

*” It is as if we like the idea of leaving the hierarchical mass society behind, without wanting to live with the consequences of its alternative.”*  
(Packendorff 2006:58)

Parallelt med at det kom flere forskningsbidrag om et større spekter av temaer enn før, så var også det nye årtusen preget av en vedvarende leting etter faktorer som kunne bidra til prosjektsuksess. For det første tok mange bidragsytere et oppgjør med den universelle tilnærmingen som hadde preget forskningsfeltet i flere tiår (Turner og Müller 2003; Shenhar og Dvir 2004). Ulike typologier ble utviklet for å understreke at prosjekter er et mangeartet fenomen, noe en bør ta høyde for i studier av prosjektsuksess. For det andre ble kulturen i, og rundt, prosjektorganisasjonen et tema. For eksempel var Christenson og Walker (2004) opptatt av at visjoner kunne være et virkemiddel for å bringe sammen subkulturer. Deres funn var at selv om mange av de andre kjente kritiske suksessfaktorer ikke var oppfylt i et prosjekt, kunne det lykkes om involverte aktører hadde felles og ambisiøse ideer om prosjektets betydning etter avslutning. Også andre bidragsytere var opptatt av kulturelle aspekter, og mange forskningsarbeider poengterte betydningen av å bygge en felles kultur for prosjektarbeid (Kendra og Taplin 2004; Belassi m.fl. 2007; Yazici 2009).

Et annet sentralt tema var strategisk prosjektledelse, der spesielt prosjekteierrollen ble fremhevet som sentral for å kunne lykkes med prosjekter (Turner 2004). Funnene peker mot en klar sammenheng mellom prosjekteiers engasjement og prosjektsuksess. Prosjektets eiere, ledere og medarbeidere må etablere en felles forståelse for hvilke suksesskriterier som er viktig for prosjektet. På samme tid er det viktig at de har en tett dialog for å kunne håndtere uforutsigbarhet og endringer underveis i prosjektforløpet. Noe av forklaringen på dette funnet var at dersom eierne ikke anerkjenner den strategiske verdien som prosjektene har for organisasjonen som helhet, så ville prosjektene vanskelig kunne lykkes.

I denne avhandlingen er jeg opptatt av å lete etter kritiske faktorer som har betydning for prosjektforløp og -utfall i tre kommunale utviklingsprosjekter. Det betyr at den omfattende litteraturen som har fokus på suksessfaktorer og suksesskriterier er relevant å se nærmere på. Av den grunn ønsker jeg avslutningsvis å utdype hvordan forskningsfeltet har utviklet seg innenfor dette temaet.

## **2.2 Prosjektsuksess: Alternative tilnærminger**

Til tross for mange tiår med forskning på suksess i prosjekter, så defineres mange prosjekter som mislykkede ennå i dag. De normative teoriene med et universelt siktemål har blitt utfordret av empiriske studier som synliggjør nedslående resultater, ved at prosjekter ofte ender opp med å koste mer enn forventet, blir forsinket og skaper ikke så positive resultater som ønsket (Engwall 2003a; Shenhar og Dvir 2007). Engwall (2003a) peker på to mulige svar på hvordan en kan forholde seg til de relativt svake resultatene. For det første kan en fortsatt insistere på å følge de universelle rådene som fremsettes om rasjonelle prosjektstyringsverktøy. For det andre kan det være at de normative teorier er urimelige og lite hensiktsmessige, og da må teoriene justeres. Det har derfor blitt en sterkere bevissthet om behovet for å studere temaet prosjektsuksess med alternative teoretiske og metodologiske utgangspunkt (Cicmil og Hodgson 2006). Ika (2009) antyder at en kan se to alternative retninger som har vokst fram i tillegg til den mer universelle innfallsvinkelen til prosjektsuksess som har dominert prosjektlitteraturen. For det første forskningsbidrag som fremhever at kontekstuelle variasjoner spiller en avgjørende rolle for prosjektstyring, for det andre en subjektivistisk retning som vektlegger symbolske og retoriske aspekter.



### **2.2.1 Prosjektsuksess sett ut fra en kontekstuell tilnærming**

Retningen konsentrerer seg om situasjonsaspekter som står i kontrast til de mer tradisjonelle bidragene ved at forfatterne tar et oppgjør med forestillingen om at det er en "beste måte" som alle prosjekter kan styres på. Planlegging, organisering og ledelse må i stedet være tilpasset den konteksten prosjektene er i. Det har etter hvert kommet mange bidrag som har diskutert betydningen av ulike kontekstuelle forskjeller, blant annet ulikheter i prosjektmål, størrelse, teknologisk usikkerhet og kulturell kontekst (Turner og Cochrane 1993; Shenhar og Dvir 1996, 2004; Engwall 2003b; Hyväri 2006; Andersen 2006). I tillegg har bidragene en metodologisk tilnærming som vektlegger unike eller multiple case-studier.

Shenhar og Dvir (1996) har vært trukket fram som sentrale i kraft av grundige, empiriske bidrag (Andersen 2006; Ika 2009). De har vært spesielt opptatt av å skille mellom grader av teknologisk usikkerhet og ulike formål med prosjektene. De er blant annet inspirert av generelle, organisasjonsteoretiske innsikter om "situasjonsavhengige teorier" utviklet av blant annet Burns og Stalker (1961) og Lawrence og Lorch (1967). Disse teoriene har hatt stor plass i generell ledelsesteori, men har sjelden vært innlemmet i studier av prosjekter. Hensikten med disse teoriene har vært å synliggjøre at omgivelsene i stor grad bestemmer hva som er hensiktsmessig organisering. Det er nødvendig å tilpasse struktur og ledelse til den kontekst prosjektorganisasjonen befinner seg i.

Engwall (2003 a og b) har gjennom sine empiriske studier bidratt til at også institusjonelle faktorer sees som viktige, kontekstuelle rammebetingelser. Han vektlegger at forhold utenom tekniske variasjoner må tas høyde for. Han tydeliggjør at ethvert prosjekt er kontekstuell forankret i en organisasjon og omgivelser. De normer, strukturer og tradisjoner som preger konteksten, har avgjørende betydning for prosjektsuksess. Engwall viste hvor stor betydning slike variasjoner hadde for prosjektresultatet i to store svenske industriprosjekter som han fulgte over flere år. Det ene prosjektet fulgte lærebøkens oppskrift på prosjektstyring og ledelse, noe som førte til store utfordringer med prosjektgjennomføring. I det andre prosjektet jobbet prosjektlederen uten noen formalisert og systematisk prosjektledelsesstrategi, men var samtidig i takt med de interne og eksterne institusjonelle normer og verdier. Engwall (2003b) understreket at det ikke nødvendigvis er en ulempe å følge en formalisert prosjektledelsesstrategi. Utfordringen er imidlertid å balansere dette mot hva sentrale aktører

oppfatter som legitimt. En må med andre ord også ta hensyn til prosjektets historiske og institusjonelle kontekst.

### **2.2.2 Prosjektusuksess sett ut fra en subjektivistisk tilnærming**

Den andre alternative retningen er forankret i en sosial-konstruktivistisk vitenskapsforståelse. Retningen vektlegger at de kriterier en velger å måle prosjektusuksess ut fra, og de faktorer som vektlegges er styrt av tolkninger som sentrale aktører gjør. Fincham (2002) betegner dette som et narrativt perspektiv, som vektlegger at en må fange opp aktørers grunnleggende behov for å skape mening gjennom å tolke hendelser. Denne retningen utfordrer det rasjonalistiske synet på hva som forårsaker hvorvidt et prosjekt mislykkes eller lykkes. Et kjerneressonement er at dominerende aktører tolker og responderer på hendelser i et prosjektforløp. Det er friksjoner mellom grupper som kjemper om å fortolke hendelser, og hvilken tolkning som blir legitim og akseptert vil i stor grad avgjøre om prosjekter oppfattes som vellykkede eller mislykkede.

Retningen har sine intellektuelle røtter i samfunnsvitenskapelige fag som sosiologi, organisasjonsteori og psykologi. Fincham (2002) er inspirert av Czarniawska (1998), og hennes begrep om "narrativer" anvendt i organisasjonsteorien. Med narrativer menes en historie eller beskrivelse av en serie av handlinger som aktører bruker for å forklare, beskrive og forstå seg selv og omverdenen. Narrativer, eller historier, er med andre ord en grunnleggende måte å ordne, forklare og forstå inntrykk og opplevelser på. Narrativer forstås i denne sammenheng som en prosess som konstruerer mening av kompliserte sosiale situasjoner. Den beskriver ikke virkeligheten i objektiv forstand, men ut fra et subjektivistisk perspektiv som styrer vår forståelse og våre handlinger. Dette perspektivet er hele tiden under kontinuerlig endring fordi en stadig blir utfordret av nye historier og fortolkninger i samhandling med andre. Ideer om hva som er suksess og fiasko er med andre ord styrt av de sosiale konstruksjoner som deltakerne skaper i løpet av prosjektforløpet. Gjennom å studere implementering av to IT-prosjekter, analyserte Fincham (2002) symbolske og retoriske aspekter ved gjennomføringen av prosjekter. Han fant at dominerende aktører skapte forestillinger om suksess og fiasko, som hadde stor betydning for hvordan prosjektene ble gjennomført og oppfattet. Det ene prosjektet ble ansett som en suksess mens det andre ble stemplet som fiasko. Fincham hevder at narrativer er en virkningsfull mekanisme for å påvirke både prosjektforløp og opplevelse av resultat.

## 2.3 Oppsummering

Oppsummert viser denne gjennomgangen at suksessfaktorer og suksesskriterier har vært dominerende forskningstema. Metodologisk er de fleste bidragene forankret i kvantitative data og statistiske analyser, men de siste 10-15 år har kvalitative studier blitt mer vanlig. Vi har også sett at implementeringsfasen fikk mest oppmerksomhet de første to tiårene, mens tidsperspektivet senere er blitt utvidet til å dreie seg om hele livssyklusen. Ika (2009) har illustrert utviklingen innen forskning på prosjektsuksess ved hjelp av følgende figur:

<b>Forskningsfokus</b>	<b>Periode 1 1960-1980</b>	<b>Periode 2 1980-2000</b>	<b>Periode 3 Det nye årtusen</b>
<b>Suksesskriterier</b>	“Jerntriangel” (tid, kostnader, kvalitet)	- Jerntriangel - Kundetilfredshet - Gevinster for organisasjonen - Gevinster for interessenter - Gevinster for prosjektpersonell	- Jerntriangel - Oppfyllelse av kundeorganisasjonens strategiske mål - Sluttbrukers tilfredshet - Gevinster for interessenter - Gevinster for prosjektpersonell - Symbolsk og retorisk evaluering av suksess og fiasko
<b>Suksessfaktorer</b>	Anekdotiske lister	Mer utfyllende lister og rammeverk	Utfyllende rammeverk om sentrale faktorer. I tillegg fokus på symbolske og retoriske suksessfaktorer.
<b>Fokus</b>	Prosjektledersuksess	Prosjektproduktsuksess	Utfyllende suksessfaktorer og narrativer om suksess og fiasko

*Tabell 2.1 Utvikling av forskning på prosjektsuksess sett over tre tidsperioder (oversatt etter Ika 2009:11)*

Tabellen viser at det ikke er noe markant brudd mellom periodene, men det er snarere slik at man trekker med seg tidligere innsikt ved å raffinere og legge til nye tema og perspektiver.

I neste kapittel vil jeg utdype de tre organisasjonsteoretiske perspektivene som danner grunnlag for de kontekstuelle faktorene jeg drøfter i avhandlingen. De presenteres som

alternative sett av forventninger om hvordan et prosjektforløp kan tenkes å foregå. Enkeltbidrag fra prosjektforskningen som kortfattet er gjennomgått ovenfor vil i den sammenhengen bli mer utførlig presentert innenfor de ulike perspektivene.

### **3 FORMELLE TREKK, KULTURELLE TREKK, MOTER OG MYTER**

I denne studien følges tre kommunale prosjekter der et mangfold av aktører har ulike roller. Deres holdninger og handlinger vil ha stor betydning for hvilke utfall prosjektene får. De tre organisasjonsteoretiske perspektivene bidrar alle til innsikt og forståelse for atferd. Hvert perspektiv utstyres oss med en bestemt linse som gir et rendyrket og forenklet bilde av hvilke forhold som har betydning for hendelser i en organisasjon. Til sammen vil et perspektivmangfold bidra til at vi bedre kan forstå det komplekse og mangeartede i en organisatorisk kontekst (Hatch og Cunliffe 2006). I et rasjonelt perspektiv ses prosjekter som en planlagt og styrt prosess, der formelle mål og formelle strukturer anvendes for å styre mot det ønskede resultatet. Et kulturelt perspektiv vektlegger derimot at formelle mål og strukturer må bryne seg mot de moralske og ideologiske oppfatninger som deltakerne i en organisasjon er sosialisert inn i. Over tid har det utviklet seg oppfatninger om hvilke prosjektideer som er riktig å etterstrebe, og om hvordan prosjektene bør organiseres og styres. Uformelle normer og verdier kan virke som et supplement til de formelle strukturene og styrke dem. Alternativt kan de avvike så mye fra de formelle mål og strukturer at det kan bli vanskelig å realisere det resultatet som formelt var planlagt (Schein 1985; March og Olsen 1989). Det nyinstitusjonelle perspektivet bidrar på sin side til at en ser prosjektene i lys av at aktørene er påvirket av normer og verdier i omgivelsene som de må tilpasse seg for å beholde sin sosiale legitimitet (Meyer og Rowan 1977; Brunsson og Olsen 1993). Slike tilpasninger kan skje bevisst eller ubevisst. Konsekvensen kan være at både prosjektinnholdet og gjennomføringen vil påvirkes av slike ytre krav. Perspektivet bidrar til at en får innblikk i hvordan strukturer og prosesser også har en viktig funksjon som symboler for rasjonalitet.

I dette kapitlet vil jeg presentere de tre organisasjonsperspektivenes grunnteser, med påfølgende drøfting av hvordan en i det enkelte perspektivet kan forvente at et prosjekt vil forløpe. Avslutningsvis defineres noen oppsummerende forventninger som vil anvendes i den empiriske analysen. Hensikten med dette grepet er å fremheve typiske kjennetegn ved et prosjektforløp, sett ut fra henholdsvis et rasjonelt, et kulturelt og et nyinstitusjonelt perspektiv.

### 3.1 Prosjekt styrt av formelle mål og strukturer

Teorier innenfor det rasjonelle-instrumentelle perspektivet vektlegger at organisasjoner er instrumenter for å oppnå spesifiserte mål (Scott og Davis 2007). Begrepet rasjonalitet kan i denne sammenheng forstås som at en serie handlinger er organisert på en slik måte at en oppnår de forhåndsdefinerte mål mest mulig effektivt. Rasjonaliteten handler ikke om selve målutvelgelsen, men om hvordan implementeringen foregår. Formell struktur og klare målspesifikasjoner fremstår som de viktigste virkemidlene for å styre atferden til organisasjonsmedlemmer i ønsket retning. Christensen m.fl. (2009) understreker at perspektivet preges av formålsrasjonalitet, både ut fra den prosessen som foregår når organisasjonsform velges, og fordi det forutsettes at atferden til organisasjonsdeltakerne er i samsvar med formelle mål og strukturer.

Ut fra et rasjonelt, åpent perspektiv vektlegges det at organisasjoners omgivelser er viktige for hva som er mulig å oppnå, og legger premisser for formell struktur og målsettinger (Scott og Davis 2007). Det kan være de generelle omgivelser, for eksempel tekniske, juridiske, økonomiske og politiske rammebetingelser som en organisasjon må forholde seg til. I tillegg vil det være noen aktører og organisasjoner i omgivelsene som er spesielt viktige. Det kan være myndighetsorganisasjoner eller kunder som tilfører økonomi og andre ressurser til organisasjonen. Slike forhold betegnes som de ”tekniske omgivelser” (Scott og Davis 2007). I prosjektlitteraturen ble forhold relatert til de tekniske omgivelsene et sentralt tema fra slutten av 1980-tallet. Fremfor alt så en betydningen av god kommunikasjon med toppledere, eiere og sluttbrukere for å kunne lykkes med prosjekter (Kerzner 1988; DeWit 1988; Wateridge 1998). Før den tid var prosjekter i hovedsak fremstilt som noe isolerte og lukkede, der det sentrale var hvordan en best skulle planlegge og ha kontroll over prosjektforløpene med utgangspunkt i de målene som var definert ved prosjektstart (Kloppenborg og Opfer 2002).

De formelle rammer og strukturer kan derfor ses på som prosjektets drivkrefter. Atferden vil styres av hvordan prosjektet er organisert, hvordan målsettinger er formulert, hvilke formelle kontrakter og mandater prosjektet har, og hvilke økonomiske og menneskelige ressurser som er stilt til rådighet. I tillegg er det avgjørende å definere hvilke tidsressurser som er knyttet til prosjektet (Lindkvist m.fl. 1998). En annen sentral faktor er betydningen av at prosjekter er koblet til eventuelle eierorganisasjoners formelle overordnede strategier, nettopp fordi de

formelt vedtatte strategier vil danne rammer for de prioriteringene som gjøres (Maylor 2003; Mikkelsen og Riis 2007; Andersen m.fl. 2010).

Som beskrevet i kapittel 2 har mange bidragsytere innenfor prosjeklitteraturen vært opptatt av den betydning som klare mål, god planlegging og hensiktsmessig organisering har for å lykkes med prosjekter (Pinto og Slevin 1987; Morris og Hough 1987; Pinto og Prescott 1989). Litteraturen understreker at spenninger bør håndteres gjennom klart uttrykte mål og mandater tidlig i prosjektarbeidet, rolleavklaringer underveis og definerte økonomiske rammer og tidsplaner. Rapporter og oppfølgingsmøter vektlegges for å kommunisere med omgivelsene, og for å håndtere uventede hendelser underveis (Pinto og Kharbanda 1995; Wateridge 1998). Slike forhold oppfattes i det rasjonelle perspektivet som de viktigste forutsetningene for at prosjekter faktisk blir gjennomført.

Imidlertid kan en også forvente noen strukturelle utfordringer som følge av at prosjekter skal fungere i et samspill med en basisorganisasjon, som kjennetegnes av en tradisjonell byråkratisk oppbygging. Ford og Randolph (1992) oppsummerer forskning på kryssfunksjonelle strukturer, og identifiserer fordeler og ulemper ved å kombinere tradisjonelle byråkratiske organisasjonsformer med matrise- og prosjektorganisering. Ford og Randolph hevder at en slik kombinasjon av organisasjonsformer gjør at situasjonen kan bli komplisert, og det av to grunner. En første grunn er at prosjektleder har ansvar for å gjennomføre prosjektet, men er avhengig av støtte fra linjeledelsen som har det overordnede ansvar for prosjektaktivitetene. Prosjektleder har behov for frihet fra de vanlige rapporteringsrutiner og regler for å kunne konsentrere innsatsen om kreative og hensiktsmessige løsninger på de mål som er satt. Hodgson (2004) har gjennomført empiriske undersøkelser for å se hvordan dette håndteres i britisk offentlig forvaltning. Han hevder at organisasjoner som anvender prosjekter har en tendens til å legge vekt på framdriftsrapporter og formaliserte prosedyrer for å vise at prosjektene er på rett vei. Til tross for at prosjektorganisering preges av en retorikk om myndiggjøring og frihet for prosjektdeltakere, vil en i mange tilfeller få det paradoksale resultat at en forsterker kontrollmekanismene når et prosjekt skal integreres i en byråkratisk organisasjon.

For det andre peker Ford og Randolph (1992) på utfordringen som ligger i at prosjektdeltakerne har en dobbel tilknytning. Personalansvaret for deltakerne er hos

linjelederne i basisorganisasjonen, samtidig som prosjektlederen har ansvar for ivaretagelse av medarbeidere når de er i prosjektrollen. Deltakerne har, i tillegg til prosjektarbeidet, også vanlige arbeidsoppgaver som skal ivaretas. Som presentert i kapittel 2, fremkom det i en studie av Packendorff (2006), at en slik dobbel tilknytning kan være en utfordring for deltakerne. De må balansere mellom lojalitet til både prosjektorganisasjonen og linjeorganisasjonen. De daglige rutinene vil for manges del gis større oppmerksomhet enn prosjektet, som ofte er en liten aktivitet ved siden av deres daglige jobb.<sup>27</sup> En kan derfor forvente at deltakerne vil oppleve en spenning mellom deres midlertidige arbeid i prosjektet og deres arbeidsoppgaver i basisorganisasjonen. Imidlertid vil en ut fra et rasjonelt perspektiv forvente at linjeledelsen bidrar til å avklare forventningene til deltakerne. Høy prioritet hos ledelsen vil føre til økt prosjektinnsats hos deltakerne. Nedenfor følger en beskrivelse av hvordan et kommunalt utviklingsprosjekt kan tenkes å forløpe dersom man legger et rasjonelt perspektiv til grunn.

### **3.1.1 Prosjektforløpet ut fra et rasjonelt perspektiv**

#### **Initiativfasen**

Ut fra det rasjonelle perspektivet vil initiativfasen preges av at kommunens politiske og administrative ledelse opplever at det har oppstått behov i kommunen som bør gis oppmerksomhet. Saken forventes å være knyttet til kommunens overordnede strategier. Deretter vurderes alternative måter å løse denne utfordringen på, og prosjektarbeidsformen vil anses som egnet fordi oppgaven er tilstrekkelig unik til at det er hensiktsmessig å bygge opp en egen organisatorisk enhet. Kolltveit og Reve (1998) bruker betegnelsen ”transaksjonskostnader” for å understreke at det er viktig å vurdere hvilke kostnader som er knyttet til å opprette en egen, midlertidig organisasjon som skal bemannes og organiseres. De finansielle rammebetingelsene vil avklares på dette stadium, basert på en vurdering av hvilke ressurser som er nødvendig for å løse prosjektet. Sett i lys av det rasjonelle perspektivet kan vi med andre ord forvente at administrative ledere legger frem en sak om å opprette et prosjekt som går til politisk behandling. I tråd med Simon (1945), så kan vi anta at disse beslutningene tas ut fra en form for begrenset rasjonalitet. Det innebærer at informasjonen ikke er fullstendig, og målene er heller ikke helt klare og konsistente. Likevel preges den innledende fasen av at ledelsen gjør bevisste valg.

---

<sup>27</sup> Dette poenget er også i tråd med March og Simon (1958), som understreker at daglig arbeid har en tendens til å fordrive innovativ virksomhet.



## **Startfasen**

Startfasen vil være preget av at de administrative lederne følger opp prosjektvedtaket, men er usikre på organisatoriske valg og andre rammebetingelser fordi mange forhold er uklare i et tidlig stadium av prosjektforløpet. Planlegging er derfor en hovedaktivitet for å sikre et godt fundament for prosjektstyring, sett ut fra hva som vektlegges i den normative prosjektlitteraturen (Jessen 2005; Karlsen og Gottschalk 2008; Esnault 2009). Av den grunn forventes det at administrative ledere bruker tid, både til å operasjonalisere og konkretisere målsettingen med prosjektet og til å analysere hvilke rammebetingelser som er hensiktsmessige for å løse prosjektet. Blant annet handler det om å gjøre vurderinger med hensyn til hvilke deltakere som skal bidra. Organisatoriske valg vil være et resultat av en vurdering av hvilken type kompetanse som er nødvendig for å sikre god gjennomføring av prosjektet. For eksempel overveies det hvem som er egnet som prosjektleder, og om prosjektet skal organiseres med en styringsgruppe og referansegruppe i tillegg til en prosjektgruppe. Et annet spørsmål er hvordan prosjektgruppa skal settes sammen. Ut fra et rasjonelt perspektiv forventes det også at kommunens ledelse og prosjektleder avklarer hva som skal oppnås med prosjektet. Suksesskriteriene er med andre ord uttalte og definerte. På bakgrunn av disse vurderingene forventes det at administrativ ledelse, i samarbeid med prosjektleder, utarbeider en prosjektplan der aktiviteter og tidsfrister er definert som milepæler.

## **Gjennomføringsfasen**

Ut fra et rasjonelt perspektiv vil gjennomføringsfasen preges av at prosjektleder styrer prosjektet stramt. I en kommune vil politikere og administrative ledere i basisorganisasjonen være øverst i den hierarkiske autoritetslinjen. Disse kan anvende ulike virkemidler for å beholde kontroll, til tross for at prosjektet lever på siden av basisorganisasjonen. For det første har disse aktørene myndighet til å overvåke at de formelle rammebetingelser for prosjektet blir respektert. For det andre kan de også intervensere underveis i prosjektperioden dersom de oppfatter at prosjektet bærer galt av sted. Tidligere forskning viser at de viktigste konfliktområder i gjennomføringsfasen mellom basis- og prosjektorganisasjoner er diskusjoner om fremdriftsplan for prosjektet, prioritering og personellressurser (Barker m.fl. 1988). March og Olsen (1976) sitt strømningsperspektiv kan bidra til innsikt i hvordan ledelsen kan fastholde den opprinnelige problemdefinisjonen og målsettingen ved prosjektet. Samtidig kontrollerer de deltakelsen i prosjektene ved at de aktørene som i startfasen ble

definert som medlemmer i prosjektet ikke kan melde seg ut og la nye aktører ta over. I tillegg kan politikere og kommunale ledere overvåke prosjektgjennomføringen gjennom styringsgrupper og krav til rapportering underveis.

### **Avslutningsfasen**

Ut fra et rasjonelt perspektiv forventes det to utfall i avslutningsfasen. For det første kan ledelsen vedta å legge ned prosjektet før den planlagte tidsfristen utgår. Bakgrunnen kan være at kommunens ledelse, av ulike grunner, bestemmer at det vil være hensiktsmessig å avbryte innsatsen for å overføre ressurser fra prosjektet til andre og mer prioriterte oppgaver. Et annet scenario er at prosjektet blir fullført og resultatet overlevert til basisorganisasjonen innenfor de tidsfrister som var planlagt. De opprinnelige suksesskriterier for prosjektet er fastholdt gjennom prosjektperioden, og prosjektets foreløpige leveranse vil bli vurdert ut fra disse. Prosjektet blir evaluert, og ledelsen får oversikt over hvilken læring prosjektet har gitt for organisasjonen. Kommunens ledelse og politikere vil på dette grunnlaget vurdere hvordan prosjektet skal følges opp.

### **3.1.2 Forventninger ut fra et rasjonelt perspektiv**

Nedenfor har jeg oppsummert de viktigste forventninger ved et prosjektforløp sett i lys av et rasjonelt perspektiv. Disse blir sett i sammenheng med forskningsspørsmålene som ble presentert i tabell 1.2.

#### Initiativfasen

Hva er bakgrunnen for at prosjektet ble en realitet, og hvilke aktører driver frem prosjektet?

- Politisk og/eller administrativ ledelse identifiserer og tar initiativ for å finne en løsning på en utfordring. Denne kan ha karakter av et oppstått problem, eller av en mulighet for forbedring på bestemte områder.
- Politisk ledelse vedtar et prosjekt som er forankret i kommunens overordnede strategi.

#### Startfasen

Hva defineres som mål for prosjektet, og hvem definerer målene? Hvordan blir prosjektene planlagt med hensyn til organisering, prosjektplanlegging, ressurser og tidsstyring?

- Konkrete prosjektmål og suksesskriterier defineres av administrativ ledelse i samarbeid med prosjektleder.
- Administrativ ledelse og prosjektleder er opptatt av organiseringen, og bestemmer - etter å ha vurdert alternative organisasjonsmodeller - prosjektets formelle organisering.
- Prosjektleder og administrativ leder utarbeider en prosjektplan med fokus på milepæler og tidsfrister.

### Gjennomføringsfasen

Hvilke hendelser preger prosjektgjennomføringen?

- Prosjektet styres stramt av administrativ ledelse og prosjektleder ved hjelp av formelle mål og kontinuerlig overvåking av oppnådde (del)resultater og progresjon i henhold til oppsatte planer.
- Prosjektdeltakerne kan oppleve en spenning mellom lojalitet til arbeidsoppgaver i linjeorganisasjonen og prosjektarbeidet. Linjeledelsen vil i denne sammenheng bidra til å avklare spenningen gjennom å være tydelig på hva deltakerne skal prioritere.

### Avslutningsfasen

Blir prosjektene avsluttet og hvordan blir prosjektet håndtert av basisorganisasjonen?

- Administrative toppledere ivaretar oppfølging av prosjektet etter at prosjektgruppa er oppløst, gjennom å evaluere prosjektgruppas foreløpige leveranse i samarbeid med fagansatte.
- Prosjektet sendes til politisk behandling for å informere politikere samt legge til rette for eventuell nedleggelse eller videre politisk oppfølging av prosjektet.

## **3.2 Prosjekt styrt av personlige, sosiale og kulturelle forhold**

Ut fra et rasjonelt perspektiv forventes det at atferden styres ved hjelp av formelle mål og strukturer. For å kunne forklare atferd og hendelser som ikke samsvarer med de formelle rammer, kan et kulturelt perspektiv være et nyttig analyseverktøy. Organisasjoner preges av sin historie og av tradisjoner som er utviklet over lang tid. Når en kommune setter i gang et prosjekt for å løse oppgaver som ligger på siden av faste rutiner og prosesser, så vil en ut fra det kulturelle perspektivet forvente at både personlige, sosiale og kulturelle forhold vil

påvirke prosjektforløpet. Allerede i 1938 påpekte Barnard at det i alle sosiale systemer foreligger uformelle mønstre av samhandling og mening som må tas hensyn til når en skal styre og lede organisasjoner. Schein er kjent for sin klassiske definisjon av organisasjonskultur som er formulert på følgende måte:

*”A pattern of basic assumptions – invented, discovered, or developed by a given group as it learns to cope with its problems of external adaption and internal integration – that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think and feel in relation to those problems.” (Schein 1985:9)*

Definisjonen understreker at de grunnleggende antakelser som styrer atferd etter hvert blir tatt for gitt, fordi de repeteres gang på gang. Kulturen er et dypt og komplekst fenomen som gjør det vanskelig for ledere å påvirke disse trekkene ved en organisasjon gjennom enkle grep.

Selznick var en av de første organisasjonsteoretikerne som understreket at organisasjoner blir *”infused with values beyond the technical requirement of the task at hand”* (1957:17). Det dannes over tid verdifelleskap som har stor betydning for organisasjoners virkemåte. Organisasjonen får et symbolsk innhold for organisasjonsdeltakerne. Innholdet gir fellesskap og identitet, og fungerer som en motkraft til de mer rasjonelle og tekniske sider ved en organisasjon. Organisasjoner blir institusjonaliserte, noe som medfører at det utvikles barrierer mot evnen til å tilpasse seg nye krav. Samtidig vil slike institusjonaliserte organisasjoner ha en fordel ved at det utvikles et sosialt fellesskap. Slike trekk fører til stabilitet i handlingsmønsteret over tid. March og Olsen (1989) legger vekt på at uformelle normer og verdier som er dannet tidlig i en organisasjons levetid fører til *”stivhengighet”*, og definerer handlingslogikken i et kulturperspektiv som det som er kulturelt passende. Det vil si hvilke uformelle normer og verdier som oppfattes som rimelige. Atferd styres i dette perspektivet av de erfaringene som er gjort over tid, og det dannes mentale kart som skaper standardiserte handlemåter i ulike situasjoner. Slike mentale kart er spesielt tydelige hos organisasjonsdeltakere som har vært lenge i en organisasjon. Nykommere vil over tid innarbeide disse uformelle normene og verdiene etter hvert som de sosialiseres inn i organisasjonen. Det er likevel ikke slik at alle organisasjonsdeltakere deler slike verdifelleskap fullt ut. Det kan være spenninger og konkurrerende ideer om hva som er passende atferd internt i organisasjoner, noe som medfører dannelsen av subkulturer som

delvis kan stå i motsetning til hverandre (March og Simon 1958). Av den grunn kan rivaliseringer og konflikter oppstå mellom grupper i organisasjonen.

I allmenn organisasjonsteori har det kulturelle perspektivet vært et viktig inntak til å forstå atferd i over 50 år. Imidlertid har prosjektlitteraturen tradisjonelt i liten grad inkludert dette perspektivet. For eksempel sier Yazici:

*”Despite the extensive research in project management processes and techniques, as well as in project leadership, organizational culture is largely underexamined in project management research.” (Yazici 2009:15)*

De kulturelle trekk ved organisasjoner har imidlertid fått noe mer oppmerksomhet i prosjektlitteratur og forskning de siste 5-10 årene. Interessen skyldes et ønske om å forklare hvorfor ulike prosjekter ikke oppnår ønskede resultater, til tross for rasjonell prosjektstyring (Engwall 2003a; Kendra og Taplin 2004; Ives 2005; Hyväri 2006; Belassi m.fl. 2007; Yazici 2009). Belassi m.fl. (2007) undersøkte hvilken effekt organisasjonskultur har på prosjektgjennomføring. De fant at hele 75 prosent av alle endringsprosjekter i organisasjoner ikke lyktes med å nå målene. De forklarte det med at de kulturelle aspektene ved organisasjonen ofte ble oversett. Engwall (2003 a) var opptatt av det samme i sin studie av to svenske industriprosjekter, der det ble avdekket at muligheten for å oppnå prosjektsuksess i stor grad var avhengig av at prosjektledelsen ble tilpasset den kulturelle kontekst.

Andre bidrag i prosjektlitteraturen fremhever organisasjonskultur som et redskap for styring av atferd, ved å vise til at ledelsen har et ansvar som strekker seg ut over det å definere formelle mål og strukturer for prosjektarbeidet. Med andre ord uttrykker disse teoriene et tydelig instrumentelt perspektiv, ved at ledelsen kan manipulere og designe kulturen. De har ansvar for å forme de uformelle normer og verdier som enkeltaktører og grupper av aktører påvirkes av. Eksempler på slike bidrag er Kendra og Taplin (2004), som understreker dette i sin forskning på organisasjoner som jobber med IT- prosjekt. For å lykkes med et prosjekt må organisasjonen utvikle et felles sett av verdier for å bygge en kultur som anerkjenner prosjektarbeid som organisatorisk løsning. Yazici (2009) er inne på samme resonnement, og hevder at organisasjonskulturen må være preget av en ”klankultur” og en ”markedskultur”. For å danne en klankultur må ledere skape en felles samarbeidskultur, der deltakerne blir veiledet i å utvikle sin kompetanse og jobbe for fellesskapet. Kulturen kjennetegnes av

samarbeid, støtte, toleranse for innovativt arbeid og myndiggjøring av prosjektdeltakerne. Markedskulturen kjennetegnes på sin side av at organisasjonen er opptatt av kunders behov, og orienterer seg aktivt i forhold til konkurrerende organisasjoner. I en surveyundersøkelse blant 400 prosjektledere fant Yazici (2009), at det er viktig å skape en organisasjonskultur som oppmuntrer ansatte til å delta aktivt i håndteringen av usikre situasjoner, samtidig som ledere setter klare og langsiktige mål. En vesentlig forklaring på den lave suksessraten er at det legges for liten vekt på å utvikle en kultur som støtter og oppmuntrer til innovasjon og nytenkning.

Andre bidragsytere har pekt på betydningen av å jobbe med motivasjon og holdninger dersom en skal lykkes med prosjekter. Schmid og Adams (2008) understreker at motivasjon er et nøkkelaspekt for å oppnå suksess med prosjekter, og understreker at prosjektledere har et særlig ansvar for å ivareta denne oppgaven. Christenson og Walker (2004) fremhever betydningen av å påvirke involvertes holdninger. De fant at det var avgjørende for prosjektsuksess at man klarer å kommunisere en visjon som er forankret i kulturen og historien som omgir prosjektet. Disse bidragsyterne har et felles budskap; de grunnleggende antakelser, normer og verdier i en organisasjon har stor betydning for atferden til de involverte. Ledere må legge til rette for prosjektarbeidet ved å påvirke de uformelle normer og verdier som styrer atferden til prosjektdeltakerne og andre interessenter.

I denne studien studeres samspillet mellom midlertidige prosjektorganisasjoner og kommunen som permanent organisasjon. Prosjektorganisasjoner er ofte sammensatt av deltakere fra ulike fagområder og med forskjellig organisatorisk tilhørighet. Det kulturelle perspektivet kan derfor bidra til å fange opp trekk ved kulturen i kommunen som helhet, men også til å få fram hvordan eventuelle subkulturer som deltakere i organisasjonen og deltakere fra eksterne organisasjoner bringer inn i prosjektet. Nedenfor følger en beskrivelse av hvordan prosjektforløpets fire faser kan forventes å foregå dersom man legger et kulturelt perspektiv til grunn.

### **3.2.1 Prosjektforløpet ut fra et kulturelt perspektiv**

#### **Initiativfasen**

I følge det kulturelle perspektivet vil initiativfasen preges av at de grunnleggende antakelsene som deles av sentrale aktører internt i organisasjonen, vil være avgjørende for hvilke problemer som blir fanget opp. Prosjektideen kan oppstå som følge av at fagfolk internt, i samarbeid med ledelsen, lanserer et forslag som treffer en klangbunn blant ansatte og politikere i kommunen. Prosjektideen oppfattes som et riktig svar på kommunens behov. I tillegg kan ideen få tilslutning dersom den oppleves som resultat av en tillitsvekkende beslutningsprosess. Man handler med andre ord i samsvar med de erfaringene organisasjonen har opparbeidet seg i forhold til hva som er viktig å prioritere på bakgrunn av behov, og/eller som resultat av en legitim beslutningsprosess. I kontrast til det rasjonelle perspektivet legges det ikke opp til en analyse av alternative forslag.

#### **Startfasen**

Ut fra et kulturelt perspektiv vil startfasen dreie seg om at mål, prosjektplaner, organisering, ressurser og eventuell tidsstyring formes på bakgrunn av hva som har vært tradisjon, og dermed kjente og legitime løsninger i kommunen. En kan forvente at både prosjektmål, organisatoriske løsninger og tidsmessige rammer er i tråd med oppfatninger blant viktige interessenter i kommunen. Startfasen vil med andre ord i liten grad dreie seg om at ledelsen analyserer situasjonen, som i det rasjonelle perspektivet. I stedet brukes det tid på å tilpasse prosjektet til dominerende oppfatninger i kommunen om hva som er hensiktsmessige målsettinger, organisatoriske og ressursmessige grep for å gjennomføre prosjektet på en god måte.

#### **Gjennomføringsfasen**

Ut fra et kulturelt perspektiv kan en forvente at også gjennomføringsfasen preges av innarbeidede ideer som kommunens representanter har med hensyn til hvordan slike utviklingsprosjekter bør gjennomføres. En utfordring i denne fasen er at prosjektgrupper ofte er satt sammen på tvers av fag og organisatorisk tilhørighet. Prosjektet er en midlertidig organisasjon, og en kan forvente at de normer og verdier deltakerne har tilegnet seg gjennom sin ordinære organisasjonstilhørighet vil være styrende for dem også i prosjektarbeidet. Prosjektorganisasjonen vil stille nye og ukjente krav til deltakerne, og den temporære organisasjonsformen medfører at det er begrensede muligheter til å danne en sterk

fellesskapskultur. En kan derfor forvente at jo mer heterogen gruppa som skal løse prosjektoppgaven er, jo vanskeligere vil det være å bli enige om mål og virkemidler for prosjektet. Særlig utfordrende er det at prosjektene gjerne har eksterne bidragsyttere, som kan ha andre oppfatninger av hva som er passende prosjektstyring enn de kommunalt ansatte. Prosjekt mål og virkemidler blir problematisert, og en kan forvente at det vil skje endringer og justeringer i denne fasen. I motsetning til det rasjonelle perspektivet vil det ikke forventes en lydlig oppfølging av prosjektmålene. De vil i stedet slipes til i møtet mellom ulike grupper som berøres av prosjektet. Et utfall kan være at enkelte vil miste engasjementet for prosjektet. For noen kan det være en løsning å forlate prosjektet dersom det oppleves uklart og vanskelig, eller om prosjektet utvikler seg i en annen retning enn de selv ønsker.

Oppsummert vil gjennomføringen ut fra et kulturelt perspektiv preges av at prosjektledelsen arbeider i tråd med uformelle normer og verdier som er dominerende i basisorganisasjonen. Prosjektlederen vil ha en nøkkelrolle ved at gjennomføringsevnen avhenger av hvor stor grad han eller hun klarer å bygge en felles visjon og forståelse hos prosjektdeltakerne. En kan forvente at prosjekt mål og arbeidsprosesser som er i overensstemmelse med dominerende kulturelle trekk i konteksten, vil ha lettere for å gjennomføres. I tillegg vil prosjekter som er sammensatt av aktører med felles faglig og organisatorisk bakgrunn, forventes å møte færre utfordringer enn prosjekter som er mer heterogent sammensatt.

### **Avslutningsfasen**

Ut fra et kulturelt perspektiv kan avslutningsfasen enten komme som følge av at prosjektet blir avbrutt før ferdigstillelse, eller når prosjektet er gjennomført og blir administrativt og politisk behandlet. En avbrytelse kan ha sin forklaring i det har oppstått motstand i prosjektorganisasjonen. For noen grupper kan selve prosjektforløpet være på kollisjonskurs med de ideer som aktører har i forhold til riktig måte å jobbe prosjektrettet. Motstand kan også forstås i lys av at enkelte grupper ser at prosjektmålet har endret seg i løpet av prosjektfasen, og derfor er i uoverensstemmelse med deres egne vurderinger av hva som er til beste for organisasjonen.

Dersom prosjektet ferdigstilles, vil resultat eller forslag som er mest i tråd med kjente løsninger for kommunen være lettere å få tilslutning til i de politiske fora. Det innebærer at



prosjektprosesser og - leveranser som preges av å være annerledes og nyskapende i forhold til tidligere erfaringer, vil ha mindre muligheter for å få tilslutning og støtte til videre oppfølging.

### **3.2.2 Forventninger ut fra et kulturelt perspektiv**

Nedenfor har jeg oppsummert de viktigste forventninger ved et prosjektforløp sett i lys av et kulturelt perspektiv. Disse blir sett i sammenheng med forskningsspørsmålene som ble presentert i tabell 1.2.

#### Initiativfasen

Hva er bakgrunnen for at prosjektet ble en realitet, og hvilke aktører driver frem prosjektet?

- Prosjektet initieres nedenfra i organisasjonen, for eksempel fra fagfolk i kommunen med kunnskaper om og erfaring fra det praksisfeltet prosjektideen er relatert til.
- Formålet med prosjektet utmyntes og får oppslutning hvis, og når, det oppleves å være en god løsning på opplevde praktiske utfordringer for folk på "bakkeplanet" i organisasjonen, eller som resultat av en legitim beslutningsprosess.

#### Startfasen

Hva defineres som mål for prosjektet, og hvem definerer målene? Hvordan blir prosjektene planlagt med hensyn til organisering, prosjektplanlegging, ressurser og tidsstyring?

- Mål, prosjektplaner, organisering, ressurser og tidsstyring velges og formes på bakgrunn av hva som har vært tradisjon og dermed er kjente og allerede legitimerede løsninger i kommunen
- Det brukes rikelig tid i startfasen på å forankre prosjektet, og gjøre det kjent for berørte aktører.

#### Gjennomføringsfasen

Hvilke hendelser preger prosjektgjennomføringen?

- Prosjektleder styrer prosjektet etter de normer og verdier som er dominerende i organisasjonen.
- Formelle planer og strukturer tones ned, og det brukes tid på å finne løsninger som deltakerne kan enes om.
- Det kan oppstå diskusjoner mellom aktører med ulike holdninger og verdier i forhold til sentrale trekk ved prosjektet og prosjektforløpet.

- Prosjektarbeidet kan stoppe opp på grunn av at prosjektgruppa ikke enes om prosjektmål og arbeidsform.

#### Avslutningsfasen

Blir prosjektene avsluttet, og hvordan blir prosjektet håndtert av basisorganisasjonen?

- Prosjektleveranser som oppleves å være i tråd med de samlende og integrerte verdiene i kommunen vil bli fulgt opp av ledelsen gjennom en tidkrevende prosess.
- Prosjektleveranser som er avvikende eller uklare i forhold til kommunens kjente løsninger vil ikke bli fulgt opp.

### 3.3 Prosjekt styrt av myter og moter

I det nyinstitusjonelle perspektivet er en opptatt av hvordan atferd i organisasjoner påvirkes av krav og forventninger i omgivelsene. På slutten av 1970-tallet og første del av 80-tallet ble det publisert artikler som la fundamentet for et nyinstitusjonelt perspektiv i organisasjonsforskningen (Meyer og Rowan 1977; DiMaggio og Powell 1983; Tolbert og Zucker 1983; Scott og Meyer 1983 og Zucker 1987). På samme måte som organisasjoner internt utvikler uformelle normer og verdier om hva som er akseptable og riktige måter å drive en virksomhet på, så utvikles det ideer i et samfunn som definerer hva det vil si å handle rasjonelt. Perspektivet bygger på at sosial legitimitet er en fundamental organisatorisk ressurs, noe som medfører at organisasjoner må leve opp til moderne normer om fremskritt, fornyelse og rasjonalitet (Hatch og Cunliffe 2006). Parsons (1956) var blant de første som drøftet hvordan organisasjoner må tilpasse seg samfunnets verdier og normer for å sikre seg legitimitet. Han vektla at krav om tilpasning både influerte på mål og organisatoriske rammer for virksomheten. Røvik kaller disse normene som er utviklet i omgivelsene for meningsbærende symboler for rasjonalitet og utdyper dette gjennom følgende formulering:

*”Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter har fått sin legitimitet og spredningskraft nettopp ved at de har blitt symboler på grunnleggende rasjonalistiske verdier i det moderne samfunnet, som fornuft, effektivitet, styring, demokrati, og slik sett er blitt assosiert med det kontinuerlige framskrittet.”*(Røvik 1998:36)

Sitatet understreker at rasjonelle verdier kommer til uttrykk i ulike organisasjonsoppskrifter som presenteres og pakkes inn som vitenskapelig fundert. Ideene fremstår som effektive og

”naturlige” fordi det ikke foreligger alternativer som oppleves som hensiktsmessige. Aktører påvirkes av ideer om hva som er ”riktig”, nærmest uavhengig av kontekst og utfordringer for den enkelte organisasjon. Disse ideene kan i mange tilfeller fremstå som moter som blir populære og deretter avløses av nye ideer som utkonkurrerer dem (Abrahamson 1996; Røvik 1996). Scott og Meyer (1983) hevder at offentlige organisasjoner er særlig påvirket av slike krav. Årsaken er at de fleste offentlige organisasjoner har ansvar for en kompleks og sammensatt tjenesteyting. Fordi resultatene ofte er vanskelig målbare, vurderes i stedet organisasjonene ut fra om de ser ut til å drive i tråd med allment aksepterte konvensjoner eller ikke.

Berger og Luckmann (1966), som er kjent som sentrale inspiratorer for bidragsyterne til perspektivet, vektlegger at slike rasjonelle normer og verdier har et sosialt og kulturelt opphav. De ideer som forfektes har en sosial og kulturell opprinnelse som formes og endres over tid. Begrepene subjektivisering, internalisering og objektivisering beskriver hvordan sosiale normer formes i et sosialt fellesskap, og deretter spres til større grupper som oppfatter de samme ideene som selvfølgelige og udiskutable. Sosiale normer fremstår derfor som ytre, objektive betingelser, som oppfattes som sannheter. Virkeligheten er med andre ord sosialt konstruert. I de fleste situasjoner vil ikke disse institusjonaliserte forestillinger oppleves som påtvungne, men som et naturlig valg fordi ideene er så godt forankret hos beslutningsaktører i organisasjoner (Forsell og Jansson 2000). DiMaggio og Powell (1983) vektlegger at disse institusjonelle standardene fører til at organisasjoner blir mer homogene verden over.

Det kan være mange årsaker til at et fåtall løsninger deles av et stort mangfold av organisasjoner. Meyer og Rowan (1977) fremhever hvordan tre prosesser genererer rasjonelle myter. For det første utvikles det stadig tettere og mer komplekse nettverk i moderne samfunn, og ideer spres som følge av at noen prinsipper og strukturelle elementer oppfattes som effektive. For det andre har noen myter støtte i legal-rasjonelle regler i et samfunn. Juridiske autoriteter etablerer regler for praksis som organisasjoner må forholde seg til. En tredje forklaring handler om at mektige organisasjoner selv spiller en aktiv rolle ved at de utvikler krav og standarder som de får gjennomslag for, og som andre organisasjoner må forholde seg til.

Scott (1995) videreutviklet forståelsen av hvorfor og hvordan institusjonelle myter oppstår og spres gjennom å skille mellom regulative, normative og kulturelt-kognitive elementer. I følge Greenwood m. fl. (2008) er dette arbeidet et av de mest siterte bidragene i den nyinstitusjonelle litteraturen. Det har gitt et inntak til å kunne operasjonalisere hvor det institusjonelle "trykket" kommer fra i en gitt kontekst. De regulative elementene avgjør hvordan organisasjoner må forholde seg til spilleregler i et samfunn for å unngå straff og sanksjoner. Det kan dreie seg pålegg fra myndigheter som kommer til uttrykk i lover og forskrifter, eller mer uformelle prosesser som uskrevne regler og forventninger til oppførsel. De normative elementene har på sin side preg av å være etisk og moralsk forankret, og gir retningslinjer for hvilken atferd som er foretrukket og ønskelig i en gitt kontekst. Det tredje elementet som Scott vektlegger er de grunnleggende og mer stabile sosiale konstruksjoner i et samfunn. Disse kaller han for de kulturelt-kognitive elementer som et samfunn bygger på, og som ligger dypt forankret i kulturen. Den felles forståelsen gjør at handlinger blir tatt for gitt og ikke oppleves som et eksternt press.

Meyer og Rowan (1977) påpeker at det er nødvendig for organisasjoner å forholde seg til ulike institusjonelle myter for å sikre seg sosial legitimitet. Samtidig hevder de at mytene i stor grad har preg av å være ritualer og symboler som ikke følges opp i praksis. Årsaken er at de kan oppleves som forstyrrende og til dels uhensiktsmessige i forhold til å fungere effektivt. Det fører igjen til at organisasjoner utvikler uformelle handlingsregler som er nødvendig for å fungere i praksis. Med andre ord skjer det en dekobling mellom hvordan en organisasjon fremstår i forhold til hvordan den reelt sett fungerer. Begge systemene er nødvendige for å sikre legitimitet.

Fra midten av 1980-tallet kom det flere bidrag som stilte spørsmål ved om homogenisering og dekobling er gode forklaringer på organisasjoners tilpasninger til myter og moter i omgivelsene (March og Olsen 1984; Scott 1995; Czarniawska og Sevón 1996; Røvik 1998; 2007). Årsaken til at det ble stilt spørsmål til forhold rundt homogenisering og dekobling, var at flere empiriske arbeider åpenbarte faktiske effekter av moderne organisasjonsideer. I tillegg ble det observert til dels store variasjoner med hensyn til hvordan ideene ble oversatt til ulike organisatoriske kontekster, til tross for at organisasjoner forholder seg til de samme ideene. Scott (1995, 2008) hevdet blant annet at moderne reformideer kan få faktisk betydning for organisasjonen dersom tempo for gjennomføring ikke er for høyt og dersom ideen er i tråd

med organisasjonens verdigrunnlag. Et annet poeng er at ideer blir bearbeidet og formet ulikt. Skandinavisk nyinstitusjonalisme er en retning innenfor nyinstitusjonalismen som gjennom kvalitative empiriske studier har vært særlig opptatt av dette fenomenet.<sup>28</sup> En annen sentral innfallsvinkel innenfor den skandinaviske nyinstitusjonalismen er at organisasjoner aktivt oversetter organisasjonsideer.<sup>29</sup> Organisasjoner er ikke passive mottakere av faste oppskrifter, men ideer bearbeides og endres av aktører når de søkes innført i ulike organisasjoner og gir oss en forståelse for hvordan variasjoner oppstår (Czarniawska og Joerges 1996; Røvik 1998, 2007). Alle organisasjoner har mange og til dels motstridende krav og forventninger fra omgivelsene. Det er derfor nødvendig for sentrale aktører i en organisasjon å håndtere slike krav og forventninger ved å gjøre bevisste valg. For eksempel kan kontekstuelle særtrekk ved organisasjoner føre til at ideene oversettes og fremstår som annerledes enn opprinnelig. Begrepet ”organisatoriske felt” kan i så måte være et avklarende begrep for at variasjoner vil oppstå. Scott definerer dette som:

*”a community of organizations that partakes of a common meaning system and whose participants interact more frequently and fatefully with one another than with actors outside the field (Scott 1995:56)*

Med andre ord legges det vekt på at alle organisasjoner er en del av et nettverk som styrer deres oppmerksomhet, og gjør at visse deler av omgivelsene fremstår som viktigere enn andre. Organisasjonene innenfor et ”felt” har viktige fellestrekk og er på mange måter avhengige av hverandre for å løse visse oppgaver. Wooten og Hoffman (2008) understreker at feltbegrepet viser at organisasjoner er dynamiske og i stand til å endres, ved at dominerende aktører innenfor et organisatorisk felt forholder seg strategisk til ulike typer press. Fligstein (1997) kaller slike aktører for institusjonelle entreprenører. De viser vei, mens andre i større grad kopierer. Feltbegrepet gir oss derfor forståelse for at ideer endres i møte med ulike organisatoriske felt. Noen aktører fremstår som særlige viktige bidragsyttere til at variasjoner oppstår, og at moderne ideer blir innført og gir reelle virkninger for en organisasjon. Lignende resonnement finnes også hos Lawrence m.fl. (2009) som skildrer hvordan praksis og handlinger skaper, opprettholder og endrer institusjonelle systemer.

---

<sup>28</sup> Czarniawska og Sevon (1996) navnga retningen for skandinavisk nyinstitusjonalisme. En felles betegnelse på en rekke arbeider fra skandinaviske organisasjonsforskere fra midten av 1980-årene og fremover.

<sup>29</sup> Den translasjonsteoretiske tilnærmingen. (Røvik 2007)

Packendorff (1995) og Söderlund (2004) påpeker at det nyinstitusjonelle perspektivet har vært lite benyttet som teoretisk ramme i analyser av prosjektforløp. Et av unntakene er et bidrag fra Christensen og Kreiner (1991), som anvender perspektivet for å utforme alternative, normative råd om prosjektledelse. De er opptatt av hvordan rasjonelle myter om god prosjektledelse har vært for dominerende i prosjeklitteraturen. Disse mytene er viktig for å legitimere prosjektarbeid, men samtidig hevder de at slike råd ikke skal tas bokstavelig dersom en ønsker reelle og langsiktige effekter. De argumenterer for at det både er uheldig og vanskelig å definere klare mål og detaljerte handlingsplaner på et tidlig stadium, der en vet minst om prosjektet. De avviser ikke behovet for å definere klare mål og prosjektplaner, men argumenterer med at det først og fremst er nødvendig for å skape tilslutning og legitimitet internt og eksternt. Christensen og Kreiner har følgende resonnering for å tydeliggjøre den symbolske verdien av prosjektplaner:

*"The plan will match actual outcome, not because plans build on correct experiences and valid assumptions about prevailing circumstances, but because the plan in itself motivates the participants to reach the planned outcome."* (Christensen og Kreiner 1991:75)

Deres poeng er at prosjekter som har ikledd seg en rasjonell drakt, vil skape motivasjon og oppnå støtte og aksept som er avgjørende for prosjektgjennomføringen. De hevder at det å skaffe seg støtte og generere motivasjon vil være det viktigste målet for handlingene som gjøres i startfasen. En bør derfor ikke insistere på å følge de opprinnelige mål og planer i gjennomføringsfasen, men heller åpne for ny læring som kan medføre at kursen endres underveis. Resonnementet er med andre ord i tråd med det som Meyer og Rowan (1977), definerer som en dekoblingsstrategi.

I tillegg har det kommet flere empiriske bidrag det siste tiåret, hovedsakelig fra den skandinaviske tradisjonen innen prosjektledelse. Blomquist og Söderholm (2006) har anvendt nyinstitusjonell teori for å forklare at prosjektorganisering har fått så sterk posisjon i moderne organisasjoner. Et annet eksempel er Engwall (2003b), som i studier av store industriprosjekter illustrerer at også normer i omgivelsene gir et viktig inntak til å forstå resultater av prosjektforløp. I den sammenhengen gir han følgende råd til fremtidige studier:

*"The structures and procedures employed in a project have to be understood in relation to previous and simultaneous courses of activity, to future plans,*

*and to standard operating procedures, traditions, and the norms of its surrounding.” (Engwall 2003:789)*

Bresnen og Marshall (2011) etterlyser også studier som tar høyde for institusjonelle variasjoner mellom prosjekter, etter som slike forhold har stor betydning for prosjektgjennomføring. De er særlig opptatt av å vise hvordan aktører konkurrerer og kjemper for hvilke institusjonelle standarder som er viktige å forholde seg til, også innenfor ett organisatorisk felt.

I denne avhandlingen er prosjektene eid av en kommune som, på samme måte som andre organisasjoner, bevisst eller ubevisst vil påvirkes av oppfatninger i omgivelsene om hva som er akseptable og riktige måter å drive en virksomhet på. En kan forvente at det vil påvirke både hvilke ideer som kommuner velger å prioritere, samt organisatoriske valg og prosedyrer for prosjektgjennomføring. Nedenfor følger en beskrivelse av hvordan prosjektforløpets fire faser kan forventes å foregå dersom man legger et nyinstitusjonelt perspektiv til grunn.

### **3.3.1 Prosjektforløpet sett ut fra et nyinstitusjonelt perspektiv**

#### **Initiativfasen**

En kan forvente at valg av prosjektideer vil være betydelig påvirket av dominerende normer og rådende oppfatninger i kommunens omgivelser om hva som er viktige og moderne satsningsområder. En kan derfor forstå norske kommuner som del av et organisatorisk felt som har noen feltinterne problemstillinger og løsninger. I lys av begrepene til Scott (1995) kan dette institusjonelle trykket for det første oppstå som følge av at ideene har inspirert sentrale myndigheter til å utforme formelle reguleringer for å styre kommunene i ønsket retning. Trykket kan også skyldes at det oppstår nye sosiale forventninger om hva en kommune bør være opptatt av, eller være et resultat av mer grunnleggende og stabile ideer som tas for gitt. Politiske og administrative ledere påvirkes av slike ideer, og deres oppmerksomhet styres mot de løsningene som fremstår som særlig aktuelle på et gitt tidspunkt. Det kan være tydelige krav og forventninger fra sentrale aktører. Statlige forvaltningsorgan og Kommunesektorenes Organisasjon (KS) er eksempler på viktige premissleverandører som kan bidra til et regulativt trykk. Det kan også oppstå en ”smitteeffekt” og imitasjoner mellom kommuner med hensyn til hvilke temaer en kommune bør prioritere, som kan bunne i et normativt eller kulturelt-koginitivt trykk. Løsningene for organisasjonen er derfor ikke et resultat av en klar og rasjonell analyse av kommunens

særegne behov, men avspeiler rådende normer i omgivelsene. Løsningen fremstår som klar, og en finner deretter ut hvilke problemer og utfordringer som kan passe til den konkrete løsningen som er lansert.

### **Startfasen**

I lys av nyinstitusjonell teori kan de organisatoriske valgene som gjøres i startfasen være preget av standardiserte oppskrifter som forbindes med prosjektorganisering. Christensen og Kreiner (1991) understreker at prosjektorganisasjoner er særlig utsatt for slike institusjonelle myter. De forklarer det med prosjekters tidsmessige avgrensning. En ordinær organisasjon som skal opprettholdes på lang sikt er tvunget til å ivareta krav om effektivitet. Den er derfor nødt til å se bort fra institusjonaliserte myter som ikke er hensiktsmessige. I prosjektorganisasjoner er det imidlertid svakere kobling mellom prosess og resultat. Prosjektets resultater kommer ikke til syne før etter at prosjektorganisasjonen er oppløst. Av den grunn er det avgjørende at kommunale prosjekter fremstår overbevisende i denne fasen for å sikre tilstrekkelig støtte og oppslutning til prosjektet. Prosjektet må fremstå som godt planlagt. Rasjonelle planer skaper tillit til at arbeidet følger rasjonelle spilleregler.

### **Gjennomføringsfasen**

Et forventet scenario i gjennomføringsfasen vil her være at både administrative ledere og prosjektleder gir prosjektet mye verbal støtte utad, men prosjektet følges i liten grad opp i faktisk handling. I og med at prosjektideen ikke har oppstått på bakgrunn av et spesifikt behov i kommunen, vil lederne oppleve at det er vanskelig å drive fram prosjektet. Ideene er ofte vage og enkle i forhold til de komplekse oppgavene en organisasjon står overfor. Det kan med andre ord skje en dekobling som beskrevet av Meyer og Rowan (1977) og Tolbert og Zucker (1983). Brunsson (2002) hevder at organisasjoners ledere i slike situasjoner har en ”hyklerisk” atferd, ved at de snakker på en måte og handler på en annen måte for å takle motstridende krav. I denne sammenhengen kan en forvente at prosjektene fremstilles som prioriterte av kommunens ledere, mens de i virkeligheten vektlegger andre oppgaver de opplever som viktigere. Prosjektet får dermed verbal støtte og kan fungere som et symbol for handlekraft, men i forhold til reell oppmerksomhet og ressursinnsats så vil prosjektet nedprioriteres. I en videreutvikling av dette resonnetet hevder Brunsson (2007), at det som skjer ikke er forsøk på et bevisst hykleri. Involverte aktører har tross alt et håp om at det er mulig å lykkes med rasjonelle reformer på sikt, eller dersom omstendighetene var



annerledes. På den annen side, og mer i tråd med skandinavisk nyinstitusjonalisme, kan en også forvente at ideene som innføres vil føre til faktiske endringer i organisasjoner. Ideer kan bli oversatt til lokale og mer konkrete versjoner, som i større eller mindre grad ligner på den opprinnelige ideen nettopp fordi den er blitt tilpasset kommunens særegne verdigrunnlag og handlingslogikk.

### **Avslutningsfasen**

En kan i avslutningsfasen forvente at kommunens administrative ledere i liten grad vil være opptatt av de reelle leveranser som prosjektgruppa kommer fram til. Evalueringen er selektiv ved at prosjektet vurderes ut fra hvilke aktiviteter som er gjennomført i prosjektfasen, og i liten grad hvilke konkrete følger prosjektet vil gi i fremtiden. Den ”subjektivistiske tilnærmingen” som beskrevet i kapittel 2 vil finne sin plass i dette perspektivet. Den utfordrer den rasjonelle tilnærmingen til å vurdere prosjektsuksess, og fremhever de symbolske og retoriske prosesser som finner sted når prosjekter blir evaluert etter avslutning. Aktører og interessenter fortolker prosjektets kvaliteter, og hvem som får gjennomslag for sine oppfatninger vil være avgjørende om prosjektet oppfattes som vellykket eller mislykket.

### **3.3.2 Forventninger til funn ut fra et nyinstitusjonelt perspektiv**

Nedenfor har jeg oppsummert de viktigste forventninger ved et prosjektforløp sett i lys av et nyinstitusjonelt perspektiv. Disse blir sett i sammenheng med forskningsspørsmålene som ble presentert i tabell 1.2.

#### **Initiativfasen**

Hva er bakgrunnen for at prosjektet ble en realitet, og hvilke aktører driver frem prosjektet?

- Prosjektet initieres av kommunens politiske og administrative ledelse som svar på normer, oppfatninger og forventninger i omgivelsene om hva som er viktige satsningsområder for en moderne norsk kommune.
- Ledelsen adopterer de eksternt skapte problemdefinisjonene og oppfatter dem etter hvert som sine egne.

#### **Startfasen**

Hva defineres som mål for prosjektet, og hvem definerer målene? Hvordan blir prosjektene planlagt med hensyn til organisering, prosjektplanlegging, ressurser og tidsstyring?

- Prosjektmålene defineres av kommunens politiske og administrative ledelse, og fungerer som symboler for handlekraft.
- Moderne, institusjonaliserte ”oppskrifter” for god prosjektorganisering legger føringer for hvilke valg som gjøres med hensyn til å konkretisere prosjektmål og gi prosjektet rammebetingelser. Oppskriftene kommer utenfra, og er ikke nødvendigvis basert på kommunens egne, tidligere erfaringer.

#### Gjennomføringsfasen

Hvilke hendelser preger prosjektgjennomføringen?

- Prosjektleder og kommunens ledelse snakker om prosjektet og skaper et inntrykk av fremdrift og bevegelse.
- Prosjektet har liten reell fremdrift, og prosjektet kan stoppe opp fordi deltakerne opplever at det er vanskelig å realisere.

#### Avslutningsfasen

Blir prosjektene avsluttet og hvordan blir prosjektet håndtert av basisorganisasjonen?

- Kommunens ledere viser liten interesse for prosjektet, og gir få eller ingen bidrag til prosjektoppfølgning.
- Prosjektet vurderes først og fremst som et symbol for satsing og fornying.

### **3.4 En oppsummerende oversikt over det analytiske rammeverket**

Nedenfor gis det en oppsummerende oversikt over hvordan de ulike faser i prosjektforløpet kan forventes å foregå, alt etter hvilket perspektiv som anvendes. Tabellen synliggjør hvordan ulike organisasjonsteoretiske perspektiv kan anvendes som analytiske redskap for å få øye på ulike sider ved prosjekter som gjennomføres i tett samspill med en basisorganisasjon. I kapitlene 5- 7 vil hvert av de tre prosjektene analyseres ved hjelp av de tre organisasjonsteoretiske linsene.

Perspektiv / Faser	Formålsrasjonelt perspektiv	Kulturelt perspektiv	Ny-institusjonelt perspektiv
	Prosjekt styrt av formelle mål og strukturer	Prosjekt styrt av personlige, sosiale og kulturelle forhold	Prosjekt styrt av myter og moter
<b>Initiativfasen</b>  Hva er bakgrunnen for at prosjektet ble en realitet, og hvilke aktører driver frem prosjektet?	Kartlegging av problemer ligger til grunn for at ledelsen velger prosjektet som det best egnede svar på konkrete utfordringer.	Prosjektet utvikles av ansatte i kommunen, i dialog med ledelsen. Et svar på opplevde utfordringer for kommunen.	Kommunens ledelse tar initiativ til prosjektet, som en respons på ideer i omgivelsene om hva som er riktig prosjekt å satse på. Løsning foreligger uten behovsanalyse.
<b>Startfasen</b>  Hva defineres som mål, for prosjektet og hvem definerer målene? Hvordan blir prosjektene planlagt med hensyn til organisering, ressurser og tidsstyring?	Ledelsen analyserer alternative rammebetingelser, og velger løsninger ut fra denne analysen.	Prosjektets rammebetingelser formes etter hva som er kjente løsninger for kommunen.	Ledelsen definerer rammebetingelser med bakgrunn i populære oppskrifter for prosjektstyring
<b>Gjennomføringsfasen</b>  Hvilke hendelser preger prosjektgjennomføringen?	Prosjektet styres stramt av ledelsen gjennom anvendelse av formelle grep og prosedyrer.	Ulike aktører deltar i forhandlinger om prosjektstyring. Motstand oppstår dersom prosjektutviklingen utfordrer deltakernes normer og verdier.	Ledelsen er lite engasjert i oppfølging, og det liten aktivitet knyttet til prosjektene. Ledere gjør forsøk på å tilpasse ideen til egen kontekst
<b>Avslutningsfasen</b>  Blir prosjektene avsluttet og på hvilken måte blir prosjektet håndtert av basisorganisasjonen?	Prosjektet følges opp av ledelsen, og sendes til administrativ og politisk behandling.	Prosjekt følges opp og evalueres positivt dersom prosjektgruppas leveranser samstemmer med dominerende normer og verdier internt i kommunen	Prosjektet følges i liten grad opp av ledelsen, og vil i mange tilfeller ikke få en avslutning. Prosjektet vurderes ut fra dets symbolske verdi

Tabell 3.1 Forventninger om funn ut fra ulike organisasjonsteoretiske perspektiv

## 4 FORSKNINGSDESIGN OG METODE

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for forskningsdesign og de metodiske valg som jeg har gjort. I denne sammenheng vil jeg begrunne hvorfor jeg har valgt en casestudiedesign kombinert med kvalitative datainnsamlingsmetoder. Jeg vil også redegjøre for hvilke data som er samlet inn og hvordan jeg har gjennomført datainnsamlingen og den videre bearbeiding og analyse av data. Til sist vil jeg reflektere rundt styrker og svakheter som knytter seg til avhandlingens forskningsdesign og metode.

### 4.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign kan beskrives som en handlingsplan som skal bidra til at man innhenter og analyserer relevante data i forhold til problemstillingen. Teoretikere innenfor ”den skandinaviske skole” og deres metodiske tilnærming til studier av prosjekter og prosjektorganisering har vært en inspirasjonskilde for meg i mitt valg av problemstilling og design. Sahlin-Andersson og Söderholm (2006); Cicmil (2006); Cicmil og Hodgson (2006) og Blomquist m.fl. (2010) argumenterer for at det er behov for metodiske tilnærminger som ikke baserer seg statistiske analyser i den hensikt å måle prosjektatferd mot universelle og rasjonelle teorier om hva som er ”gode oppskrifter” for prosjektledelse. Deres poeng er at en da mister av syne de mer komplekse sammenhengene som praktikere opplever i gjennomføring av prosjekter innenfor ulike kontekster. De foreslår derfor at en ved hjelp av kvalitative metoder studerer hva praktikere gjør når de jobber med et prosjekt, og hvordan de fortolker sin virkelighet i forhold til prosjektene. Hva opplever de som er involvert i prosjekter som viktige erfaringer i sin kontekst, og hvordan kan deres erfaringer bidra med ny kunnskap til prosjektledelsesfaget?

I denne studien ble prosjektene fulgt over en toårsperiode, fra oppstart til etter at prosjektene kan regnes som avsluttet. Min forskningsdesign kan derfor betegnes som prospektiv og longitudinell. Med ”prospektiv” menes at studien følger en gruppe individer fremover i tid. I tillegg er designen også retrospektiv i den forstand at hendelser som skjedde forut for oppstart av dette arbeidet er inkludert for å få forstå hvordan casene preges av fortidige hendelser. Med ”longitudinell” siktes det til at en samler inn data kontinuerlig over en lengre tidsperiode. Mitt valg om å studere prosjekter prosessuelt er også på linje med Langley (2007), som etterlyser flere studier som fanger opp dynamiske trekk ved å følge prosesser over tid. Hun understreker

behovet for å få innsikt i organisatoriske fenomen som inkluderer bevegelse, aktiviteter, hendelser og endringer. Gevinsten ved å følge prosesser over tid bidrar til dypere innsikt i hvorfor og hvordan mennesker, organisasjoner og omgivelser utvikler seg i et gitt tidsrom.

Et fortrinn ved kvalitativ metode er muligheten til å få innsikt i handlinger, forståelse og tolkninger som preger sosiale prosesser og sosialt samspill. Kvalitativ metode er vanligvis forankret i en fortolkende eller konstruktivistisk tradisjon (Merriam 2009). Det innebærer at en i motsetning til den positivistiske tradisjonen ikke forutsetter at realiteten eksisterer ”der ute” og preges av å være stabil, nøytral, observerbar og målbar. I stedet vektlegges det at virkeligheten er sosialt konstruert. Det er mange fortolkninger av en virkelighet og forskerens rolle vil være å få frem dens mangfold og kompleksitet. Merriam hevder at hensikten med kvalitative studier er å beskrive, dekode og oversette datamaterialet slik at en kan forstå hvordan mennesker opplever verden og erfaringer de gjør seg i en gitt kontekst, ikke kun gjenfortelle aktørenes historier.

Fangen (2010) henviser til Geertz (1973), og understreker at en bør veksle mellom erfaringsnære og erfaringsfjerne begreper. Et delmål i en forskningsprosess er å utvikle ”tykke beskrivelser”. En ”tynn beskrivelse” preges av at man kun gjengir det som observeres, mens tykke beskrivelser handler om å inkludere både informantenes og forskerens egne tolkninger. Materialet fremstilles gjennom rike og detaljerte beskrivelser av hendelser og handlinger, slik at en kan avdekke erfaringsnære begreper. Det neste steget er å gjennomføre en andregrads fortolkning ved å ta i bruk kunnskap fra mer generelle teorier (Fangen 2010). En slik fremstilling kan kalles for abduksjon, noe som i følge Alvesson og Sköldbberg (2008) innebærer et dialektisk forhold mellom teori og empiriske data.<sup>30</sup> Denne vekselvirkningen hevdes å være en kombinasjon av deduksjon og induksjon. Fangen (2010) understreker at abduksjon likevel ligger nærmest deduksjon fordi den ikke avviser teoretiske forestillinger på samme måte som mer rendyrkede induktive tilnærminger gjør. Grounded Theory som er utviklet av Glaser og Strauss (1967), er en mer rendyrket induktiv tilnærming der studiens empiri danner utgangspunkt for å utvikle hypoteser (Atkinson og Hammersley 1994). Med andre ord skal begreper og teori vokse naturlig ut av datamaterialet. Også abduksjon utgår fra empirisk observerte tilfeller, men må skilles fra Grounded Theory ved at datamaterialet

---

<sup>30</sup> Begrepet ”abduksjon” ble opprinnelig utviklet av Charles Peirce, som var en amerikansk kjemiker og filosof som levde fra 1839 til 1914.

fortolkes ut fra mer generelle og overgripende teorier som siler det vi ser og leser ut av dette materialet (Blaikie 2000). Man bruker med andre ord teorier som styrende for de tolkninger man gjør, samtidig som teoriene brynes mot hva aktørene selv uttrykker og hvordan de forstår sin verden. Styrken med en slik abduktiv tilnærming er at teorien kan gi retning for analysen, samtidig som empirien nyanserer og bidrar til at en ser andre forhold enn de som kan utledes av etablert teori på området.

I dette arbeidet vil jeg nyttiggjøre meg av en abduktiv tilnærming ved at ulike organisasjonsteoretiske perspektiv fremhever betydningen av formelle trekk, kulturelle trekk samt moter og myter i omgivelsene. Samtidig vil de kvalitative data bidra til at informantenes forståelse og subjektive opplevelse av prosjektførløpet kommer tydelig frem. De teoretiske begrepene kan forstås ulikt av informanter, og nyanser og detaljer i empirien vil skape en dypere forståelse.

#### **4.1.2 Casestudier som forskningsstrategi**

Jeg har definert tre overordnede problemstillinger som søkes besvart ved å skaffe til veie data som gir innsikt i prosjektene fra den innledende fasen til de anses som avsluttet. For det første ønsket jeg kunnskap om hva som var bakgrunnen for at prosjektene ble en realitet og hva som kjennetegnet startfasen med hensyn til ambisjoner og mål, planleggingsaktiviteter, organisering og ressursmessige rammebetingelser. Dernest hvilke hendelser som preget gjennomføringsfasen, og også hvordan prosjektene ble avsluttet og håndtert av basisorganisasjonen ved prosjektavslutning. Til sist ønsket jeg data som ga innblikk i hvordan informantene vurderte prosjektresultatene i de tre prosjektene. Casestudier fremsto derfor som hensiktsmessig. Hva kjennetegner så casestudier som forskningsmetode?

”Casestudie” defineres i faglitteraturen som *”undersøkelse av enkelttilfelle”* (Andersen, 1997:8). Den vanlige fremgangsmåten er å gå i dybden på ett eller flere case gjennom en helhetlig gjennomgang av mange aspekter ved casen eller casene. Ut over en slik løs definisjon, så er det mange oppfatninger om casestudier som metode og tilnærming. Gomm og Hammersley (2000) forklarer denne uklarheten med at casestudier ofte fremstilles som overlappende med etnografi, deltakende observasjon, feltarbeid, kvalitativ forskning og livshistorier. Creswell (1998) kontrasterer casestudier med fire andre tradisjoner som han

definerer som å tilhøre den kvalitative forskningen; biografi, fenomenologi, ”grounded theory” og etnografi.<sup>31</sup> Han ser behov for å få frem likheter og ulikheter mellom de fem tradisjonene og formulerer i den sammenhengen følgende definisjon av casestudier:

*“A case-study is an exploration of a ”bounded system” or a case over time through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information rich in context.”* (Creswell 1998:61)

I definisjonen hans vektlegges det at casestudier er en kvalitativ strategi for å studere et fenomen i dybden, over tid og gjennom flere ulike datakilder. Det være seg intervjuer, observasjon, audio-visuelt materiale og dokumenter. Flere forfattere bestrider imidlertid at casestudier kun er en kvalitativ forskningsstrategi (Yin 2003; Blaikie 2000). Yin (2003) poengterer for eksempel at en kan anvende surveys som en del av datainnsamlingsmetoden i et casestudium. En kan med andre ord kombinere kvantitative og kvalitative metoder. Yin (2003) skiller imidlertid casestudier fra rene surveystudier og rene eksperimenter. Casestudier vil ikke på samme måte som de nevnte strategiene være opptatt av å isolere og måle variabler og sammenhenger mellom dem. I casestudier vil en derimot undersøke en enhet i dybden gjennom å forsøke å få fram et bilde av dens komplekse helhet. Standardiserte og lukkede metoder oppfattes som utilstrekkelige når en skal studere et komplekst samspill i, og mellom, organisasjoner.

Det er målet med forskningen som avgjør om casestudier er en velegnet forskningsstrategi, og casestudier er spesielt egnet for visse typer problemstillinger (Blaikie, 2000; Yin 2003; Stake 2005). For det første, problemstillinger som spør ”hvordan” og ”hvorfor”. Det skyldes at slike spørsmål krever at man følger et fenomen over tid og går i dybden ved å undersøke enheten og dens kontekst. For det andre er det en foretrukket strategi dersom en følger nåtidige hendelser. Det gir muligheter for å bruke mange og ulike datainnsamlingsmetoder, som dokumentanalyse, deltakende observasjon, intervjuer og kvantitative metoder med spørreskjema. Yin (2003) har også et tredje kriterium for å avgjøre om casestudier er den rette forskningsstrategi. Det er at forskeren ikke kan kontrollere og manipulere de hendelser som utspiller seg.

---

<sup>31</sup> Creswell (1998) definerer forskningstradisjoner som ”en tilnærming til kvalitativ forskning som har en særegen historie i en av disiplinene, og har ført til journaler, bøker og en distinkt metodologi som karakteriserer tilnærmingen.”

De ovenfor nevnte kjennetegnene ved casestudien som strategi passer godt til denne avhandlingens problemstillinger. For det første er forskningsspørsmålene formulert slikt at det krever informasjon om hvorfor hendelser skjer og hvordan informanter opplever prosjektforløp og prosjektresultat. En prospektiv og longitudinell design åpner for å kombinere flere metoder for datainnsamling, som observasjon, intervjuer, lydopptak fra politiske møter samt dokumentstudier. Alle tre prosjektene som følges er dessuten preget av at hendelsene er utenfor min kontroll som forsker.

#### **4.1.3 Casestudier og generalisering**

Ovenfor har jeg redegjort for bakgrunnen mitt valg av casestudie kombinert med kvalitative datainnsamlingsmetoder. Et vesentlig spørsmål er hvordan dette valget virker inn studiens relevans i forhold til å forstå lignende fenomener. Er det mulig å oppnå noen form for generalisering? Mange forskere, både innenfor den kvantitative og den kvalitative tradisjonen, har argumentert i mot denne muligheten. En sentral innvending er at en casestudie ser på en, eller et fåtall unike tilfeller i en gitt kontekst. For det andre setter forskeren sitt preg på datamaterialet gjennom sitt tette samspill med de som studeres, og vil både påvirke og påvirkes av disse.

Samtidig hevder mange forskere at det er mulig at casestudier kan ha relevans ut over å forstå den konkrete casen som studeres (Andersen 1997; Yin 2003; Flyvbjerg 2007; Siggelkow 2007; Blaikie 2009). Flyvbjerg (2007) understreker at casestudier bidrar til en form for kontekstavhengig kunnskap som er selve fundamentet for læring i et samfunn. Samtidig understreker de ovenfor nevnte forskere at en ikke vil kunne oppnå noen form for statistisk generalisering ved å dra slutninger fra utvalg til univers. Det er i stedet analytiske generaliseringer som vil være aktuelt, det vil si hva ett eller flere case kan fortelle oss om en teori. For at en eller flere case kan bidra til teoriutvikling, så er det ikke tilstrekkelig å gjennomføre en ren beskrivende studie. En må i tillegg gjøre en eksplisitt posisjonering i forhold til teori samt gjøre et bevisst valg av antall og type case. Når det gjelder antall case, synes det å være en klar anbefaling fra mange forskere om å velge en multippel casedesign i stedet for en enkelt case (Andersen 1997; Eisenhardt og Graebner 2007; Blaikie 2000). Det vil sikre større analytisk kraft, fordi varierte empiriske data fremkommer. Andersen (1997) påpeker at styrken ved å velge flere case vil føre til en systematisk sammenligning av noen



hovedvariabler som vil utgjøre en kjerne på tvers av casene. Med hensyn til type case som bør velges, anbefaler Eisenhardt og Graebner (2007) at en velger case med egenskaper som sikrer relevans for det generelle temaet en ønsker å studere, selv om en ikke kan garantere for casens representativitet. En slik strategi faller sammen med det Stake (2005) kaller en instrumentell casestudie.<sup>32</sup>

I dette arbeidet har jeg som siktemål å møte kravene til analytisk generalisering. Med dette som bakgrunn valgte jeg ut tre prosjekter som alle eies av en og samme kommune. Tre prosjekter ble vurdert som overkommelig i forhold til ønsket om å gå i dybden, og sett opp mot de tidsmessige rammer for avhandlingsarbeidet. Hensikten med å velge case kun fra en kommune var for å redusere kompleksiteten, i og med at det også er lagt opp til en komparativ analyse. Alle prosjektene har like kontekstuelle rammer med hensyn til egenskaper ved basisorganisasjonen. Eventuelle ulikheter i prosjektgjennomføringen vil med andre ord ikke kunne tilskrives at prosjektene er eid av ulike basisorganisasjoner med ulik politisk og administrativ struktur, størrelse og kultur. I tillegg deler casene en rekke andre felles trekk. Alle er karakterisert som forprosjekter. Det innebærer at de er tenkt som et første steg for å realisere større hovedprosjekter som kommunen helt eller delvis skal ha ansvar for. Alle prosjektene er dessuten gjennomført i omtrent samme tidsperiode, dvs. fra våren 2009 til våren 2011. For det tredje kan alle betegnes som kommunale utviklingsprosjekter, som ikke følger faste maler og rutiner for gjennomføring. For det fjerde kjennetegnes alle tre av at representanter fra eksterne samarbeidsorganisasjoner er tiltenkt roller i gjennomføringen av forprosjektene. Et siste fellestrekk er at ingen av prosjektene er pålagt av statlige myndighetsorganer, men basert på ideer som kommunen selv velger å prioritere. Caseutvelgelsen kan derfor karakteriseres som et valg om å finne case som er mest mulig like, som i den komparative metodelitteraturen kalles "*most similar case design*" (George and Bennett 2005)

Samtidig varierer casene på noen områder. For det første er prosjektet Familiens Hus et prosjekt som tematisk hører hjemme innenfor kommunens lovpålagte arbeidsoppgaver og dermed er koblet til etablert tjenesteproduksjon. Et prosjekt som har som formål å bedre tjenestetilbudet overfor barn og unge kan derfor forventes å skape engasjement blant de mange ansatte som jobber med denne målgruppa. I tillegg kan en forvente politisk forståelse

---

<sup>32</sup> Dette i motsetning til studier der casen i seg selv er av genuin interesse.

for målsettingen, fordi det er en kommunal kjerneaktivitet som alle politikere vil måtte forholde seg til. Sentrale myndigheter hadde også over flere år jobbet for å spre dette konseptet i norske kommuner. Prosjektet kan derfor karakteriseres som preget av en politisert handlingskontekst, robust forankret i profesjoner og nettverk mellom ansatte, politikere og sentrale myndighetsaktører.

De to næringsprosjektene er på sin side definert i kommunens næringsplan, og hører til i kategorien "ikke-lovpålagte oppgaver". Det er kun en ansatt i kommunen som har næringsarbeid som fulltids arbeidsoppgave, og prosjektene kan derfor antas å være svakt forankret til kommunens ansatte. På den annen side har kommunen i denne perioden et borgerlig flertall med klare ambisjoner om næringsutvikling. Likevel kan disse prosjektene karakteriseres som skjørere i forhold til antatte støttespillere enn prosjekt Familiens Hus.

De tre prosjektenes økonomiske rammer er også noe ulike. Prosjekt Familiens Hus fikk 300.000 kroner i statlig finansiering for å gjennomføre forprosjektet, mens næringsprosjektene fikk innledningsvis en bevilgning på 50.000 kroner per prosjekt av kommunens interne midler. En kan forvente at så ulike økonomiske rammebetingelser i seg selv kan ha avgjørende betydning for prosjektutfall, og at prosjekt Familiens Hus derfor kan forventes å oppnå et bedre resultat. Imidlertid er det en annen økonomisk side med dette prosjektet som kan tale for at det er mer utfordrende enn næringsprosjektene. Realisering av et hovedprosjekt for Familiens Hus vil føre til at kommunen forpliktes til fremtidige faste driftsutgifter. Næringsprosjektene er derimot mer økonomisk uforpliktende for kommunen. En eventuell oppstart av hovedprosjekter er tenkt som et spleiselag mellom mange aktører, der kommunen kun er tiltenkt en liten og avgrenset rolle. Hvor stor betydning disse ulikhetene har for prosjektenes forløp og utfall vil gis særlig oppmerksomhet i den komparative analysen.

## **4.2 Datagrunnlag og fremgangsmåte**

Designet er lagt opp for å kunne følge en gruppe personer i sann tid gjennom en viss periode. I og med at ingen av prosjektene var igangsatt da jeg valgte dem ut, lå det godt til rette for at jeg kunne få tilgang til ulike typer data. For det første fikk jeg anledning til å observere hendelser gjennom deltakelse på formelle møter. For det andre var det mulig å foreta

intervjuer med prosjekteiere, prosjektledere og prosjektdeltakere underveis i prosjektforløpet. For det tredje fikk jeg tilgang til lydopptak og skriftlige kilder som omhandlet prosjektene. Jeg har valgt å samle data kontinuerlig gjennom hele prosjektperioden, ved å delta på alle de formelle møtene som ble avholdt i de tre prosjektene. I tillegg har jeg gjennomført intervjuer med prosjektansvarlige, prosjektledere og prosjektdeltakere på ulike tidspunkter. Å gjennomføre forskning der det er lagt opp til å følge tre prosjekter fra start til avslutning, har vært krevende. En utfordring har vært at ingen av prosjektene har hatt klare og forutsigbare møteplaner. Alle prosjektene har dessuten vært preget av at ”de ble til underveis”. Av ulike grunner har planlagte møter blitt avlyst og forskjøvet, og to av prosjektene stoppet til og med opp i lange perioder. Det har ført til at det ikke har vært mulig å planlegge datainnsamlingen, noe som igjen har ført til en viss uforutsigbarhet i forhold til fremdriften av forskningsarbeidet. Gjennomføring av intervjuer og observasjoner måtte med andre ord tilpasses hendelsesforløpet til det enkelte prosjekt. Til tross for at disse utfordringene vil jeg understreke at prosessen først og fremst har vært givende og lærerik.

Den første kontakten med kommunen kom i stand i februar 2009. Jeg henvendte meg da til en leder i kommunen med spørsmål om det skulle igangsettes noen utviklingsprosjekter i kommunen i den nærmeste fremtiden. Jeg beskrev hovedtrekkene i problemstillingen for den planlagte avhandlingen. Jeg fikk deretter informasjon om at prosjektet Familiens Hus var vedtatt igangsatt av kommunestyret, og at det skulle starte i løpet av noen uker. Etter nærmere informasjon vurderte jeg prosjektet som en passende case, blant annet fordi det var et forprosjekt som hadde en tidshorisont på om lag ett år frem i tid. Prosjektet var også et typisk utviklingsprosjekt som krevde tverrfaglighet og som lå utenfor kommunens rutinemessige aktiviteter. De andre to prosjektene ble valgt som case(s) i juni 2009, etter en samtale med næringsrådgiver i kommunen. Kommunen var da i ferd med å vedta oppfølging av strategisk næringsplan, og en rekke prosjekter skulle igangsettes i august måned. Ut fra en vurdering av de sistnevnte, valgte jeg ut to prosjekter som så ut til å passe til avhandlingens problemstilling. Nedenfor vil jeg redegjøre nærmere for de kvalitative metodene som er valgt, og hvilken nytte disse har hatt.

### 4.2.1 Observasjon

Alle prosjektene hadde formelle møter som jeg fikk anledning til å delta på, men det var store variasjoner i antall møter. I ett av prosjektene var det kun få møter fordi kontakt med deltakerne i prosjektgruppa først og fremst foregikk via e-post. De to andre prosjektene hadde jevnlig møter, noe som åpnet for mer fyldige samhandlingsdata. De formelle møtene fant først og fremst sted i prosjektgrupper og styringsgrupper, men ett av møtene hadde en annen karakter. Det var et møte der Omdømmeprojektet ble presentert for politisk og administrativ ledelse, der det i etterkant av møtet ble arrangert en pressekonferanse med deltakelse fra lokale medier. I tillegg har jeg deltatt på diverse lunsjer og en todagers konferanse i forbindelse med et av prosjektene.

Deltakelsen på møtene har gitt meg innblikk i hva møtedeltakerne var opptatt av og hvilke tema som ble satt på dagsorden etter hvert som prosjektene utviklet seg. I tillegg har det skaffet meg innblikk i hvordan ulike aktører har forholdt seg til hverandre gjennom prosjektforløpet. I denne sammenhengen lagde jeg en loggbok der jeg skrev ned mine inntrykk fra møtene. Denne loggboka omhandler både faktainformasjon om deltakere og om tema som ble diskutert i møtene, foruten mine refleksjoner i forhold til mer uuttalte hendelser og stemningen i møtene. Loggboka har i ettertid vært nyttig som et oppslagsverk for å huske kronologien i de ulike prosjektene, samtidig som den plasserer diskusjonene inn i den situasjonen som prosjektene var i til enhver tid. I tillegg var disse observasjonene også et godt grunnlag for å utlede tema for personlige intervjuer. Observasjonsdata har derfor gitt meg datamateriale som har vært til stor nytte.

Imidlertid har observasjon som metode også vært krevende. Jeg fikk tilgang til å være til stede på arenaer som normalt ikke er åpne for andre deltakere enn de kommunen hadde definert som bidragsyttere til prosjektene. Til tross for at jeg i starten av møtene brukte tid på å informere om hva mitt forskningsprosjekt omhandlet, så oppdaget jeg likevel at det tidlig var ulike forventninger til min rolle med hensyn til hva jeg kunne bidra med i prosjektarbeidet. Innledningsvis måtte jeg avklare min observatørrolle. Merriam (2009) henviser til Gould (1958) sine fire observatørroller, som spenner fra å være fullstendig deltaker til å være rendyrket observatør. I tillegg går det et skille mellom skjult eller åpen observasjon. En ”fullstendig deltaker” opptrer som et medlem av gruppa, og avslører ikke sin forskerrolle for å hindre at den naturlige aktiviteten blir påvirket. Den andre kategorien er ”deltaker som

observatør”, der forskeren deltar i aktivitetene og gjør sin forskerrolle kjent for gruppa som studeres.<sup>33</sup> En tredje kategori er ”observatør som deltaker”, som går ut på at rollen som forsker er kjent for deltakerne. Forskeren opptreer ikke som medlem av gruppa, men inntar en mer perifer rolle som betrakter. Den siste kategorien er ”fullstendig observatør”, der forskeren bedriver skjult observasjon, for eksempel av hendelser og fenomener som finner sted i det offentlige rom.

I mitt arbeid var det ikke et alternativ å drive skjult observasjon. For å få tilgang måtte jeg be om å få delta på de formelle møtene som var arrangert i forbindelse med prosjektene, samtidig som jeg presiserte at jeg ikke skulle fungere som aktiv deltaker eller rådgiver underveis. Jeg vil derfor falle inn under kategorien ”observatør som deltaker”. Merriam viser til Adler og Adler (1987), når han definerer denne rollen på følgende måte:

*“Researchers observe and interact closely enough with members to establish an insider’s identity without participating in those activities constituting the core of group membership”* (Merriam, 2009:124)

Sitatet understreker at selv om forskeren ikke kun er en passiv observatør, deltar han/hun likevel ikke i gruppas kjerneaktiviteter. Aase og Fossåskaret (2007) understreker at det før deltakende observasjon er viktig å avklare rolleforventninger.

Møtedeltakerne ble informert om at jeg skulle være tilstede, først og fremst for å få innsikt i diskusjoner og hendelser på møtene. Jeg var derfor tydelig, både i mine første henvendelser til kommunen og på prosjektmøtene, at min rolle først og fremst var å lytte og lære. Begrunnelsen var at det var viktig for meg å få innblikk i hvordan de jobbet med prosjektene, nettopp fordi det i prosjektlitteraturen er så sterk fokus på oppskrifter for god og universell prosjektledelse uten at det nødvendigvis hadde gitt klare gevinster i alle sammenhenger. Jeg understreket at jeg på forhånd ikke hadde tilstrekkelig kunnskap til å gi klare og gode råd i forhold til denne type prosjekter. Min hensikt var å være praksisnær og finne ut hvordan de jobbet, men jeg vektla samtidig at jeg gjerne ville presentere min forskning for kommunen etter at studien var avsluttet. Jeg mente at dette var tilstrekkelig avklarende i forhold til min status som forsker og hvilke forventninger de kunne ha til meg. Til tross for mitt forsøk på å avklare forskerrollen, opplevde jeg likevel at noen møtedeltakere ønsket at jeg skulle bidra

---

<sup>33</sup> Rollen som aksjonsforsker er i en slik kategori.

mer aktivt med innspill og råd om organisering og fremdrift. For deltakerne var det en ny situasjon å ha en person tilstede som kun skulle overvære samtaler uten å bidra selv. Mine erfaringer som observatør gjorde at jeg kjente meg igjen i Walford (2001) sin formulering: *“being an observer is a process of role definition, negotiation and renegotiation”* (s. 62). Det å være kun observatør er en utfordrende rolle. Det er en marginal og noe uavklart posisjon, og vanskelig å være i over lengre tid, særlig i situasjoner der det er få mennesker til stede og alle forventes å bidra.

#### **4.2.2 Intervjuer**

Den viktigste kilden til informasjon har vært intervjuer med tre grupper av informanter. For det første personer som har vært direkte involvert i prosjektene som prosjektledere, deltakere i prosjektgruppene eller initiativtakere. Den andre gruppa er linjeledere i kommunen som har et administrativt ansvar for prosjektforløpet, enten som deltakere i en styringsgruppe eller ved at de har et overordnet ansvar. En tredje gruppe er prosjekteierne, som i kommunal sammenheng er politikere. Offerdal (1992) fremhever at kommuner er politiske institusjoner, og uten politikken så eksisterer ikke kommunene. Det er de folkevalgte som skal ta stilling til hvilke tiltak som skal støttes og hvilke som skal nedprioriteres til tross for at de ofte mangler detaljert faglig innsikt og ekspertise. De har vedtatt igangsetting av prosjektene, og vil også måtte ta stilling til prosjektresultatet og vurdere en eventuell oppfølging. Slike kommunale prosjekter kan også være av interesse for andre aktører, som lokale media, andre ansatte i kommunen og eksterne grupper. Disse aktørene ble ikke intervjuet, men likevel referert der deres oppfatninger har kommet til uttrykk gjennom høringsuttalelser knyttet til politiske vedtak eller medieoppslag.

Intervjuene har hatt til hensikt å forstå sentrale aktørers subjektive opplevelse, følelser og holdninger i forhold til prosjektene. Kvale og Brinkman (2009) understreker at styrken ved å bruke intervjuet som metode er å få tilgang til aktørers meninger og opplevelse gjennom en samtale som gir grunnlag for å fortolke deres utsagn. Med andre ord var intervjuene inspirert av en fenomenologisk forståelse. Kvale og Brinkmann forankrer fenomenologien i kvalitativ forskning ved å vise til Berger og Luckman (1966) og Garfinkel (1967). De forstår fenomenologi innenfor kvalitativ forskning som:

*”Et begrep der peger på en interesse i at forstå sociale fænomener ud fra aktørernes egne perspektiver og beskrive verden, som den oppleves av*

*informanterne, ud fra den antagelse, at den vigtige virkelighed er den, mennesker oppfatter.” (Kvale og Brinkmann 2009:44)*

Hensikten ved å bruke intervjuer var å gi et innblikk i hvordan informantene selv opplevde prosjektforsøket. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at intervjuer sett ut fra et slikt perspektiv kan bli ”metodologisk underreflektert” (Guneriussen 2010). Det betyr at forskere sier de er opptatt av informantenes subjektive opplevelse, men samtidig bruker datamaterialet til å si noe ut over den subjektive opplevelsen informantene beskriver. Forskeren bruker sine egne erfaringer og følelser til å tolke utsagn, og forsker og informant deler derfor i mange tilfeller en forståelse som er intersubjektiv. Guneriussen hevder at en referanse til egne erfaringer og følelser er nødvendig for at forsker skal kunne forstå informantenes subjektive erfaringsmening. I mitt arbeid er dette poenget særlig relevant nettopp fordi konteksten ikke var fremmed for meg. Jeg har ikke selv vært ansatt i en kommune eller hatt en rolle som politiker, men har mange ganger deltatt i offentlige prosjekter. Jeg kunne derfor oppfatte og tolke informantutsagnene ved hjelp av egne erfaringer. Denne bakgrunnen ble derfor et viktig inntak til å forstå og tolke informantenes utsagn.

Jeg utformet tre intervjuguider basert på faglitteraturen som danner bakgrunn for studien. Mer konkret utledet jeg spørsmål knyttet til hver av de fire fasene i prosjektforsøket, med utgangspunkt i forventninger fra de tre organisasjonsteoretiske perspektivene som er presentert i tabell 3.1. I tillegg var mine observasjoner fra møter og skriftlige kilder sentrale for utforming av spørsmål, etter hvert som jeg innhentet slike data. Jeg formulerte også spørsmål som hadde til hensikt å fange opp informantenes oppfatninger av resultatene to år etter prosjektoppstart. Samtidig har jeg åpnet for at informantene kunne komme med utdypende kommentarer og nye tema, og jeg kunne komme med oppfølgende spørsmål og avklaringer underveis. Etter hvert som jeg fikk ny innsikt ble det også gjort justeringer i intervjuguiden. Et eksempel var at jeg innledningsvis hadde utformet detaljerte spørsmål ut fra teoretiske bidrag som handlet om drivkrefter og barrierer som kunne forventes å oppstå i gjennomføringsfasen. Etter noen intervjuer innså jeg at informantene nevnte andre forhold enn jeg opprinnelig hadde sett for meg. Av den grunn valgte jeg å omformulere spørsmålene slik at de ble åpne. På den måten fikk jeg informasjon om hva den enkelte vektla som de viktigste hendelsene i gjennomføringsfasen, uten å styre svarene i en bestemt retning.

Deltakerne fikk selv velge tid og sted for intervjuene. De ble i hovedsak gjennomført på arbeidsplassen til den enkelte informant, men noen ønsket i stedet at intervjuene ble gjennomført i høgskolens lokaler. Intervjuenes varighet var på cirka en time. Tre intervjuguides var utarbeidet for å tilpasse spørsmålene til de ulike informantenes roller i prosjektene. Innledningsvis spurte jeg om det var greit at jeg brukte digital båndopptaker, noe som uten unntak ble akseptert. Intervjuene ble deretter skrevet ut i sin helhet.

#### **4.2.3 Skriftlige kilder og lydopptak**

Først og fremst handler de skriftlige kildene om offisielle dokumenter knyttet til prosjektene. Kommunestyrevedtak og ulike strategiplaner for kommunens virksomhet var sentrale kilder som har gitt meg innsikt i de offisielle intensjonene som Harstad kommune har hatt med prosjektene. Samtidig gir disse kildene en mulighet til å studere språkbruk eller talemåten som brukes i slike offisielle dokumenter. Brunsson (2007) understreker dette poenget ved å formulere seg på følgende måte: *"There are many institutions that are more effective in influencing what people say and want than in influencing what they do."* (2007:23) Aktører i organisasjoner kan ofte ha vanskeligheter med å leve opp til de rasjonelle planer og overordnede mål som utformes. Offisielle dokumenter kan preges av en retorikk om rasjonalitet og handlingsorientering som ikke nødvendigvis gjenspeiler det aktørene regner som mulig å leve opp til i praksis.

I tillegg har jeg benyttet dokumenter som rapporter og offentlige utredninger, som prosjektdeltakerne har brukt som informasjon i sitt arbeid. En tredje kategori skriftlig informasjon er interne møterefater og skriftlige rapporter som har blitt utarbeidet underveis. De sistnevnte dokumentene har gitt meg innsikt i hvilke tema og konklusjoner som prosjektleder og prosjektdeltakere oppfattet som mest essensielle fra de formelle møtene. En fjerde kilde er skriftlige medieoppslag om prosjektene. Dette har variert mellom prosjektene, da kun ett av prosjektene har blitt viet stor medieinteresse. Det har resultert i mange oppslag i lokalavisa med intervjuer av prosjektansvarlig og prosjektleder, noe som igjen har ført til et betydelig engasjement blant avisleserne med påfølgende leserinnlegg og diskusjoner. Lydopptak fra kommunestyremøter var også en informasjonskilde. Kommunen har i samarbeid med lokalradioen gjort lydopptak av kommunestyremøter i flere år, og gjennom kommunens nettsider er disse møtene gjort tilgjengelig for allmennheten. Gjennom dette



materialet har jeg fått tilgang til de politiske debattene om prosjektene, også de debattene som ligger tilbake i tid.

Oppsummert gir tabell 4.1 en oversikt over hvilke datakilder som er anvendt i analysen, og i hvilken tidsperiode datainnsamlingen har foregått. Til sammen ble det gjennomført 33 intervjuer i perioden fra august 2009 til juni 2011. Noen av nøkkelinformantene ble intervjuet flere ganger i løpet av prosjektforløpet.

Prosjekt	Intervjuer	Observasjon	Skriftlige kilder/ Lydopptak	Tidsperiode
Familiens Hus	13	1 oppstartseminar 4 prosjektgruppe- møter 2 styringsgruppe- møter	Sakspapirer Prosjektplan Møtereferater Skriftlig rapport Lydopptak av kommunestyre- møter	Kontakt etablert i februar 2009 og siste datainnsamling i mai 2011
Omdømme- prosjektet	10	1 Prosjektforelegg 1 Pressekonferanse	Sakspapirer Møtereferater Avisoppslag Skriftlig rapport Lydopptak av kommunestyre- møter	Kontakt etablert i juni 2009 og siste datainnsamling i september 2011
Kompetansesenter risiko, sårbarhet og beredskap i nordområdene	10	3 prosjektgruppe- møter	Sakspapirer Møtereferater Skriftlig rapport Lydopptak av kommunestyre- møter	Kontakt etablert i juni 2009 og siste datainnsamling i juni 2011

Tabell 4.1 Oversikt over innsamlet data

### 4.3 Dataanalysen

Hovedutfordringene i dataanalysen i kvalitative studier er klassifisering og datareduksjon. Det var også i dette tilfellet en stor mengde rådata som skulle behandles og fortolkes. En slik prosess vil ofte være preget av utfordringer med hensyn til ryddighet og struktur, og innsamling og analyse er ofte tidsmessig overlappende (Eisenhardt og Graebner 2007). Det innebar i denne studien at jeg underveis i datainnsamlingsperioden også jobbet for å finne

egnede måter å systematisere og kategorisere materialet på. I det følgende vil jeg redegjøre for de valgene jeg tok med hensyn til å analysere datamaterialet.

I en komparativ case-studie anbefales det i metodelitteraturen å gi en detaljert beskrivelse av hver enkelt case som et første steg (Miles og Huberman 1994; Langley 1999; George og Bennett 2005; Eisenhardt og Graebner 2007). George og Bennett (2005) bruker begrepet ”prosessoring” for å kunne forklare resultater av en prosess som følges over tid. Hensikten er å forstå hvordan og hvorfor hendelser utvikler seg i en gitt kontekst. I denne ”withincase-analysen” så jeg behov for å finne ut hvordan en slik detaljert beskrivelse av casene kunne utføres, og fant inspirasjon i Langley (1999) sin artikkel ”*Strategies for theorizing from process data*”. Hun presenterer en rekke strategier som kan anvendes i kvalitativ prosessforskning, og anbefaler å kombinere ulike strategier for å møte idealer til forskning med utgangspunkt i Weick (1979) sine begrep: ”accuracy”, ”generality” og ”simplicity”.<sup>34</sup> Hun utdyper disse begrepene gjennom følgende formulering:

*”Close datafitting reflects what Weick calls ”accuracy”. However, accuracy may act against generality- another desirable quality related to the potential range of situations to which the theory may be applicable. Finally, simplicity concerns the number of elements and/or relationships in a theory. It affects the theory’s aesthetic qualities”.* (Langley 1999:695)

Sitatet viser at de tre vitenskapelige idealene: nøyaktighet, allmenngyldighet og enkelhet alle er sentrale kvaliteter ved et forskningsarbeid, men jo mer allmenngyldig en teori om et fenomen er, jo mindre nøyaktig vil den være. Nøyaktighet innebærer å fremstille en prosess som får frem kompleksiteten og kontekstuelle forhold. I denne studien så jeg det som verdifullt å møte krav til nøyaktighet ved å presentere en detaljert og empirinær fortelling om hendelsesforløpet i hver enkelt case. Langley (1999) kaller dette for en narrativ strategi. For å systematisere datamaterialet og sikre en bredere teoretisk forankring, valgte jeg deretter å fortolke hvert prosjektforløp i lys av alternative organisasjonsteoretiske perspektiver. Teoriene bidro til at datamaterialet ble tolket i lys av mer abstrakte begreper som sikret større allmenngyldighet. Langley kaller denne strategien for ”Alternate Template Strategy”, som hun definerer på følgende måte:<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Jeg har valgt å oversette disse begrepene med henholdsvis: nøyaktighet, allmenngyldighet og enkelhet.

<sup>35</sup> Strategien er anvendt i rekke studier av beslutningsprosesser, og Allison (1971) sin studie av Cuba-krisen førte til økende popularitet.

*”The analyst proposes several alternative interpretations of the same events based on different but internally coherent sets of a priori theoretical premises. He or she then assesses the extent to which each theoretical template contributes to a satisfactory explanation.” (Langley 1999:698)*

Strategien innebærer å analysere et materiale ved hjelp ulike teoretiske bidrag, som hver for seg er klare og konsistente. Tre organisasjonsteoretiske perspektiv ble retningsgivende for hva jeg lette etter i datamaterialet, og bidro til at jeg fikk belyst prosjektforløpene gjennom komplementære perspektiv. Til sammen ga de teoretiske referanserammene en mer helhetlig forståelse av prosjektforløpene.

I tillegg har jeg definert alle prosjektene som en prosess delt inn i fire tidsperioder, et grep som i Langleys terminologi (1999) kalles ”Temporal Bracketing Strategy”. Datamaterialet struktureres ved at hendelser blir fremstilt i faser eller perioder. Dette kan være særlig nyttig når man ønsker å kaste lys over hvordan hendelser og handlinger i ett stadium, har følger for de kommende faser. I prosjektforskningen er det vanlig å se prosjektprosesser i et livssyklusperspektiv, der prosjektene inndeles i tre – fire faser (Pinto og Prescott 1990).<sup>36</sup> Fasene er en analytisk konstruksjon for å tydeliggjøre at prosjektene er temporære organisasjoner med et livsløp fra fødsel til død. Flere organisasjonsforskere, som Christensen og Kreiner (1991) og Packendorff (1995), stiller kritiske spørsmål ved om det er mulig å identifisere en grense mellom en fase og den neste, men jeg mener det kan fungere som et analysegrep til tross for at virkeligheten preges av overlappende og til dels uryddige prosesser. Hensikten er å rydde i de hendelsene som utspiller seg i prosjektforløpet og klargjøre eventuelle kritiske faktorer innenfor hver fase. Hver fase i prosjektforløpet preges av hendelser som kan være avgjørende for de neste fasene og for det endelige resultatet.

Etter at hver enkelt case var beskrevet og analysert ved hjelp av ulike teoretiske perspektiv, var neste steg å foreta en sammenligning av de tre casene. Hensikten var å undersøke om noen sentrale dimensjoner ved de tre casene kan gi en indikasjon på forskjeller i utfall. Med andre ord søkte jeg etter uavhengige variabler, som kunne forklare prosjektutfall som er den avhengige variabelen i den komparative analysen. Det er variasjoner som blir satt fokus på, og de forhold som er like for casene kan derfor ikke brukes som forklaringer på eventuelle ulikheter i utfall. Dette er i tråd med en av to hovedstrategier for komparative studier som

---

<sup>36</sup> En vanlig inndeling er 1. Initieringsfase 2. Planleggingsfase 3. Iverksettelsesfase 4. Termineringsfase

vektlegger at en fokuserer på caser som er mest mulig like, med hensyn til alt annet enn de forskjeller som skal forklares (Andersen 1997).<sup>37</sup>

I følge George og Bennett (2005) stilles det krav til struktur og fokus for å kunne gjennomføre komparative case-studier. En må stille de samme generelle spørsmål i alle casene, slik at en systematisk sammenligning er mulig å få til. For å sikre et godt grunnlag for komparasjon var derfor alle de tre caseanalysene designet slik at de berørte de samme tema innenfor hver fase i prosjektforløpet. I denne sammenheng tok jeg utgangspunkt i forskningsspørsmålene som er presentert i kapittel 1. Analysene av hvert prosjekt dannet så et utgangspunkt for å definere noen variasjoner som fremsto som vesentlige i de ulike prosjektfasene. Den neste utfordringen var å gruppere variasjoner i kategorier for å redusere mengden data til analyserbare enheter. Gjennom en systematisk sammenligning av hver fase i caseanalysene kom jeg derfor frem til noen kategorier som dannet et utgangspunkt for analysen, og som ble sett i sammenheng med relevante forskningsbidrag som omhandler faktorer som påvirker prosjektutfall. Jeg valgte deretter å utvikle en metamatrise for hver av de fire fasene i prosjektforløpet med inspirasjon fra Miles og Huberman (1994).<sup>38</sup> En slik strategi kan kritiseres for å legge for mye vekt på årsaksforklaringer. Blant annet hevder Thagaard (1998) at variabeltenkningen til Miles og Huberman har en positivistisk profil, som er lite forenelig med fortolkende perspektiver. Til tross for denne innvendingen opplevde jeg at en fremstilling av metamatriser var et nyttig grep for å tydeliggjøre hovedtendenser i materialet, men de må ikke forstås som altomfattende og fullstendige årsaksforklaringer.

Det siste steget i dataanalysen var å formulere antakelser om hvilke forhold som synes å ha størst betydning for utfallet i kommunale utviklingsprosjekter. Disse antakelsene ble sett i lys av relevant teori på området for å kunne diskutere denne studiens bidrag i lys av tidligere studier.

#### **4.4 Styrke og svakheter ved valg av forskningsmetode**

I hvor stor grad har min forskningsdesign og valg av metodisk fremgangsmåte tilstrekkelige kvaliteter til å besvare avhandlingens problemstillinger? Nedenfor gir jeg oppmerksomhet til

---

<sup>37</sup> Den andre hovedstrategien er å sammenligne case som er mest mulig ulike, med unntak av bestemte utfall eller sammenhenger.

<sup>38</sup> En metamatrise er en tabell som viser en skjematisk oppstilling av likheter og forskjeller mellom casene.

en vurdering av styrke og svakheter med datamaterialet, og refleksjoner omkring de metodiske valg som er gjort samt etiske spørsmål.

#### **4.4.1 Om troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet**

Begrepene ”validitet” og ”reliabilitet” er klassiske kvalitetskrav i kvantitativ forskning (Ryen 2002). Kort beskrevet handler validitet om i hvilket omfang våre observasjoner avspeiler de fenomenene vi interesserer oss for. Begrepet inneholder både krav til intern og ekstern validitet. Intern validitet dreier seg om i hvilken grad resultatene er gyldige for det utvalget og det fenomenet som er undersøkt, mens ekstern validitet viser i hvilken grad resultatene kan overføres til andre utvalg og situasjoner. Reliabilitet handler om hvorvidt resultatet kan reproduseres på andre tidspunkter av andre forskere, slik at en unngår vilkårlig subjektivitet. Mange forskere, særlig innenfor postmoderne og konstruktivistiske forskningsretninger, er kritiske til disse to begrepene. En hovedinnvending er at begrepene er forankret i en positivistisk vitenskapsforståelse, og hemmer en kreativ og frigjørende kvalitativ forskning (Kvale og Brinkman 2009). I samfunnsvitenskap er det ikke mulig å fange inn en objektiv virkelighet som har felles gyldighet for alle informantene. I tillegg vil alle kvalitative studier preges av forskerens subjektive valg og tolkninger. Det er mange subjektive konstruksjoner av en og samme virkelighet, og det vil være umulig å stille krav til en slik form for validitet. For det andre er det vanskelig å legge til rette for å reprodusere kvalitative studier på grunn av praktiske forhold.

En konsekvens av denne kritikken er mange innspill i forhold til hvilke begrep som kan passe for å fange opp kvalitetskrav i kvalitativ forskning. For eksempel bruker Thagaard (1998) begrepene ”troverdighet”, ”bekreftbarhet” og ”overførbarhet” som sentrale for kvalitative studier. Med troverdighet menes at forskningen utføres på en tillitsvekkende måte. Man kan ikke avdekke en objektiv verden, men man må være tydelig på hvordan dataene har blitt samlet inn og utviklet gjennom forskningsprosessen. Bekreftbarhet er knyttet til tolkningen av resultater, og handler både om å være kritisk til egne tolkninger og å bekrefte resultater i lys av annen forskning. Overførbarhet handler om hvorvidt den tolkningen som er gjort, også kan være relevant i andre sammenhenger.

Jeg ønsker å ta utgangspunkt i Thagaards begreper for å redegjøre for hvordan jeg selv har søkt å møte disse kravene. Mine tolkninger vil bære preg av personlige preferanser, oppfatninger og verdier, og det er derfor viktig å være eksplisitt i forhold til hvordan jeg har

prøvd å møte krav til troverdighet og bekreftbarhet. For det første har jeg anvendt metodetriangulering.<sup>39</sup> Det innebærer at flere kvalitative innsamlingsmetoder er kombinert. Denne undersøkelsen baserer seg både på intervjuer, observasjon og skriftlige kilder, men de har alle sine begrensninger ved at tolkningsmulighetene er store. For å sikre nøyaktighet i forhold til intervjuene har jeg derfor valgt å ta opp intervjuene på lydbånd, og deretter skrevet dem ut ordrett. En slik prosedyre sikrer at det er informantenes egne stemmer og formuleringer som kommer frem. Når det gjelder observasjoner, så har jeg ikke tatt disse opp på lydbånd eller video. Imidlertid har jeg en loggbok som er skrevet under møtene, og det øker muligheten for at disse dataene er pålitelige. I tillegg ble mine observasjonsdata diskutert i etterfølgende intervjuer med informanter som hadde vært til stede på de samme møtene. Lydopptak fra kommunestyremøter har også bidratt til at jeg har fått direkte innsikt i de politiske debattene som var knyttet til prosjektene. Offisielle planer, møtereferater og medias fremstilling av prosjektene kan dessuten sammenlignes med informantutsagnene. Jeg har også valgt å intervjuer ulike grupper av aktører som alle hadde en eller annen form for ansvar for prosjektene. En kan forvente at prosjektledere, prosjekteiere og prosjektdeltakere har ulike utkikkspunkt i forhold til prosjektforløpet.

Et grep for å styrke bekreftbarheten har vært å gjøre eksplisitt rede for hvordan jeg har tolket datamaterialet. I tillegg er forskningsresultater fra andre relevante studier presentert og diskutert nettopp for å utfordre mine egne tolkninger i lys av annen forskning.

Overførbarhet sikter til om en studie er relevant og overførbar til andre organisasjoner og kontekster. Thagaard (1998) understreker at dette stiller krav til at analyse og begrunnelser er tilgjengelig og eksplisitt, slik at andre får innsikt i hvordan konklusjoner er trukket. Det vil skape rom for at leserne selv kan vurdere hvorvidt resultatene kan generaliseres til lignende fenomener. Som jeg tidligere har presisert, sikter dette arbeidet på analytisk generalisering, og det innebærer visse begrensninger med hensyn til representativitet og overførbarhet. Manglende statistisk materiale gjør at det ikke er mulig å hevde at de funnene som gjøres vil gjelde for alle lignende organisasjoner som jobber med små utviklingsprosjekter. Resultatet vil likevel åpne for at andre kan vurdere hvor anvendelig og overførbare resultatene er i en annen kontekst, nettopp fordi prosjektene er inngående presentert og analysert hver for seg, før den komparative analysen ble gjennomført.

---

<sup>39</sup> Begrepet triangulering er hentet fra landmåling og navigasjon for å bestemme eksakt posisjon

#### 4.4.2 Ethiske refleksjoner

Når en gjennomfører kvalitative undersøkelser er det mange etiske problemstillinger som reiser seg. Metoder som intervju og observasjon vil kreve at en er oppmerksom på de etiske spilleregler som bør følges i forskningsarbeidet. Alver og Øyen (2007) understreker at det er et nært samspill mellom metode og etikk, som i noen sammenhenger kan stå i motsetning til hverandre. Metoder som kan gi særlig gode og nyttige data kan samtidig være spesielt etisk utfordrende. I kvalitative undersøkelser der en vektlegger å gå i dybden på et fåtall antall enheter, vil enkeltpersoner bli tydelige. Som et første steg ble derfor studien meldt til Personvernombudet for forskning (NSD). Den ble vurdert som meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31, og innsamling og behandling av data ble vurdert som tilfredsstillende i forhold til de kravene som er definert i lovverket.

Ryen (2002) understreker at i møte med informanter er det viktig å være oppmerksom på informert samtykke, konfidensialitet og tillit. Kvale og Brinkmann definerer informert samtykke som:

*”at forskningsdeltakerne informeres om undersøgelsens overordnede formål og om hovedtrækkene i designet så vel som om mulig risici og fordele ved at deltage i forskningsprosjektet. Informert samtykke innebærer desuden, at man sikrer seg, at de involverede deltager frivillig, og informerer dem om deres rett til når som helst at trække sig ud av undersøgelsen”* (Kvale og Brinkmann 2009: 89)

Sitatet poengterer at en må være åpen overfor informantene om hva hensikten med undersøkelsen skal være, samtidig som konsekvensene ved deltagelse i forskningsprosjektet blir tydeliggjort.<sup>40</sup> For det andre trekker sitatet frem at deltakelsen er frivillig, og denne frivilligheten strekker seg så langt at informanter kan be om å bli utelatt fra studien også etter at datainnsamlingen er gjennomført. En slik åpenhet vil gjøre det mulig for deltakerne å vurdere sin deltakelse på et informert grunnlag.

I dette arbeidet har jeg studert tre prosjekter, som er forankret i ulike deler av kommunen og som i tillegg har eksterne deltakere med i prosjektgruppene. I utgangspunktet var tilgangen til å studere prosjektene gitt av kommunens ledelse. For å sikre at informasjon om forskningsprosjektet mitt ble kjent for flere, var jeg tidlig på utkikk etter arenaer der mange

---

<sup>40</sup> Åpenhet handlet i min datainnsamlingsprosess at jeg skisserte hensikten med studien, uten å beskrive i detalj på hvilken måte arbeidet skulle gjennomføres.

potensielle intervjuobjekter var samlet. I prosjekt Familiens hus ble det arrangert et oppstartsmøte, der det deltok rundt 30 personer fra kommunen og samarbeidende institusjoner. Jeg benyttet anledningen til å presentere meg selv på dette møtet og fortalte i korte trekk hva mitt forskningsprosjekt gikk ut på. Jeg understreket også at noen av deltakerne som var til stede etter hvert ville bli kontaktet med henblikk på intervjuer, men at de som ikke ønsket å medvirke kunne reservere seg. I de to næringsprosjektene var det ikke slike oppstartsmøter, men informasjon ble da gitt på de første formelle prosjektmøter eller i sammenheng med at jeg tok direkte kontakt med aktuelle informanter. Denne fremgangsmåten innebar at det var administrativ ledelse som ga tilgang til at jeg kunne være tilstede på prosjektmøtene, mens de enkelte informantene selv valgte om de var villige til å bli intervjuet. Min deltakelse på prosjektmøtene gjorde at jeg var tilgjengelig for spørsmål vedrørende undersøkelsen. Det var ingen av møtedeltakerne som ga uttrykk for kritiske merknader til min tilstedeværelse.

”Konfidensialitet” kan forstås som beskyttelse av informanters privatliv og identitet. En må derfor vurdere hvor følsom den informasjonen som innhentes er for deltakerne. I dette arbeidet er det temaer som kan være følsomme for noen informantene. I prosjektforløpene kan det oppstå konflikter og vanskelige situasjoner fordi det kreves tett samhandling mellom personer som i liten grad har erfaring med å samarbeide. Det er også et relativt lite utvalg personer som har vært med i de tre prosjektene. Det har vært et dilemma i denne studien, nettopp fordi datamaterialet inneholder informasjon som indirekte kan identifisere de mest sentrale deltakerne. Imidlertid var disse prosjektene verken avvikende eller hemmelige, og det var opplyst i offisielle sakspapirer at jeg skulle følge prosjektene i forbindelse med en doktorgradsavhandling. De ledende aktørene var navngitt både i offisielle sakspapirer og i medieomtaler. Et annet poeng som gjorde det mindre etisk utfordrende var at de deltakerne som kan identifiseres, er ressurssterke ledere som fra tid til annen opplever å være profilert i offentligheten.

Et ytterligere krav er at forskning skal gjennomføres slik at informantene har tillit til forskeren, og at deltakerne ikke skal føle situasjonen som belastende. Det gjelder både samhandlingen underveis i datainnsamlingen, og hvordan data fremstilles i forskningsrapporten. Blant annet har deltakerne krav på å bli korrekt gjengitt. Det innebærer at en ikke må bruke sitater som er tatt ut av sin sammenheng. En må hele tiden vurdere i



hvilke kontekst uttalelsen kom, og tydeliggjøre dette i presentasjonen av data. Jeg har derfor valgt å presentere enkelte sitater med dato, der det har betydning i forhold til hvilken tidsfase prosjektene har befunnet seg i.

#### **4.5 Avslutning**

I de tre følgende kapitlene presenteres og analyseres hvert av de tre prosjektene som utgjør empirien i avhandlingen. Ambisjonen er å svare på avhandlingens første to problemstillinger. For det første: Hvilke likheter og variasjoner forekommer i tre kommunale utviklingsprosjekter når det gjelder forløp og opplevd resultat? For det andre: I hvilken grad, og hvordan, innvirker formelle trekk, kulturelle trekk, og trekk ved institusjonelle omgivelser på forløpet i de tre prosjektene?

I fremstillingen er det lagt vekt på en grundig presentasjon av data i form av intervjusitater, observasjoner og skriftlige kilder, og de fortolkninger som både informantene, og jeg som forsker gjorde med hensyn til hendelsesforløpet i hvert prosjekt. Hensikten er å oppnå ”tykke beskrivelser” for å få frem hendelser, tanker og handlinger. Prosjektene blir presentert kronologisk gjennom fire faser, og de tre organisasjonsteoretiske perspektivene som jeg presenterte i kapittel 3 vil utgjøre det analytiske rammeverket for prosjektforløpet.

## 5 FAMILIENS HUS – MIDDEL FOR Å ØKE TVERRFAGLIG SAMARBEID

### 5.1 Initiativfasen

#### 5.1.1 Behov for tverrfaglig samarbeid

En viktig underliggende drivkraft som medvirket til at prosjekt Familiens Hus ble en realitet, var en omfattende strukturell omorganisering av kommunen i 2002. En kommunaldirektørmodell ble erstattet med en tonivåmodell. Det førte til at kommunen valgte å splitte opp organisasjonen i mange spesialiserte og relativt selvstendige enheter direkte underlagt rådmannen og to assisterende rådmenn. Tjenester innenfor oppvekstområdet ble inndelt i 33 enheter der hver enhetsleder fikk delegert ansvar for økonomi, personell og faglige oppgaver. Konsekvensen var at hver enkelt enhet ble opptatt med seg selv, og at samhandling mellom enhetene ble vanskeligere. For eksempel var det nå opp til hver enkelt enhet å bestemme om de ville delta på spesielle utviklingstiltak. Det førte til at noen av enhetene deltok, mens andre valgte å stå utenfor. To til tre år etter at den nye strukturen var på plass, ble atferdsproblematikk i skolen satt på mediedagsorden både nasjonalt og lokalt. Ansatte og politikere i Harstad kommune ble oppmerksomme på at det ble brukt uforholdsmessig store ressurser på elever i ungdomsskolen med hadde atferds- og læringsproblemer. Tall viste dessuten at det var for mange elever som fikk hjelp for sent. De fleste som ble henvist til PPD var i ungdomsskolealder.<sup>41</sup> I tillegg gjaldt 80 prosent av henvisningene til barne- og ungdomspoliklinikk for psykisk helse (BUP), barn og ungdom mellom 10 og 18 år. Barnevernet opplevde dessuten at antall bekymringsmeldinger var økende, og at sakene ble mer krevende. Som en kommentar til denne situasjonen uttalte en politiker i et intervju med meg:

*”Det virket som om det var en ”la skure holdning” i barnehager og småskoler i kommunen. Man tenkte at barn som hadde problemer ville vokse det av seg, men nå så man at det var nødvendig med en tidlig intervensjon. Man måtte jobbe mye mer forebyggende.”*

Med dette som bakteppe tok assisterende rådmann, med ansvar for oppvekstområdet, initiativ til et felles møte for alle ledere i kommunen som hadde ansvar for barn og unge. Temaet for

---

<sup>41</sup> PPD= Pedagogisk- Psykologisk Distriktssenter. Tjenesten skal hjelpe skolen med å etablere tilpasset opplæring – og være sakkyndig instans i forhold til spesialundervisning i skolen og spesialpedagogisk hjelp i førskolealder.

møtet var å finne frem til nye løsninger for å bedre det tverrfaglige samarbeidet. På møtet ble det vedtatt å opprette en ny stilling i kommunen som fikk tittelen ”Koordinator for forebyggende arbeid”. Stillingen ble besatt fra februar 2006, og det gjorde at kommunen fikk bedre kapasitet til å arbeide med samarbeid og tverrfaglighet. Et av de første gjøremål som koordinatoren gikk i gang med våren 2006, var å gjennomføre intervjuer med ansatte og brukere. Det ble kartlagt hva som ble gjort av forebyggende arbeid, hvilke samarbeidsrutiner som fantes, hva som var barn og unges problemer og hvilke kommunale planer som forelå. I et intervju med koordinator for forebyggende arbeid uttalte hun at kartleggingen avdekket følgende:

*”...ansatte satt for langt fra hverandre. Vi kjente ikke hverandre godt nok verken når det gjaldt fag, terminologi, lovverk eller ansikter. Brukere måtte dra på mange forskjellige plasser.”*

Kartleggingsarbeidet tydeliggjorde at kommunen manglet samarbeidsrutiner i forhold til oppfølging av utsatte grupper, både mellom interne kommunale tjenester og i forhold til statlige samarbeidspartnere. For eksempel var kommunale, interkommunale og statlige enheter lokalisert i seks ulike bygg i kommunen. BUP, politi, NAV, og PPD-tjenesten var eksempler på organisatoriske enheter som lå utenfor de kommunale hovedbyggene.<sup>42</sup> Dette førte til at både ansatte og brukere opplevde at forebyggende tiltak ble iverksatt for sent og at de var ufullstendige. Temaet ble satt på dagsorden i kommunestyret 6. juli 2006. I dette møtet ble det vedtatt at: *”Kommunestyret ber rådmannen lage en helhetlig strategi- og tiltaksplan for forebyggende arbeid med mål om kommunestyrebehandling i desember 2006”*.

Rådmannen fulgte opp vedtaket ved at det ble utformet en ”Strategisk plan for tverrfaglig forpliktende, forebyggende arbeid”. Saken ble tatt opp igjen den 14. desember 2006, og kommunestyret vedtok planen. Planens hovedmål var å etablere tverrfaglig forpliktende samarbeid og samhandling. Dette samarbeidet skulle vektlegge gjensidig respekt og likeverd overfor brukerne og mellom ansatte. Vedtaket la vekt på at planen skulle følges opp ved å utarbeide rutiner og retningslinjer for tverrfaglig samarbeid. Særlig ble det lagt vekt på å utvikle felles rutiner for saksgangen i bekymringssaker.

---

<sup>42</sup> BUP er et statlig ansvar tilknyttet spesialisthelsetjenestene og PPD er organisert som et interkommunalt ansvar.

Koordinator for forebyggende arbeid foreslo i 2007 i samarbeid med rådmannen, å følge opp vedtaket ved å etablere et "Forebyggende forum". Forumet ble satt sammen av ledere med ansvar for barn og unge innenfor kommunale, interkommunale og statlige etater som var lokalisert i kommunen.<sup>43</sup> Assisterende rådmann ble leder for forumet, med koordinator som sekretær. Til sammen var det 12 deltakere i forumet, og de fikk i oppgave å foreslå tiltak for å styrke tverrfaglig samarbeid. De skulle også ha et medansvar for å holde seg orientert om situasjonen i oppvekstmiljøet i kommunen. I samme tidsperiode var koordinator for forebyggende arbeid på leting etter konkrete grep for å styrke samarbeidet ytterligere. Her kommer konseptet "Familiens Hus" inn, som hun i følge henne selv, oppdaget på følgende måte:

*"Jeg lette på nett og kom over Familiens Hus. Jeg fikk tak i rapporten som var skrevet om de prøveprosjekt som var blitt gjort i enkelte kommuner i 2002-2004, og den fikk mye positivt frem i forhold til at når man samler tjenester, så er det et viktig middel for samarbeid. I tillegg var det også føringer på at det var ønskelig fra statlig hold om å opprette så mange Familiens Hus i Norge som mulig. Det var sånn det begynte."*

Gjennom dette materialet fikk hun kjennskap til at konseptet hadde blitt prøvd ut i flere kommuner i perioden 2002-2004, og fulgt gjennom følgeforskning av RBUP Nord.<sup>44</sup> Evalueringen konkluderte med at familiesentrene hadde vist seg som et effektivt virkemiddel for å skape bedre tilgjengelighet til tjenestetilbudet, både gjennom tverrfaglighet og ved at man hadde lyktes i å legge til rette for brukermedvirkning. Inspirasjonen til konseptet kom fra Sverige og Danmark, og i 2006 var modellen prøvd ut i 50 norske kommuner (NOU 2009: 22). I Helsedirektoratets veileder for "Psykisk helsearbeid for barn og unge i kommunene", blir konseptet Familiens Hus omtalt som velegnet for samordning av tilbudet til denne målgruppa. Assisterende rådmann og koordinator mente at konseptet kunne være egnet for å nå målet om: "Å gi rett hjelp til rett tid og iverksette tiltak for tidlig intervensjon.", som var formulert i den da nylig vedtatte "Strategisk plan for tverrfaglig forpliktende samarbeid". De ble derfor enige om å bringe ideen inn for Forebyggende forum. I forumet var noen av deltakerne avventende til ideen, særlig fordi det å samle alle som jobbet på feltet på et sted ville kreve et stort hus. I tillegg var noen skeptiske til at enkelte faggrupper kunne bli lite

---

<sup>43</sup> Forebyggende forum er satt sammen av enhetsledere for barne- og ungdomstjenesten, psykiatritjenesten, flyktingetjenesten, skolefaglig rådgiver, barnehagefaglig rådgiver, sjefhelsesøster, representant for Trygges lokalsamfunn, politi, leder av BUP, leder av PPD.

<sup>44</sup> Regionsenteret for barn og unges psykiske helse, region Nord (RBUP Nord) har som oppgave å utvikle, kvalitetssikre og forvalte kunnskap om barn og unges psykiske helse i helseregion nord.

synlige når de skulle integreres og samarbeide så tett. Assisterende rådmann merket at det var skepsis fra noen ansatte, men mente det var lettere å argumentere for ideen fordi den inngikk i en nasjonal satsing der flere kommuner allerede hadde etablert slike hus. Assisterende rådmann sa det slik:

*”I et styringssystem som hos oss er det ofte mye motstand. Når vi da får et konsept som er anbefalt av departement og direktorat gir det en gevinst. Det er en klar fordel at det er utprøvd andre plasser, og det fremkommer at de har hatt gevinst av det.”*

Etter noe diskusjon ble deltakerne i Forebyggende forum enige om å presentere ideen for Utvalg for oppvekst. I utvalgsmøtet 12. juni 2008, redegjorde deltakerne for hvordan ”Strategisk plan for tverrfaglig, forpliktende, forebyggende arbeid” var blitt fulgt opp siden vedtaket i 2006. Blant annet rapporterte politi, barnevern, og barnehager, skoler, PPD og helsesøstertjenesten for utfordringer innenfor sine egne områder. Som en avslutning på redegjørelsen la koordinator fram ideen om et Familiens Hus for politikerne. Hensikten var å avklare om det var politisk støtte for å gå videre med planene. Politikerne var positive og ga sin støtte gjennom følgende vedtak: *”Utvalget ber rådmann utrede mulighet for Familiens hus”*(12.06-08)

I intervjuer uttrykker politikere i Utvalg for oppvekst at når det tenker tilbake, så ble denne saken opplevd som et kjærkomment forslag for å kunne snu en negativ utvikling i kommunen. Samtlige som ble intervjuet opplevde ideen som et konstruktivt tiltak. Den politiske støtten syntes derfor å være godt forankret. Til tross for at realisering av et Familiens hus ville føre til at kommunen selv måtte finansiere årlige driftskostnader, var ikke det en barriere. En av politikerne hevdet tvert i mot at han forventet at tiltaket ville medføre besparelser på lengre sikt:

*”Jeg tror alle hadde sett hvor galt det bar av sted med opphopninga av ressursbruk i ungdomsskolen. Det var klart at ungene fikk for sent hjelp. Vi har ikke råd til å la være å satse på dette.”*

I tillegg trakk de fram at det var betryggende at konseptet allerede med suksess hadde vært prøvd ut i en rekke andre kommuner. Den tverrpolitiske støtten var derfor tydelig på dette tidspunktet. Noen av de ansatte var likevel usikre på om politikernes begeistring innebar reell

støtte til prosjektet. En av disse hadde følgende tanker om hvorfor politikere ga full tilslutning til ideen:

*”Så lenge man vedtar runde formuleringer og det ikke forplikter økonomisk, så er politikere enige i nær sagt hva som helst av prosjektideer som presenteres. Det er ikke før kronebeløpet kommer at den reelle diskusjonen starter.”*

Etter at prosjektideen fikk tilslutning i Utvalg for oppvekst, tok koordinatoren kontakt med RBUP Nord, som hadde fått i oppdrag fra Helsedirektoratet å fremme og videreutvikle modellen i Norge. Kommunen ble invitert på et erfaringsseminar i august 2008, der målgruppa både var kommuner som hadde erfaringer med Familiens Hus og kommuner som ønsket en slik etablering. For å sikre forankring i ulike fagmiljøer deltok seks ansatte fra Harstad kommune. På seminaret ble det opplyst at RBUP Nord disponerte midler som kommuner kunne søke på for å igangsette et forprosjekt. Kommunen søkte umiddelbart og fikk bevilget 300 000 kroner til å gjennomføre forprosjektet. Det ble derfor ikke nødvendig å søke om interne kommunale midler. Flere av kommunens ansatte mente at disse midlene var avgjørende for at prosjektet ble igangsatt. En uttalelse fra en av deltakerne i ”Forebyggende forum” kan illustrere dette:

*”Det var veldig viktig å få eksterne midler. Det betyr at idéskaperne slapp å gå tilbake til kommunestyret å be om at dette ble prioritert. Det kunne blitt sånn at ideen hadde blitt kvalt ved fødselen.”*

Som et ytterligere tiltak før saken gikk tilbake til politisk behandling, gjennomførte noen av deltakerne i Forebyggende forum høsten 2008 en studiereise til en annen kommune som hadde realisert et Familiens hus, for å lære av dennes erfaringer. Besøket inspirerte deltakerne og saken ble på nytt lagt frem for politikere i ”Utvalg for oppvekst” den 13. november 2008. Politikere ga sin enstemmige støtte og vedtaket ble: *”Iverksettelse av prosjekt vedrørende etablering av Familiens hus vurderes i forbindelse med behandling av virksomhetsplanen for 2009 – 2012.”* Vedtaket ble imidlertid ikke fulgt opp fordi den eksterne finansieringen gjorde at det ikke var nødvendig å innarbeide tiltaket i VHP 2009-2012. Vedtaket i kommunestyret i desember 2008 ble:

*”Kommunestyret vedtar å iverksette forprosjekt ”Familiens hus”. Forstudie og skisseprosjekt finansieres av tildelte midler fra RBUP Nord, kr. 300.000,-.*

*Ved ferdig skisseprosjekt forelegges saken for videre behandling i Utvalg for oppvekst og i kommunestyret.” (Sak 6405/2008)*

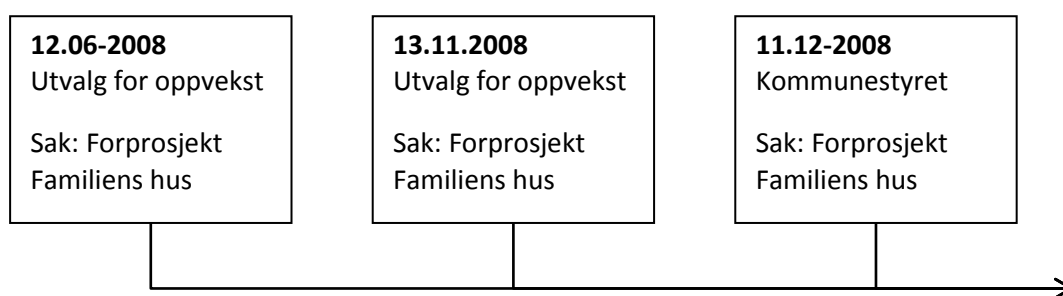
Flere politikere uttrykker i intervju at den eksterne finansieringen gjorde oppstarten enklere, men også uten ekstern finansiering ville prosjektet ha kommet i stand. En politiker sa for eksempel:

*”I noen saker så tror jeg det er en oppfatning om at dette må vi finne penger til uansett. Dette er nok et av prosjektene som kunne hevet seg over det problemet. Det ville stilt i øverste divisjon.”*

Prosjektet så derfor ut til å være godt tverrpolitisk forankret, gjennom gjentatte vedtak i politiske fora. Assisterende rådmann understreket at det var viktig å bruke de politiske utvalgene i en tidlig fase og uttalte i denne sammenheng:

*”Utvalgene våre fungerer veldig godt ved at man komme med forslag, så får man en politisk forankring og så går man videre. Utvalget sier enten OK, eller så kan de si at dette stemmer ikke med vår politiske plattform. I dette tilfellet la vi det frem, og så gikk vi videre.”*

Oppsummert var saken om ”Familiens hus” til politisk behandling tre ganger i løpet av initiativfasen, og alle vedtakene uttrykte allmenn støtte til prosjektet:



*Figur 5.1 Politisk behandling i initiativfasen*

### **5.1.2 Refleksjoner omkring initiativfasen i prosjekt Familiens Hus**

Fortellingen ovenfor synliggjør hvordan ideen oppsto, og etter hvert resulterte i at prosjektet ble sikret ekstern finansiering og politisk støtte. Fasen synes å ha være preget av en rekke rasjonelle trekk. Over tid hadde det utviklet seg en økende bevissthet hos administrative ledere, politikere og ansatte om at tiltak var nødvendig for å snu en negativ utvikling.

Prosjektideen ble lansert som ett av mange mulige tiltak for å bedre det forebyggende samarbeidet i Harstad kommune. Beslutningsprosessen var med andre ord preget av en søking etter alternativer, som er et viktig kjennetegn ved formålsrasjonelle handlinger (Scott og Davis 2007). Et annet rasjonelt trekk ved initiativfasen var at aktørene trakk frem betydningen av tilgjengelig informasjon om erfaringer med konseptet fra andre kommuner, og av at det ble brukt ressurser på å skaffe ytterligere informasjon før det ble sendt til endelig politisk vedtak. Avgjørelsen om å gå videre med konseptet syntes derfor å være tuftet på et bevisst valg om at konseptet kunne passe til utfordringer som Harstad kommune hadde.

Ut fra et kulturelt perspektiv forventes det at prosjektideen får gjennomslag fordi den representerer en kjent løsning som er i overensstemmelse med organisasjonens historie og tradisjoner (Selznick 1957). Ideen om å samle kommunale, interkommunale og statlige forebyggende tjenester i et felles fysisk hus ble imidlertid opplevd som en ny og utradisjonell løsning. Ansatte i kommunen hadde lang erfaring med at grupper som hadde ansvar for forebyggende tjenester var organisatorisk og fysisk adskilt. Ideen representerte med andre ord et brudd med godt innarbeidete strukturer og prosesser, noe som medførte at enkelte ansatte stilte spørsmål ved om det var realistisk å gjennomføre. Til tross for en viss skepsis oppsto det ikke motstand i den innledende fasen fordi verdier som «forebygging» og «tverrfaglig samarbeid» fremsto som vesentlige for alle grupper av aktører. Ideens formål var derfor i takt med felles delte oppfatninger i kommunen om hvilke verdier det var viktig å etterstrebe. Disse felles normene om forebygging og samarbeid var også trukket frem som ”typiske” for denne kommunen. Både ansatte og politikere trakk frem at dette var kjerneverdier som Harstad kommune hadde vært opptatt av gjennom mange år. Med andre ord fremsto kulturelle trekk ved kommunen som sentrale for å forstå hvorfor prosjektet fikk samlet og unison støtte fra ansatte så vel som politikere.

Også det nyinstitusjonelle perspektivet kan kaste lys over hvorfor denne første fasen var preget av enighet. Perspektivet vektlegger at ideer om gode organisatoriske løsninger vokser frem på makronivå, og kan ha sin bakgrunn i statlige reguleringer, moter eller dypere kognitive antakelser (Scott 1995). For det første hadde konseptet ”Familiens Hus” sterk støtte hos sentrale myndigheter. Helsedirektoratet hadde et klart og uttalt mål om å fremme og videreutvikle modellen i Norge, og hadde gitt RBUP Nord ansvar for å promotere modellen i norske kommuner. En kan derfor kjenne igjen regulative trekk, ved at sentrale myndigheter



bidro til å finansiere kommuner som vedtok å utrede modellen nærmere. Et annet aspekt som kan kjennes igjen er at selve innholdet i konseptet bærer preg av å være en mote som inneholder moderne og moteriktige begreper som samarbeid, brukerorientering og forebygging. I kapittel 1 argumenterte jeg for at ideen på mange måter har de samme elementer som NAV-reformen, og derfor passer godt inn i dominerende ideer i samtida om hvordan en moderne og fremtidsrettet offentlig sektor bør drives.

Oppsummert kan alle de tre perspektivene bidra til å forstå hvorfor prosjektet ble valgt, og den sterke tilslutningen som preget prosjektideen. Dette til tross for at en realisering av Familiens hus ville bety faste fremtidige driftsutgifter og selv om ideen representerer et brudd med en tradisjonell måte å jobbe på for kommunen. Ideen fremsto som bearbeidet og godt forstått av både ansatte, administrative ledere og politikere og det skapte et robust fundament for det videre arbeidet.

## **5.2 Startfasen**

### **5.2.1 Organisering – mange kokker mye søl**

Etter vedtaket i kommunestyret i desember 2008, startet arbeidet med å finne organisatoriske løsninger for prosjektet. Innledningsvis var det diskusjoner mellom koordinator for forebyggende tjenester og assisterende rådmann om hvordan prosjektet best kunne organiseres. De var enige om at Forebyggende forum skulle ha en rolle, men samtidig så de at det var vanskelig å legge for stort ansvar på denne gruppa. Deltakerne hadde allerede en presset arbeidssituasjon som ledere for ulike enheter. Diskusjoner i Forebyggende forum førte til at det ble leid inn en intern prosjektleder som kunne lønnes på timebasis. Koordinator begrunnet beslutningen slik i et intervju med meg:

*”Vi diskuterte hvem som skulle være prosjektleder. Noen lurte på om ikke jeg skulle ha den rollen, fordi det ble opplevd å være mitt ”barn”. Vi fant likevel ut at det kunne være lurt å få inn en prosjektleder fra bygg- og eiendom. De jobber mye med prosjektstyring av byggeprosjekt, og det er jo et hus vi til slutt skal realisere.”*

Sitatet illustrerer at prosjektet på den ene siden ble oppfattet som et prosjekt som først og fremst skulle avklare tjenesteinnholdet og samarbeidsløsninger mellom profesjoner innenfor helse- og sosialfeltet. På den andre siden ble det også sett på som et mer teknisk prosjekt, der

realisering av et hus skulle være sluttproduktet. Noen av informantene uttrykte overfor meg at de var skeptiske til at de tekniske sider ved å realisere et hus ble avgjørende for valg av prosjektleder. De ga uttrykk for at en ingeniør fra areal- og byggesakstjenesten var utenfor historikken og kulturen til kjernegruppa som skulle drive Familiens hus. Disse deltakerne følte likevel at det ikke var riktig å kritisere valget av prosjektleder på dette stadiet. Prosjektlederen som ble valgt fortalte at det var et utfordrende prosjekt fordi hun aldri hadde jobbet med prosjekter som var såpass uavklart i startfasen. Som ingeniør var hun vant til å jobbe innenfor faste rammer og ved å bruke bestemte prosjektstyringsverktøy. I dette prosjektet opplevde hun at alt var åpent, og den vanlige metodikken kunne derfor ikke benyttes. Det var ikke vedtatt at huset skulle bygges og heller ikke satt noen tidsfrist for prosjektavslutning av hovedprosjektet. I tillegg så hun en utfordring i forhold til fremdriften ved at ansatte innenfor helse- og sosialfag var berørt: *”Når det gjelder disse faggruppene så er det ofte mye refleksjon...mye prating. Jeg vet ikke om det er fagbetinget, men det tar tid.”* Samtidig var hun motivert for utfordringen som lå i at prosjektet var annerledes enn vanlige byggeprosjekter.

Som et første steg valgte prosjektleder å innkalle til et stort fellesmøte i april 2009, der ledere og ansatte fra alle relevante fagavdelinger i og utenfor kommunen var invitert. Møtet startet med at en representant fra en annen kommune fortalte om deres erfaringer med Familiens hus. I loggboka har jeg notert at presentasjonen først og fremst dreide seg om å markedsføre de positive erfaringene de mente å ha i denne kommunen. Det ble blant annet understreket at det ikke var grunnlag for å bekymre seg for at økt tverrfaglig samarbeid ville føre til mer utydelige faggrupper. Deres erfaringer var tvert i mot at ulik fagkompetanse ble mer tydelig gjennom et slikt samarbeid. Deretter ble det gjennomført et gruppearbeid der formålet var å engasjere alle møtedeltakerne til å komme med innspill til forprosjektet. Spørsmål som ble diskutert var blant annet: Hvem skal være høringsinstanser og deltakere i prosjektgruppa i forprosjektet? Hva skal være tjenesteinnhold og hvem skal være kjernebrukere? I tillegg ble det diskutert hvilken organisasjonsmodell som kunne være hensiktsmessig for Familiens Hus i denne kommunen. Materiale fra dette møtet skulle brukes til å stake ut kursen i det videre planleggingsarbeidet. Prosjektleder valgte med dette grepet å gjøre prosjektet kjent for alle som kunne bli berørt, samtidig som hun ønsket gode innspill og ideer før prosjektgruppa ble definert.

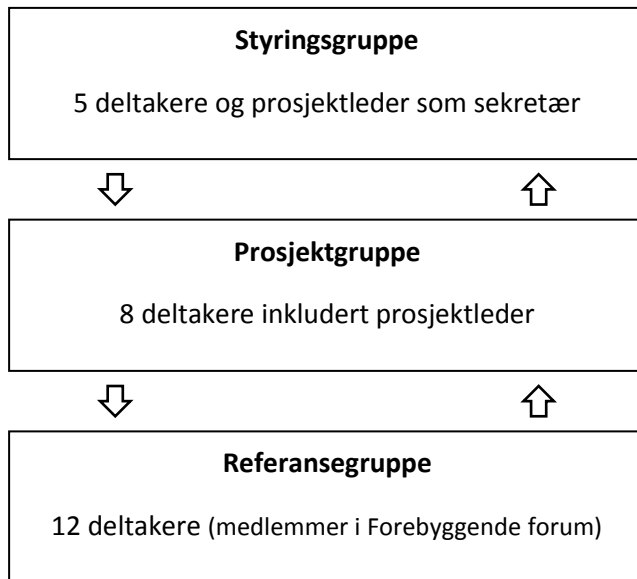
Etter dette møtet besluttet assisterende rådmann, i samarbeid med prosjektleder, å opprette en styringsgruppe for prosjektet. De var opptatt av at prosjektet skulle ha en klar forankring i basisorganisasjonen, og vektla at styringsgruppa skulle være bredt sammensatt. Fem kommunale ledere ble utnevnt uten diskusjoner, med prosjektleder som sekretær for styringsgruppa.<sup>45</sup> Disse fem hadde direkte ansvar for områder som skulle inngå i et fremtidig Familiens hus. I juli 2009 hadde de sitt første møte for å forberede oppstart av prosjektet. I møtet ble det delegert til prosjektleder og koordinator for forebyggende arbeid å sette sammen en prosjektgruppe og lage utkast til en prosjektplan. Prosjektet berørte mange funksjoner i og utenfor kommuneorganisasjonen, og utfordringen besto i å sikre tilstrekkelig forankring. Prosjektleder mente det var viktig å begrense antall deltakere, men samtidig krevde målet med prosjektet en bred forankring. Hun hadde følgende tanker om dette:

*”Dette prosjektet preges av ”mange kokker, mye søl”, men sølet er nødvendig fordi dette handler om tverrfaglig samarbeid. Derfor har mye arbeid gått med til å tenke ut hvem som bør delta i prosjektets fase 1. Det har for eksempel vært mye diskutert om en bør ta med noen fra utsida av kommunen inn i kjernegruppa.”*

Prosjektleder og koordinator foreslo å etablere to prosjektgrupper, hvorav den ene var en ”kjernegruppe” som besto av de fagpersoner som de antok ville ha daglig tilhold i Familiens Hus. Den andre gruppa skulle bestå av de som skulle være i huset på timebasis. Hensikten var å hindre at prosjektgruppa ble for stor, samtidig som viktige grupper ikke ble ekskludert. Assisterende rådmann responderte på forslaget med å anbefale at det ble opprettet kun én prosjektgruppe, der den foreslåtte ”kjernegruppa” ble utvidet med en representant fra BUP og en fra NAV. Han var særlig opptatt av at disse organisasjonene, som lå helt eller delvis utenfor den kommunale organisasjonen, burde inkluderes i prosjektgruppa. De som tidligere var tenkt i en ”ikke-kjernegruppe” skulle i stedet fungere som en referansegruppe, og bli invitert inn etter behov. Følgende organisering ble vedtatt:

---

<sup>45</sup> Assisterende rådmann, enhetsleder bygg- og eiendom, enhetsleder barne- og ungdomstjenesten, enhetsleder for Helsehuset, koordinator for forebyggende tjenester.



Figur 5.2 Organisering av forprosjekt Familiens Hus.

Styringsgruppa var tiltenkt en rolle som rådgiver og støttespiller for prosjektleder, med prosjektleder som sekretær. Prosjektgruppas mandat var både å utarbeide forslag til tjenesteinnhold, og å utarbeide forslag til areal- og funksjonsprogram for et konkret bygg. Referansegruppa hadde som oppgave å komme med råd og innspill vedrørende prosjektets innhold og behov.

Hvor innstilt var så de utvalgte fagpersonene på å delta i prosjektgruppa? Nesten alle de interne medlemmene av prosjektgruppa uttrykte i intervjuer at de opplevde prosjektet som et godt grep for å utvikle tjenestene. Samtidig var de opptatt av at slike prosjekter har en skjult kostnadsside som skapte et tidspress for dem, og noen intervjuisiter kan illustrere dette poenget:

*”Det kommer opp en del honnørprosjekter, så forventes det at stab bidrar. Men det er vel som de fleste føler, at det kommer på toppen av annen jobb. Man har jo en grunnjobb som egentlig fyller dagene fullt og helt. Da blir det snakk om å prioritere og det er ikke lett, fordi det forventes at man gjør alle andre oppgaver.”*

*”Slike prosjekt går på bekostning av utviklingsoppgaver innad i min enhet. Tid man kunne brukt til å utvikle kvalitet og tenke nye tanker.”*

*“Jeg har tatt det opp med min leder i en annen sammenheng, og så får man høre at man må prioritere. Så er det ikke alltid lett å prioritere, for det gjør like vondt uansett hvilken finger du skjærer deg i. Det legges opp litt sånn at det blir vår jobb å prioritere, og samtidig forventes vi å gjøre alle andre oppgaver.”*

Prosjektlederen hadde ikke fått tilbakemeldinger fra noen om at de ikke ønsket å bidra, og hun tolket det som at tegn på en felles forståelse og kultur i organisasjonen om at slike fellesprosjekter skulle prioriteres. Tidsutfordringer var et problem den enkelte måtte finne en løsning på. Samtidig hadde prosjektlederen små forventninger til de to eksterne prosjektdeltakernes bidrag i gruppa. En representant fra en av de eksterne organisasjonene bekreftet at de ikke ville prioritere dette arbeidet til tross for at hun ikke var motstander av ideen, og argumenterte på følgende måte i et intervju:

*”Jeg ser ikke umiddelbart vår plass her. Det er så alt for mange arbeidsoppgaver fra før. Kanskje er det slik at de som har mest behov for et Familiens hus kan gjøre den beste jobben i prosjektgruppa.”*

Uttalelsen indikerer at den eksterne deltakeren ikke følte seg forpliktet til å delta på dette samarbeidsprosjektet i kommunal regi, og hadde heller ikke forventninger til at hennes deltakelse ville være avgjørende for realisering av prosjektideen.

### **5.2.2 Prosjektmandatet - avklart og detaljert**

Prosjektets mål kom til uttrykk i kommunestyrets vedtak gjennom følgende formulering:

*”Kommunestyret vedtar å iverksette forprosjekt ”Familiens hus”. Forstudie og skisseprosjekt finansieres av tildelte midler fra RBUP Nord, kr. 300.000,-. Ved ferdig skisseprosjekt forelegges saken for videre behandling i Utvalg for oppvekst og i kommunestyret.” (Sak 6405/2008)*

Dette vedtaket signaliserte at forprosjektet skulle utarbeide en skisse til et hovedprosjekt, men ga ingen klare føringer i forhold til innholdet i skissen. Prosjektleder og koordinator for forebyggende tjenester innledet prosjektplanen med å tydeliggjøre sammenhengen mellom prosjektet og ”Strategisk plan for tverrfaglig forpliktende, forebyggende arbeid” fra 2006. Det ble poengtert at en samling av fagpersoner under ett tak ville gi de ansatte mulighet til å bli

bedre kjente med hverandre og drive ulike forebyggende grupper. Tjenestene ville også framstå som mer tilgjengelige for brukerne.

Forprosjektet hadde som målsetting å skreddersy et forslag til hvordan konseptet Familiens Hus skulle se ut i denne kommunen. Det ble understreket at kommunen hadde stor frihet til å tilpasse en løsning til kommunens behov. Erfaringsmessig var mangfoldet var stort i Kommune-Norge, der for eksempel noen kommuner hadde ett stort Familiens hus, mens andre kommuner hadde valgt en løsning med flere bydelshus. Det var også variasjoner med hensyn til hvilke tjenester som ble samlet i husene. Ideen var med andre ord fleksibel i den forstand at hver kommune kunne forme sin egen skreddersydde løsning. Prosjektlederen og koordinatoren for forebyggende tjenester tok utgangspunkt i de tilbakemeldinger som var kommet fra mange ansatte i det innledende ”kickoff-møtet”, for å utarbeide mer konkrete målformuleringer i prosjektplanen. I planen ble det formulert seks konkrete spørsmål som forprosjektet skulle gi svar på:

1. Hvor mange barn/fødsler/familier skal huset betjene?
2. Hvor mange hus er det behov for i kommunen?
3. Hvilke tjenester skal Familiens Hus tilby?
4. Hvor mange ansatte skal Familiens Hus ha innenfor de forskjellige fagene?
5. Hvordan vil ”turnusen” til de som ikke er tilstede hver dag bli? Og hvilke fag gjelder dette?
6. Hvilken organisasjonsmodell er mest hensiktsmessig?

Forprosjektet skulle også inneholde et areal- og funksjonsprogram og en utredning om alternative løsninger til lokalisering. Dette ble definert som fase 2 i prosjektet, der deler av prosjektgruppa og en arkitekt skulle danne en arbeidsgruppe. Prosjektlederen karakteriserte mandatet som utfordrende, men hun hadde inntrykk av at både deltakere i styringsgruppe og prosjektgruppe forsto hensikten med forprosjektet og støttet opp om de langsiktige prosjektmålene. Intervjuuttalelser fra prosjektdeltakere kan underbygge inntrykket:

*”Målet er klart, vi skal ha et Familiens hus, men vi skal bare finne ut hvor mange ansatte og hvem som skal være i huset og når de ulike skal være der. Det er bare nitidig jobbing som må til for å avklare dette. Vi må gå i dybden*

*å ta med oss problemstillinger hjem til våre avdelinger og drøfte det der. Det er kjempeviktig at så mange som mulig får være delaktig i dette.”*

*”Det som har preget kommunen er at samarbeidsmøter har vært ad hoc. Da har problemene ofte vokst seg så store at man er på tuppa som fagperson, og det må foregå fort. Da blir det sånn at man noen ganger har urealistiske forventninger til hverandre. Man avklarer det ikke heller.”*

*”Folk er alltid skeptisk når en snakker om tiltak gjennom barnevernet. Men vi har erfaring med at terskelen blir mye lavere for å benytte tiltak som blir mer fristilt og satt i en annen sammenheng. Da glemmer folk at det er tiltak gjennom barnevernet. Det er derfor viktig at lokaler legges utenfor rådhuset og store kommunale bygg.”*

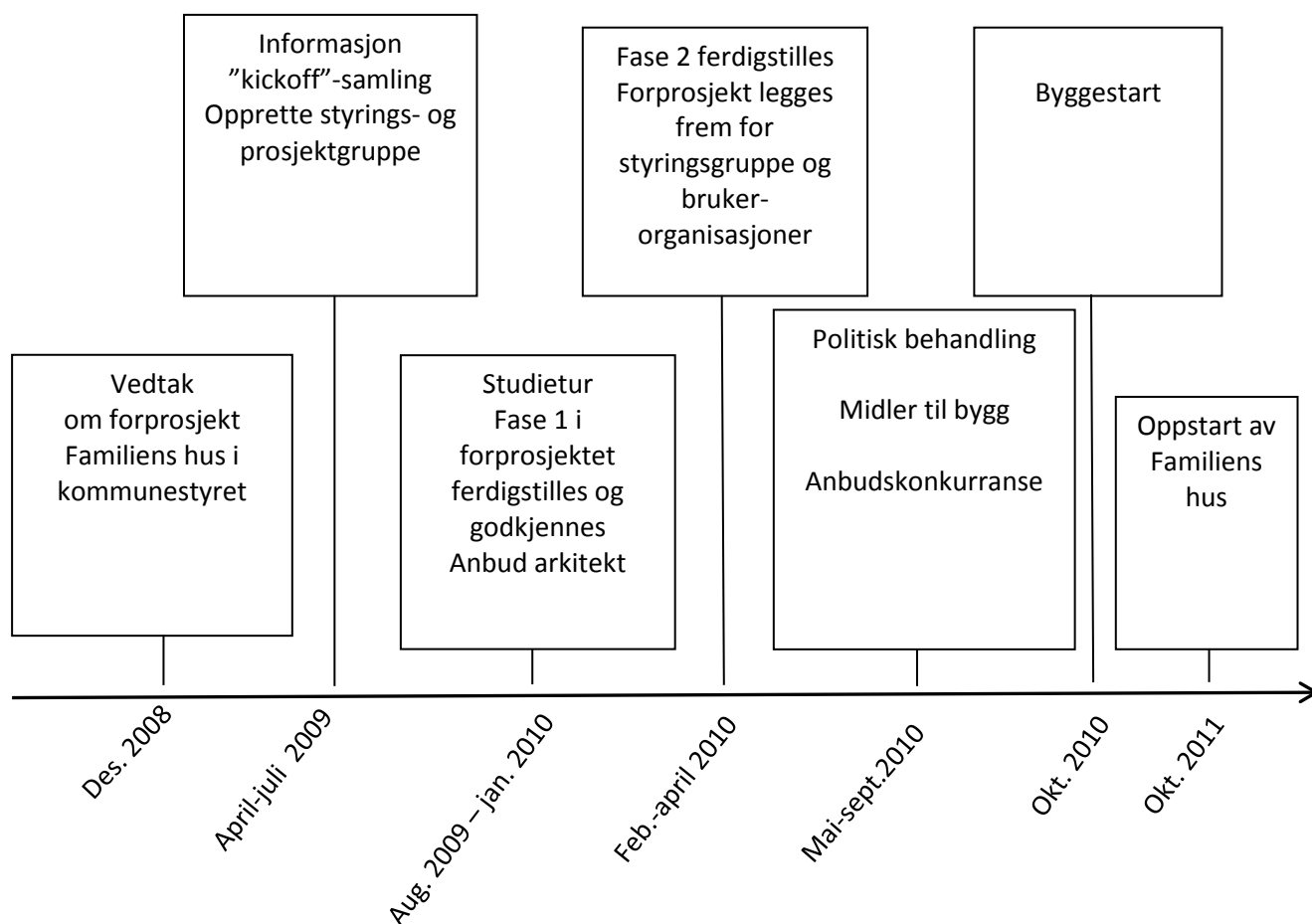
Realiseringen av et Familiens Hus ble møtt med entusiasme blant mange av deltakerne i prosjektgruppa i startfasen av arbeidet. Uttalelsene indikerer at det var klare forventninger til prosjektets betydning for fremtidige tjenester. Imidlertid ble det avdekket at enkelte prosjektdeltakere hadde reservasjoner i forhold til prosjektet som sådan. En av prosjektdeltakerne ga i intervju uttrykk for følgende tanker:

*”Alle har vel uttalt seg positivt om ideen og tiltaket, men jeg vet at det er lang avstand mellom gode ord og realiteter. Prosjektet har i seg mange elementer av tverrfaglighet og samarbeid på tvers. Derfor har jeg ikke vært imot det. Men det er andre ting ved det. I hvilken grad vil Familiens Hus fange opp og møte de totale behov? Det er jeg veldig usikker på. Jeg tror dette blir en tilleggstjeneste, med økt ressursbruk totalt.”*

Målet med forprosjektet synes å være avklart, men uttalelsen tyder på en bekymring for at realisering av et Familiens hus ville medføre økt ressursbruk og deretter innsparinger og negative følger for de ordinære tjenester i kommunen.

### **5.2.3 Prosjektplan som styringsverktøy**

I det innledende møtet delegerte styringsgruppa til prosjektleder å utarbeide et forslag til prosjektplan som skulle beskrive mål, budsjett, organisering og fremdrift. Vedtaket i kommunestyret satte ingen rammer for når prosjektet skulle være avsluttet, så det ble delegert til de prosjektansvarlige å definere en tidsplan. I prosjektplanen ble det skissert en oversikt over aktiviteter som strakk seg over hele tidsperioden fra kommunestyrets vedtak i 2008 til oppstart av Familiens hus i 2011. Figur 5.3 viser hovedtrekk ved den skisserte fremdriftsplanen.



Figur 5.3 Fremdriftsplan for forprosjekt og hovedprosjekt Familiens hus

Forslaget til prosjektplan ble godkjent av styringsgruppa uten endringer. Planen uttrykte klare forventninger til rask fremdrift med en ambisjon om driftsoppstart allerede høsten 2011. I prosjektplanen var det ikke utformet et budsjett for prosjektet, men i intervjuer kom det frem at prosjektleder hadde fått avsatt midler til sin egen innsats. I tillegg ønsket prosjektleder å arrangere en studietur for prosjekt- og styringsgruppa til et par utvalgte kommuner for å få inspirasjon og ideer til konkret utforming av huset. Et tredje tiltak det skulle brukes midler til, var kjøp av arkitekttjenester i fase 2 av forprosjektet. Prosjektleder ga uttrykk for at den romslige finansieringen var et viktig fundament, særlig fordi hun selv fikk anledning til å legge ned en konsentrert innsats i prosjektet.



#### **5.2.4 Refleksjoner omkring startfasen i prosjekt Familiens Hus**

Ovenfor viser den empiriske fremstillingen at administrativ ledelse, og særlig assisterende rådmann, spilte en aktiv rolle for å utforme konkrete mål og organisatoriske rammer for prosjektet. Strukturen synes å være styrt av det Christensen m.fl. (2008) kaller rasjonelle mål-middelvurderinger, ved at strukturen ble formet ut fra prosjektets mandat. I tillegg var ledelsen, gjennom styringsgruppa, også opptatt av at prosjektet skulle ha en formell prosjektplan med konkrete mål og en skisse til fremdriftsplan. Assisterende rådmann var særlig synlig i denne fasen, og kom med klare innspill om sammensetting av prosjektstyrings- og referansegruppe. Noen av de kommunalt ansatte deltakerne som ble utnevnt ga uttrykk for at prosjektdeltakelsen ble opplevd som en ekstra byrde i tillegg til de ordinære arbeidsoppgavene, men likevel var det ingen som ba om fritak. Det kan tolkes som at ledelsens beslutninger hadde stor gjennomslagskraft. Disse trekkene sammenfaller i stor grad med forventninger utledet fra et rasjonelt perspektiv.

Et kulturelt perspektiv vektlegger at valg i startfasen tas på bakgrunn av en bestemt kulturell kontekst, og vil formes av tradisjonene som preger kommunen som organisasjon. Dette er i tråd med funn fra prosjektforskningen som anbefaler at en må utforme slike rammer i lys av en kulturell kontekst. Blant annet understreker Engwall (2003 b) og Yazici (2009) nødvendigheten av å forankre og få legitimitet internt i organisasjonen for prosjektets visjoner, mål og organisatoriske løsninger før det igangsettes. Prosjektlederen syntes å være særlig oppmerksom på at det var et prosjekt som måtte tilpasses ansatte innenfor helse- og sosialsektoren. Hun var derfor opptatt av å sikre forankring gjennom en "kick-off-samling" og gjennomførte en omfattende idédugnad før prosjektorganisering og prosjektplan ble formulert. På linje med forventninger fra det kulturelle perspektivet var derfor løsninger med hensyn til mål og organisering forankret i ansattes normer og verdier. I denne sammenheng var det spesielt viktig for informantene at prosjektet ble organisert slik at alle berørte grupper var representert.

I lys av et nyinstitusjonelt perspektiv kan en forvente at de organisatoriske valgene som tas, styres av en felles normativ og/ eller kognitiv forståelse av hva som er riktige valg for å styre slike prosesser. Valgene gjøres ikke som følge av en mål- middelanalyse, eller ut fra hva som oppleves som passende og i overensstemmelse med ansattes oppfatninger om prosjektmål og organisatoriske løsninger. I stedet velges "institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter", som

Christensen og Kreiner (1991) hevder er utbredt i prosjektorganisering. I dette prosjektet synes det å passe på de valgene som ble tatt, ved at ledelsen organiserte prosjektet ved å opprette styringsgruppe, prosjektgruppe og referansegruppe samt utvikle en prosjektplan. Dette er i tråd med de generelle oppskrifter for prosjektorganisering som anbefales i normativ prosjeklitteratur (Jessen 2005; Karlsen og Gottschalk 2008; Esnault 2009). Valgene som ble gjort i startfasen var slik sett i overensstemmelse med normative oppfatninger om god prosjektstyring.

Oppsummert kan valgene som ble gjort i startfasen forstås ut fra alle de tre perspektivene. Fasen var preget av rasjonelle vurderinger, men valgene ble også diskutert og tilpasset interne innspill, i tråd med interne normer og rasjonaliserte oppskrifter for prosjektstyring. Disse valgene bidro tilsynelatende til et godt utgangspunkt for det videre prosjektforløp.

## **5.3 Gjennomføringsfasen**

### **5.3.1 Viktige hendelser i prosjektgjennomføringen**

#### **Første prosjektmøte: Enige om prosjektmål og felles studietur**

I august 2009 ble det første møtet i prosjektgruppa gjennomført. Møtet startet med en presentasjon av utkast til prosjektplanen. Det kom ingen kommentarer til fremdriftsplanen. I stedet var deltakerne opptatte av at *“alle stemmer måtte bli hørt”* under prosjektgjennomføringen, og at innspill fra ansatte utenfor prosjektgruppa skulle tas med i arbeidet. En av prosjektdeltakerne uttalte:

*“De som er i prosjektgruppa må ta med problemstillinger tilbake til sine faggrupper og få tilbakemelding fra disse. Det er kjempeviktig at så mange som mulig får være delaktig i dette. Det er enighet om at det er slik det skal være i denne prosessen.”*

Sitatet understreker at deltakerne opplevde det som nødvendig å forankre prosjektet til berørte ansatte under prosjektperioden. De ga også uttrykk for at de var representanter for ulike profesjonsgrupper, og en av prosjektdeltakerne uttrykte i intervju hvilke forventninger hun hadde til samarbeidet i prosjektgruppa:

*”Det er mange involverte med ulike fag og organisasjonstilkobling. Hver vil snakke sitt fag, og det er en utfordring for denne type prosjekt. Det handler om å ta og gi, men det er jo kjempespennende.”* (intervju desember-09)

Prosjektgruppa ble, av deltakerne i prosjektgruppa, opplevd som en møteplass mellom ulike subkulturer. Prosjektleder var opptatt av at en felles studietur kunne gi gode effekter for det videre samarbeid, og deltakerne støttet ideen om en felles reise til et par kommuner som allerede hadde etablert Familiens hus. I loggboka har jeg notert at stemningen i møtet bar preg av enighet og entusiasme i forhold til en felles studietur.

### **Pause i prosjektarbeidet**

Etter dette første møtet i august hadde ikke prosjektgruppa møter det neste halvåret. Prosjektleder gjorde forsøk på å arrangere en studietur i løpet av høsten, men hadde ikke lyktes. Hun forklarte at det skyldtes ferieavvikling, samtidig som det pågikk en ekstraordinær innsats blant helsesøstrene i forbindelse med massevaksinering av befolkningen. I januar 2010 ga hun uttrykk for at det var vanskelig å anslå en tidsfrist for ferdigstilling av prosjektet, men ønsket at forprosjektet skulle være avsluttet og sendt til vedtak i kommunestyret i løpet av juni. Hun opplevde at den selvpålagte fristen som var definert i prosjektplanen ikke var bindende for fremdriften, og formulerte seg slik:

*”Når jeg sier juni, så er det bare sånn jeg har tenkt. Kan hende at styringsgruppa sier at vi må være ferdig til påske, men jeg tror at lederne forstår at dette tar tid.”* (januar-10)

Sitatet viser at tidsperspektivet ikke hadde vært et tema i de innledende møtene i styringsgruppa og prosjektgruppa. Samtidig var flere av informantene i prosjektgruppa opptatt av at manglende tidsfrister og liten fremdrift kunne redusere deltakernes motivasjon. En av disse uttalte følgende i et intervju:

*”Det er en fare at når man ikke ser progresjon, og ikke blir minnet på om at man jobber med å etablere Familiens Hus, så gir man nesten opp. Når man da får en innkalling, så lurer man på: blir det noe av dette da?”* (desember-09)

Andre prosjektdeltakere reiste spørsmål om hvilke sanksjoner som kunne anvendes dersom prosjektet ikke holdt et jevnt tempo. I kontrast til prosjekter som har eksterne kunder med en

kontrakt om ferdigstillelse, så er det ikke knyttet noen former for sanksjoner til forsinkelser i slike interne utviklingsprosjekter. En informant illustrerte dette poenget slik:

*”Det er viktig noen ganger med en dato. Men hva hvis det ikke følges opp? Skal vi sanksjonere på en eller annen måte, og hvem er det som skal gjøre det, i tilfelle? Og så er det for prosjektleder en skikkelig utfordring å skulle samle alle og få alt til. Hvis du blir stresset og hektet på datoen, kan det bli litt ødeleggende. Men samtidig så kan det ikke flyte ut.”*

Uttalelsen kan tolkes som et uttrykk for at informantene opplevde prosjektet som utfordrende å styre tidsmessig. De var innforstått med at det var et av kjennetegnene med interne og tverrfaglige prosjekter.

### **Studietur: Inspirasjon for de som deltok**

Turen ble omsider avviklet i slutten av januar 2010, og halvparten av deltakerne i prosjektgruppa samt assisterende rådmann deltok. Prosjektleder var opptatt av at de hadde besøkt to kommuner med ulike modeller og tilnærminger, og mente det var en fordel med prosjektet at de kunne skreddersy sin egen løsning med inspirasjon fra disse. Kommunen kunne derfor kopiere en standard, men samtidig var det rom for å utvikle sine egne løsninger innenfor standarden som konseptet Familiens hus representerte. De andre deltakerne uttrykte også at turen hadde gitt ny entusiasme og energi til å jobbe videre med prosjektet. En i prosjektgruppa, som ikke hadde deltatt på studieturen, var mer skeptisk til prosjektet fordi han var redd det kunne gå ut over de ordinære tjenestene. I et intervju spurte jeg om hvorfor dette ikke var blitt diskutert på det innledende prosjektmøtet. Han begrunnet det med at det var vanskelig å stille kritiske spørsmål til et prosjekt som i så stor grad fokuserer på honnørord som forebygging og tverrfaglighet og uttalte følgende:

*”Vi har ikke diskutert det fordi man ikke tør det. Man vet at man ikke skal ha motforestillinger fordi det er tverrfaglig og forebyggende. Det passer med disse begrepene som er lansert fra departement og direktorat. Det er sånn man skal tenke. Det er mange forhold man egentlig burde ha diskutert”.*

Sitatet avdekker at han mente kommunens ansatte var styrt av uformelle normer om at visse tema ikke skal problematiseres for mye, og særlig ikke når det foreligger klare signaler fra sentrale myndigheter. Av den grunn fremsto de ansattes oppfatninger som mer samstemte enn hva som faktisk var tilfelle.

### **Andre møtet i prosjektgruppa: Alternativt forslag dukker opp**

Etter studieturen ble det innkalt til et møte nummer to i prosjektgruppa i midten av februar 2010. Dagsorden for møtet var å gjennomgå erfaringer fra studieturen, samt utforme et forslag til Families hus i Harstad kommune. I dette møtet var ikke deltakere fra BUP og NAV til stede, og de hadde heller ikke deltatt på studieturen. Deltakerne var bekymret for at de to instansene ikke møtte, men prosjektleder mente at det var praktiske årsaker til at de ikke kunne delta. Hun oppfattet at de var positive til tiltaket.

En annen utfordring som fikk mye oppmerksomhet var at en av deltakerne i styringsgruppa, som var kommunelege og leder for Helsehuset, hadde signalisert at han ønsket Familiens hus samlokalisert med Helsehusets tjenester.<sup>46</sup> Disse tankene hadde han imidlertid ikke presentert i styringsgruppa, men i en annen sammenheng. En av prosjektdeltakerne mente at denne utfordringen oppsto fordi helsesøstrene var organisatorisk plassert i Helsehuset og underlagt en annen rådmann enn andre ansatte som primært hadde ansvar for barn og unge. Prosjektdeltakerne oppfattet helsesøstrene som en grunnmur til Familiens Hus på grunn av helsestasjonstjenestene overfor barn og unge. Prosjektgruppas medlemmer var enige om at det var ugunstig å koble sammen disse tjenestene, fordi de har så ulike arbeidsoppgaver og målgrupper. Helsehuset skulle etter planen bli et slags ”kommunalt sykehus”, mens Familiens Hus etter planen skulle vektlegge forebygging mot barn og unge. I loggboka fra møtet kommer det frem at deltakerne etter hvert ble svært engasjerte i temaet, og en av deltakerne uttalte:

*”Vi må ikke gape over for mye. Det er utfordrende nok å jobbe tverrfaglig og forebyggende med småbarn, ungdom og familier. Det må ikke samtidig mikses med Helsehusets tjenester.”*

Stemningen i møtet bar preg av at dette nye forslaget var utfordrende å håndtere, særlig fordi enhetsleder for Helsehuset var med i styringsgruppa. Det førte til usikkerhet om hva styringsgruppa ville gå inn for. Et flertall av informantene uttalte at det var for dårlig kommunikasjon mellom styringsgruppe og prosjektgruppe, og uttrykte bekymring over at en av deltakerne i styringsgruppa kom med ideer som ingen i prosjektgruppa støttet. En av

---

<sup>46</sup> Helsehuset som organisatorisk enhet ble opprettet i 2010 og er et kommunalt tilbud til voksne personer om blant annet behandlings- og rehabiliteringstjenester.

deltakerne mente problemet kunne vært unngått med tettere kontakt mellom gruppene, og hadde følgende refleksjoner i et påfølgende intervju:

*”Vi som er i prosjektgruppa burde hatt i det minste ett møte med styringsgruppa. Jeg har ingen føling for hva de holder på med, annet enn at vi får det andrehånds og delvis. Jeg tror det kunne vært en styrke for dette prosjektet at vi hadde fått diskutert direkte med styringsgruppa.”*

I prosjektgruppa ble det usikkerhet om styringsgruppa var i stand til å innta en felles holdning til hvor Familiens hus organisatorisk og fysisk skulle plasseres. De var bekymret for at uenigheten i styringsgruppa ville føre til at prosjektet ble enda mer usikkert med hensyn til realisering enn det var i utgangspunktet. De var tydelig provosert av at det kom alternative forslag til prosjektet, som et soloutspill fra en av deltakerne i styringsgruppa. Samtidig medvirket dette utspillet til å mobilisere og samle prosjektgruppa, ved at de diskuterte strategier for å håndtere den nye situasjonen. De konkluderte med at Familiens Hus og Helsehuset ikke burde samlokaliseres, og møtet ble avsluttet med et ønske om at styringsgruppa uttalte seg om det forslaget som prosjektgruppa hadde utarbeidet. Prosjektleder utarbeidet et fyldig referat fra prosjektmøtet, der også erfaringer fra studieturen ble presentert.

### **Andre møte i styringsgruppa: Avklaringer finner sted**

Det andre møtet i styringsgruppa ble avholdt i mars 2010, men i dette møtet var enhetslederen for Helsehuset fraværende. Det ble derfor ikke anledning til å diskutere hans alternative forslag. En informant fra styringsgruppa opplevde at hans fravær skapte utrygghet for prosjektet. Han uttalte i et intervju at en uansett ikke kan tvinge frem konsensus hos en styringsgruppe. De som deltok i styringsgruppemøtet støttet enstemmig prosjektgruppas forslag om at Familiens Hus ikke skulle være samlokalisert med Helsehuset, og at helsesøstrene burde være lokalisert i et Familiens hus. Samtidig ble det understreket at helsesøstrene fortsatt kunne være organisatorisk forankret til Helsehuset. Videre støttet møtet ideen om at helsestasjon og åpen barnehage skulle være grunnsteinen i Familiens hus med daglig tilhold, mens andre funksjoner skulle ha faste kontordager. Styringsgruppa var i tillegg opptatt av å koble prosjektet tydelig opp til ”Strategiplan for oppvekst”. Denne planen skulle opp til politisk behandling i løpet av høsten 2010. Et strategisk grep var at Familiens hus ble definert som et konkret tiltak i denne planen.

### **Tredje møte i prosjektgruppa: Siste møte i fase 1 av prosjektet**

Etter dette avklarende møtet i styringsgruppa, ble det raskt innkalt til et nytt møte i prosjektgruppa. Denne gangen var også deltakeren fra NAV for første gang til stede, mens deltakeren fra BUP fortsatt var fraværende. Innholdet i diskusjonene i dette tredje møtet i prosjektgruppa, bar fortsatt preg av at deltakerne var opptatt av å skille Familiens Hus fra Helsehuset. De var usikre på om det kom til å bli en omkamp om dette forslaget etter at prosjektet var avsluttet og skulle til politisk behandling. Deltakerne diskuterte hvilke strategier som kunne anvendes for å hindre en sammenkobling mellom Helsehuset og Familiens hus. Det var ingen forslag som dreide seg om å ta kontakt med politikere og eksterne aktører for å bygge allianser, og referansegruppa var heller ikke foreslått som en alliansepartner. En av prosjektmedarbeiderne uttalte følgende om referansegruppas rolle:

*”I den grad referansegruppa er brukt, handler det om at de har blitt orientert om status med hensyn til fremdrift av prosjektet på enkelte møter i Forebyggende forum. Det har ikke vært særlig med innspill fra dem.”*

Imidlertid ble gruppa enige om en strategi for å imøtegå forslaget om samlokalisering av Helsehuset og Familiens hus: Dersom prosjektgruppa satte krav til en sentrumsnær lokalisering med plass til utearealer for åpen barnehage, så ville det bli vanskelig å realisere en eventuell samlokalisering.

Deltakerne mente med dette at de hadde løst første del av prosjektmandatet, og ble enige om å føre prosjektet videre til fase 2, der utarbeiding av areal- og funksjonsprogram i samarbeid med arkitekt ble neste steg. Det ble bestemt å avgrense deltakelsen i denne fasen, ved at kun prosjektleder, sjefhelsesøster, barnehagefaglig rådgiver og koordinator for forebyggende tjenester skulle delta. Disse representerte gruppene som skulle ha daglig tilhold i Familiens hus. Den opprinnelige prosjektgruppa ble med dette avvirket. Deltakerne opplevde på dette stadiet at prosjektleder hadde klart å hente inn forsinkelsen som var oppstått det første halvåret av prosjektet. Et intervjuutsagn kan illustrere holdningen til de fleste i gruppa:

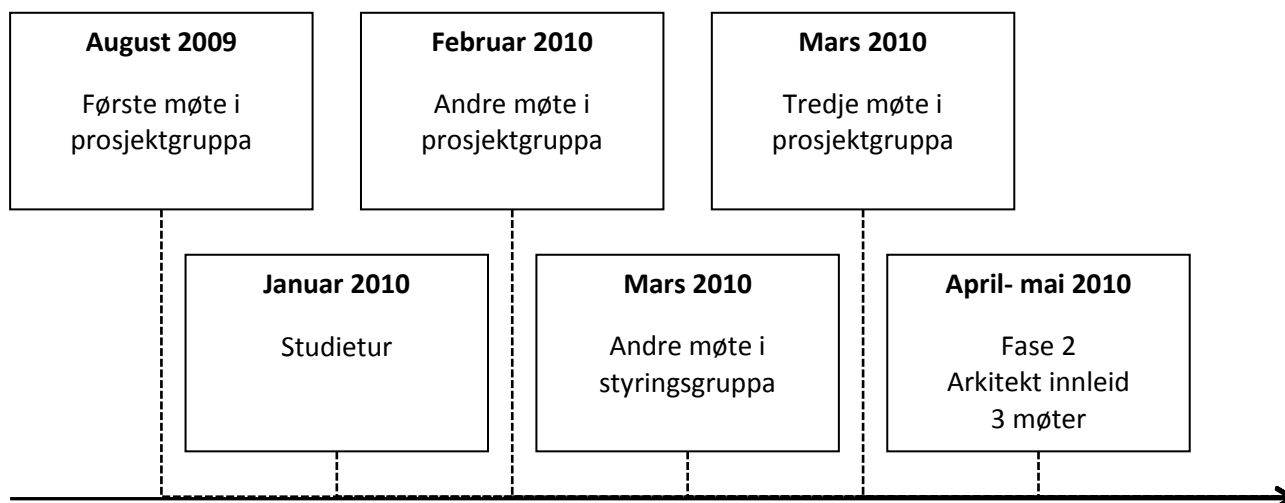
*”Det har fungert bra med en prosjektleder fra bygg- og eiendom. Hun ble jo frikjøpt til å lede prosessen. Hun er veldig strukturert, og har klart å drive prosessen fremover.”*

## Fase 2 i prosjektet: Utarbeiding av areal- og funksjonsprogram for Familiens hus

Prosjektet gikk nå over i fase 2. Arkitekt ble leid inn, og gruppa hadde til sammen tre arbeidsmøter i løpet av april-mai 2010. De utviklet et utkast til areal- og funksjonsprogram med basis i vedtakene som var utarbeidet i prosjektforløpet, samt forslag til ulike tomtealternativ. Prosjektgruppa var nå ferdig med sitt oppdrag, og assisterende rådmann fikk ansvaret for å forberede en sak til "Utvalg for oppvekst" som skulle ha møte den 10. juni 2010. I forkant av dette vedtaket hadde assisterende rådmann et møte med utvalgslederen. Det var den første kontakten med politisk nivå siden prosjektet ble vedtatt igangsatt i desember 2008. Utvalgslederen opplevde møtet som positivt og uttalte:

*"Det er veldig nyttig med slike samtaler, der vi utveksler ideer om diverse utfordringer på oppvekstområdet. Man får mer enn sakspapirer og det gir perspektiv på dette."*

Oppsummert strakk gjennomføringsfasen seg over et knapt år, noe som var i tråd med den opprinnelige prosjektplanen som var utarbeidet i startfasen. De viktigste hendelser i gjennomføringsfasen kan oppsummeres i følgende figur:



Figur 5.4 Aktiviteter i gjennomføringsfasen

### 5.3.2 Refleksjoner omkring gjennomføringsfasen i prosjekt Familiens Hus

Hendelsesforløpet som er beskrevet ovenfor viser at prosjektarbeidet strakk seg over et knapt år, og ble ferdigstilt i tråd med tidsperspektivet i prosjektplanen. Med referanse til et rasjonelt



perspektiv kan vi forvente at gjennomføringsfasen styres stramt av ledelsen ved hjelp av de formelle rammer som var lagt i startfasen. Det er flere trekk ved gjennomføringen som synes å sammenfalle med en rasjonelt styrt prosess. Den formelle organisasjonsstrukturen og de formelle målene synes å ha stor betydning for å drive prosjektet fremover. For det første var de formelle mål med forprosjektet og hovedprosjektet utmeislet i prosjektplanen allerede i startfasen. Intervjuer og observasjonsdata bekrefter at målformuleringene verken ble diskutert, justert eller endret i gjennomføringsfasen. Prosjektgruppa forholdt seg til de seks detaljerte spørsmålene som skulle avklares i forprosjektet, og etter at disse var besvart ble det utviklet et areal- og funksjonsprogram i tråd med oppdraget. Tidsfristen som var satt i prosjektplanen ble også overholdt, til tross for at prosjektet hadde liten fremdrift det første halvåret. Ledelsen i kommunen, gjennom assisterende rådmann, synes å ha spilt en aktiv rolle i gjennomføringsfasen. Han deltok på studieturen og var engasjert underveis både formelt, som deltaker i styringsgruppe, og som samtalepartner og støttespiller for prosjektleder. Han spilte derfor en viktig rolle for at prosjektet fulgte den planlagte fremdriften. De kommunalt ansatte deltakerne i prosjektgruppa stilte også opp i møtene, til tross for at de opplevde prosjektarbeidet som en ekstra belastning i en allerede presset arbeidssituasjon.

På den annen side oppsto det noen utfordringer underveis som bedre kan forklares ved hjelp av et kulturelt perspektiv. Ut fra et kulturperspektiv forventer vi at deltakernes uformelle normer og verdier vil prege gjennomføringen (Schein 1985). Videre er antakelsen at dess mer heterogen sammensetting av en prosjektgruppe, dess mer utfordrende vil det være å enes om mål, virkemidler og prosedyrer (Yazici 2009). Både prosjektleder og flere prosjektdeltakere var allerede i startfasen opptatt av at det kunne bli en utfordring at profesjonsgrupper innenfor helse- og sosialfag ville ha ulike oppfatninger. En felles studietur var derfor et virkemiddel som ble gjennomført, nettopp for å bidra til å skape en felles forståelse og retning for arbeidet. Det kan synes som om dette grepet hadde den ønskede effekten på de som deltok på turen, sett ut fra uttalelser i intervjumaterialet. Samtidig var kun halvparten av prosjektgruppa med på turen. I intervjuer kom det frem at de som ikke deltok var mindre engasjert og motivert for arbeidet. Særlig kom dette til uttrykk ved at de eksterne deltakerne knapt var til stede i prosjektmøtene, og dessuten ga uttrykk for at de ikke prioriterte prosjektdeltakelse. Den heterogene sammensettingen så ikke ut til skape uttalt uenighet, men førte til at enkelte deltakere var lite engasjerte i prosjektet. En av deltakerne forklarte den tilsynelatende enigheten med at det ikke var ”god tone” å stille kritiske spørsmål til et prosjekt som bygde på

politisk korrekte verdier som var tydelig ønsket av nasjonale myndigheter. Deltakerne delte en oppfatning om hva som var passende atferd, styrt av felles kulturelle verdier. Utfordringen for prosjektgruppa var ikke at arbeidet ble preget av lange og utfordrende diskusjoner mellom profesjonsgrupper, men derimot en viss likegyldighet og manglende engasjement hos noen av deltakerne.

Det nyinstitusjonelle perspektivet var til hjelp for å kaste lys over at det i gjennomføringsfasen var gitt lite oppmerksomhet til prosjektplanen som var utformet på forhånd. Denne planen fungerte ikke som en aktiv styringsmiddel underveis. Det kom tydelig fram i møtene, der verken tidsplan eller milepæler ble diskutert. Prosjektplanen kan derfor tolkes som et ”meningsbærende symbol” for rasjonalitet. Meyer og Rowan (1977) poengterte at en kan forvente at det skjer en viss dekobling mellom hva kommunen sier den gjør med hensyn til oppfølging av prosjektet og de reelle aktiviteter. Det kan ha sin bakgrunn i at prosjektet er krevende å håndtere, og ikke blir tilstrekkelig prioritert i en hektisk hverdag. I det første halvåret i prosjektperioden var det liten aktivitet i prosjektet, og ingen i prosjektgruppa var opptatt av å forholde seg til tidsfristen i prosjektplanen. I stedet argumenterte flere deltakere til forsvar for at det kunne være nødvendig å bruke tid for å gjennomføre et slikt prosjekt. De var opptatt av utfordringen av å samle en stor og travel gruppe til et arbeid som lå på siden av den enkeltes gjøremål.

#### **5.4 Avslutningsfasen**

Etter at prosjektgruppa ble oppløst og hadde overlevert sitt forslag til den øverste administrative ledelsen i kommunen, besto neste utfordring i å planlegge videre behandling av saken i de politiske fora. Assisterende rådmann uttrykte i et intervju at forprosjektet hadde vist at det var en felles vilje til å realisere hovedprosjektet. Han fant det likevel utfordrende at en deltaker i styringsgruppa hadde alternative forslag til organisering og fysiske lokaliteter. Hans utfordring på dette stadiet var å manøvrere prosjektet slik at det kunne ende opp i et forpliktende politisk vedtak, uten at det oppsto omkamper. Assisterende rådmann syntes å være bevisst sin rolle som ansvarlig for at prosjektet ble videreført. Den viktigste strategien var å koble prosjektet til andre relevante prosesser som foregikk samtidig. Særlig trakk han frem at ”Strategiplan for oppvekst” var under utarbeiding i denne tidsperioden, og skulle

ferdigstilles i løpet av høsten 2010. Dersom Familiens hus ble inkludert som et konkret tiltak i denne planen ville det sikre at prosjektet ble forankret på en god måte.

#### 5.4.1 Viktige hendelser i avslutningsfasen

##### Politisk behandling i utvalg for oppvekst – enstemmig støttet

Det ferdige forprosjektet ble oversendt til politisk behandling. Utvalg for oppvekst behandlet saken 10. juni 2010, og rådmannens innstilling til vedtak var følgende:

”Utvalg for oppvekst innstiller at:

- Kommunestyret vedtar at etablering av Familiens hus trekkes inn i arbeidet med Strategiplan oppvekst og vurderes i forbindelse med virksomhetsplan for 2011-2015.
- Kommunestyret vedtar at deler av helsestasjon- og skolehelsetjenesten inkludert helsestasjon for flyktninger og asylsøkere vurderes som en del av Familiens hus i henhold til denne saksfremstillingen.
- Kommunestyret vedtar at ny modell for organisering av tjenester som jobber tverrfaglig og forebyggende i forhold til barn, unge og familier blir utredet i Strategiplan for oppvekst.
- Kommunestyret ber rådmannen koordinere utredningsarbeid nevnt i pkt. 1-3 med pågående planarbeid for ny helse- og omsorgsplan.
- Videreføring av Familiens hus- konseptet vurderes av kommunestyret ved behandling av nevnte planer eventuelt i framtidig virksomhetsplan. De økonomiske og administrative konsekvensene forutsettes å være en del av vurderingsgrunnlaget.”

Utvalget ga enstemmig sin støtte til innholdet og konklusjonene i prosjektet, men saksfremstillingen var så uforpliktende at det ikke innebar noen økonomisk risiko å støtte prosjektet. En informant fra prosjektgruppa mente at politikerne nok så det mer som en orienteringssak enn et forpliktende vedtak, og uttalte følgende i et intervju:

*”Jeg har følt meg ganske på siden. Ikke at noen prøver å holde meg utenfor, men jeg har vært usikker på trykket i kommunen i forhold til å realisere et slikt prosjekt. Det er jo et stort økonomisk løft. Man fanger opp en idé, og så lager man et prosjekt. Så reiser man rundt og ser eksempler og blir imponert. Det har skjedd mange ganger, men jeg kan ikke huske at det har ført til noe særlig.” (august 2010)*

Uttalelsene illustrerer at noen prosjektdeltakere var avventende til hvor realistisk det var at prosjektet skulle klare å bli prioritert av politikerne i en situasjon der kommuneøkonomien var hardt presset. Erfaringer fra tidligere prosjektarbeid gjorde at flere var pessimistiske. Likevel

oppfattet deltakerne i prosjektgruppa at det var vanskelig for politikere å argumentere i mot et prosjekt som omhandler forebyggende tiltak overfor barn og unge. En av informantene uttrykte det slik:

*”Det er ingen politikere som tør å være uenig i målet med prosjektet, for det vil være en politisk brannfakkell å slenge inn. Det vil ikke akkurat være en stemmesanker av dimensjoner.”*

Vedtaket innebar at finansiering av et hovedprosjekt ikke ble tatt stilling til, men samtidig ble prosjektet forankret i mer omfattende og langsiktige kommunale planverktøy.

### **Behandling i kommunestyret - Uklart vedtak og enstemmig støtte**

Saken ble deretter sendt til kommunestyret den 24. juni 2010 med samme innstilling som ved utvalgsbehandlingen, og ble enstemmig støttet av kommunestyret. De eneste spørsmålene som ble reist i den politiske debatten gjaldt lokalisering og hvorvidt målgruppa burde være helt opp til 23 år. Saksordfører, som var en representant fra ”Utvalg for oppvekst”, responderte på spørsmålene med å si:

*”For meg handler denne saken om å etablere Familiens Hus. Vi må nok etter hvert si noe om hvor det skal være lokalisert til slutt. Akkurat nå er det prinsippet om å få en enhet på plass, slik at de samles. Om det blir i ett rådhus eller leid lokale får vi komme tilbake til. Det må man se på etter hvert ut fra behov og hvilke grupper man tar inn. Jeg vil tro at lokalisering og bygningsmasse er noe som kommer senere. Det er prinsippet om Familiens hus som er viktig.”* (Lydopptak fra kommunestyremøte 24/6-10)

Ordfører avrundet debatten med å understreke at han oppfattet det som et klokt grep å se alle tiltak og planer i en sammenheng. Han understreket samtidig at det var nødvendig å sikre at en hadde økonomi til å følge opp ulike tiltak. Vedtaket innebar at saken skulle behandles på nytt i sammenheng med ”Virksomhetsplanen for 2011-2015”, ”Strategiplan for oppvekst” og ”Helse- og omsorgsplanen”. Assisterende rådmann var tilfreds med vedtaket, og mente at prosjektet ville bli godt forankret som et tiltak knyttet til kommunens overordnede strategier. Imidlertid var enkelte medlemmer i prosjektgruppa skuffet. Et sitat kan illustrere dette:

*”Jeg synes vedtaket er ullent, og bærer preg av at det skal tilfredsstillende mange. Man er ikke tydelig nok. Alt er skjøvet fremover ved at det skal*

*vurderes og utredes. Vi kan ikke være sikker på at det blir noe Familiens hus.” (august-10)*

De så det mer som en orienteringssak til kommunestyret, ikke som et forpliktende vedtak om realisering av prosjektet. De var også opptatt av at vedtaket ikke ryddet bort interessekonflikten som var oppstått i styringsgruppa i prosjektperioden i forhold til lokalisering av Familiens hus.

### **To runder i Utvalg for oppvekst**

Prosjekt Familiens Hus ble deretter fulgt opp i ”Oppvekstutvalget” den 2. september 2010 i forbindelse med behandling av ”Strategisk plan for oppvekst”. Planen var utarbeidet av en tverrfaglig og tverrpolitisk gruppe, med assisterende rådmann som sekretær. Sistnevnte mente det var nødvendig å se prosjektet i sammenheng med mange store justeringer vedrørende kommunens oppvekstområde, og opplyste at han etter hvert var blitt bevisst hvor viktig det var å se prosjektet i sammenheng med et større bilde. Han uttalte:

*”I stedet for at man isolert så for seg et hus der man skulle fylle det med tverrfaglige kompetente personer som skulle samhandle, så har man sett prosjektet i sammenheng med andre tilpasningsbehov. Ett er at vi må ha 100 permanente barnehageplasser i sentrum, og i tillegg en forsterket skole. Da ser man: kan man legge ned ungdomsskolen i sentrum å erstatte den med en forsterket barnehage, forsterket skole og Familiens hus?”*

I planutkastet ble nettopp et av tiltakene i strategiplanen å etablere Familiens hus i sammenheng med sentrumsbarnehage og forsterket skole.<sup>47</sup> Utvalg for oppvekst tok planforslaget til orientering, og vedtok å sende det ut på høring til grupper av ansatte og brukere før ny politisk behandling. Det kom inn 15 høringsuttalelser til planen, og i all hovedsak var uttalelsene kritiske til nedleggelse av ungdomsskolen i sentrum. Et annet moment som flere berørte, var at planen hadde for sterk fokus på barn og ungdom med særskilte behov. I tillegg ble det uttrykt bekymring for at det ville medføre ekstra kostnader å samlokalisere Familiens hus, forsterket skole og barnehage. I tillegg var det noen som kritiserte fremgangsmåten i selve utarbeidelsen av forslag til ”Strategisk plan for oppvekst”. En høringsuttalelse fra Utdanningsforbundet, som var en av deltakerne i utarbeidelsen av planen er særlig verdt å trekke frem:

---

<sup>47</sup> Forsterket skole er et tilbud til elever med sammensatte funksjonshemninger som krever stor grad av tilrettelagt opplæring

*”Generelt kan vi kommentere at under fremarbeidelsen av strategiplanen, var det sagt at arbeidsgivers representant (assisterende rådmann: min kommentar) kun skulle være sekretær for utvalget, men forslaget om Familiens hus, 8-13 skolen og TUNET oppvekstsenter- og paraplyenheter for oppvekst kom derfra. Dette ser vi på som uheldig for prosessen som har frembrakt høringsutkastet.”*

Uttalelsen illustrerer at assisterende rådmann ble oppfattet å gå ut over sin sekretærrolle i utvalget ved å komme med en rekke innspill til planene. På denne måten sikret han at Familiens hus ble spesifikt definert som et tiltak i planen. En politiker støttet i intervju dette inntrykket av at assisterende rådmann gikk ut over sin rolle:

*”Det han egentlig ville ha i gjennom i den prosessen med Strategisk plan for oppvekst, var Familiens hus. Det var hans skjulte agenda... han sa det aldri, men det var min følelse. Han brukte ethvert drypp som kom fra andre for å argumentere for Familiens hus.”*

Dette grepet kan derfor tolkes som en klar strategi fra assisterende rådmann sin side for å sikre politisk støtte til etablering av Familiens hus. Alle de intervjuede politikerne opplevde at assisterende rådmann la føringer på innholdet i planen gjennom sin sekretærrolle. Noen ga eksplisitt uttrykk for at de forsto og aksepterte at administrativ ledelse brukte anledningen til å argumentere for sin hjertesak. Denne holdningen kan illustreres gjennom følgende uttalelse fra en politiker i et etterfølgende intervju:

*”Hvis Familiens hus ikke hadde kommet med i strategiplanen, så hadde vi gjort en tabbe. Når man ser at prosjektet har en sterk forankring i administrativ ledelse, da er man tryggere som politiker. Sånn er det bare, det drives frem da.” (september-10)*

Sitatet viser at politikerer oppfatter forslaget som forsvarlig og seriøst, nettopp fordi administrativ ledelse var så engasjert i få vedtatt prosjektideen. Et par politikere var imidlertid skeptiske og opplevde arbeidet med ”Strategiplan for oppvekst” som altfor styrt av assisterende rådmann.

20. oktober 2010 kom ”Strategiplan for oppvekst” på nytt til behandling i Utvalg for oppvekst. I all hovedsak ble planen lagt frem uten innholdsmessige endringer. Familiens hus er omtalt i planen gjennom følgende tiltak:

- Etablere Familiens hus
- Etablere ”Tunet” – et oppvekstsenter som inneholder tverrfaglige enheter, dvs. barneskole og/eller barnehage tilknyttet Familiens hus med PPD, BUP, helsesøster, barnevern osv. Vedtak om forsterket skole kan realiseres ved etablering av Tunet.

Utvalg for oppvekst støttet planen enstemmig. I vedtaket ble det understreket at planen skulle følges opp med utarbeidelse av prioriterte handlingsplaner med forebyggende, tverrfaglige og fagspesifikke tiltak. Assisterende rådmann sin strategi om å koble Familiens hus til et oppvekstsenter som ble kalt for ”Tunet”, ble med dette vedtatt, og saken ble sendt til behandling i kommunestyret den påfølgende uke.

### **Oppvekststrategien behandles i kommunestyret**

28. oktober 2010 ble ”Strategiplan for oppvekst” lagt frem for endelig behandling i kommunestyret. Innledningsvis ble det understreket av saksordfører at planen var et første steg på veien til å utvikle konkrete strategier innen to hovedområder: Skole og tverrfaglig samarbeid for barn og unge. I debatten som fulgte fikk planen støtte, men det var kritiske bemerkninger til forslag til skolestruktur, der særlig ett tiltak ble diskutert: *”Antall skoleenheter dimensjoneres etter elevtallsutvikling i forhold til hensiktsmessig kapasitet og bygningsmasse.”* Mange var bekymret for at denne formuleringen åpnet for nedleggelse av ungdomsskolen i sentrum. Familiens hus som tiltak fikk derimot allmenn støtte, og en representant fra Høyre understreket støtten ved å fremme følgende tilleggsforslag til planen:

*”Kommunestyret ber rådmannen fremme sak så snart som mulig der delstrategiene ses i sammenheng med tidligere vedtak, knyttet til forsterket skole, sentrumsnær barnehage og Familiens Hus.”* (lydopptak kommunestyret 28/10-10)

Forslaget ble støttet av kommunestyret, og i vedtaket ble også planen som helhet enstemmig vedtatt. Videre ble det vedtatt å avsette 250.000 i virksomhetsplanen 2011-2014 for å dekke kostnader til en forstudie av foreslåtte tiltak. Vedtaket innebar at Familiens Hus nå ble koblet til det som ble døpt for ”Tunet oppvekstsenter”. Assisterende rådmann og prosjektleder var tilfreds med vedtaket i kommunestyret, særlig med at de politiske prosessene hadde medført at uenigheten som oppsto i styringsgruppa om lokalisering av Familiens hus var avklart. Det skulle ikke lokaliseres sammen med Helsehuset, men sammen med en forsterket skole og en sentrumsnær barnehage. Assisterende rådmann uttalte overfor meg i etterkant av

kommunestyremøtet at dette vurderte han som et av de viktigste grepene for å kunne realisere prosjektet i fremtiden. Han understreket at det var en god fremgangsmåte at Familiens hus ble direkte koblet til ”Strategiplan for oppvekst”, og til kommunens fremtidige skole- og barnehagestruktur. Familiens hus blir ikke ”*et huset på prærien*”, men et hus som skal være koblet sammen med den øvrige virksomheten. Han var derfor optimistisk i forhold til at prosjektet ville bli en realitet.

### **Virksomhetsplan for 2011-2014 behandles i kommunestyret**

Som tidligere beskrevet var det i kommunestyrets junimøte vedtatt at Familiens hus også skulle ses i sammenheng med ”Virksomhetsplanen for 2011- 2014”. Denne planen ble satt på sakskartet i kommunestyrets møte den 16. desember 2010, etter at den var blitt behandlet i en rekke kommunale fora.<sup>48</sup> I planen ble det bedt om å definere en tydelig grense mellom Helsehuset og Familiens hus i forhold til organisering, plassering og tidsplan. I et annet avsnitt ble det vektlagt at det måtte jobbes videre med strategiene for oppvekst, der Familiens hus var et viktig element i et felles oppvekstsenter. Kommunestyret sluttet seg enstemmig til formuleringene uten noen diskusjon eller kritiske kommentarer. Samtidig ble det vedtatt å redusere kostnader innenfor grunnskoleområdet med 10 millioner i løpet av de tre årene som virksomhetsplanen skulle gjelde. Et av de konkrete innsparingsforslagene handlet om nedleggelse av en sentrumsnær ungdomsskole for å frigjøre arealer til et felles oppvekstsenter med forsterkede enheter, barnehage og Familiens hus. Dette konkrete forslaget om nedleggelse av en skole ble i møtet bestemt fulgt opp som en egen sak til kommunestyret.

### **Saken sendes til Utvalg for oppvekst**

I etterkant av kommunestyrets vedtak om Virksomhetsplan 2011- 2014, så oppsto det et stort engasjement i forhold til forslaget om en eventuell nedleggelse av ungdomsskolen i sentrum. Lokalavisen grep fatt i saken, og det kom mange oppslag og leserinnlegg om konsekvenser ved nedleggelse. Foreldrerepresentanter tok initiativ til å arrangere et åpent møte med representanter fra kommunen, der lærere og foreldre argumenterte mot forslaget.

Utvalg for oppvekst fikk saken til behandling den 10. februar 2011. I møtet fremkom det at ungdomsskolen som ble foreslått nedlagt, ville få 161 færre elever fra høst 2010 til høst 2015.

---

<sup>48</sup>Økonomiutvalget, Eldrerådet, Utvalg for samfunn, næring, kultur og miljø, Utvalg for oppvekst, Arbeidsmiljøutvalget og Formannskapet



Disse tallene var basert på prognoser basert på kommunens egen statistikk og statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Planen som ble skissert i saksfremlegget var at 8. trinn flyttes ut av bygningene høst 2011, og skolen legges ned når det siste kullet gikk ut i 2013. Lokalene eller tomte kunne da brukes til barnehage, forsterket skole og Familiens Hus. I møtet ble det bestemt at saken skulle sendes på høring, og i saksutredningen var rådmannen klar i sin tilråding i forhold til behov for å realisere et oppvekstsenter:

*”Slik rådmannen vurderer det vil etablering av et oppvekstsenter være et langt skritt i retning av bedre å kunne arbeide tverrfaglig og forebyggende blant barn og unge i Harstad.”*

Oppvekstutvalget tok saksfremlegget til orientering og vedtok å sende saken til en bred høring til de som ville bli berørt av en eventuell nedleggelse. Saken skulle deretter på nytt sendes til Utvalg for oppvekst, og videre til kommunestyret.

#### **Utvalg for oppvekst den 10. mars 2011**

Til utvalgsmøtet var det kommet inn 22 høringsuttalelser til saken: *”Oppfølging av VHP 2011-2014.- Fordeling av elevplasser 1.-8. trinn og gradvis nedleggelse av ungdomstrinnet.”* Høringsuttalelsene var i stor grad samstemte, ved at de fleste ikke ønsket nedleggelse av ungdomstrinnet i sentrum. I saksdokumentet argumenterte rådmannen for at denne tomte var den eneste tomte som kunne romme et oppvekstsenter med Familiens hus, og la frem tre alternative innstillinger til vedtak. Disse innstillingene varierte med hensyn til tidsperspektiv på endret skolestruktur, men alle innebar nedlegging av den sentrumsnære ungdomsskolen. Utvalget godtok ingen av disse innstillingene, og det ble utformet to alternative vedtak. Saken endte med at et forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet ble vedtatt med 4 mot 4 stemmer, men med leders dobbeltstemme. I hovedsak dreide vedtaket seg om å utsette flytting av elever for skoleåret 2011, og i stedet gjennomføre en helhetlig analyse av skolestrukturen i kommunen. Som en kommentar til dette vedtaket uttalte et par politikere i intervju:

*”Det er få partier som i et valgår vil legge ned en skole på bekostning av Familiens hus. Har dette vært om et år, så kanskje vi hadde opplevd en litt annen holdning. Det betyr noe for de store partiene å få utsatt en eventuell nedleggelse.”*

*”Vi har ikke gode forslag til lokalisering. Vi politikere sier ikke nei til Familiens hus, men vi sier nei til å rasere et skolemiljø i sentrum.”*

Disse uttalelsene kan tolkes som at den politiske støtten til prosjektet Familiens hus ikke endret seg underveis, men utfordringen synes å være at prosjektet nå ville medføre nedleggelse av en skole. Flere av politikerne påpekte at det var det verste vepsebolet man kunne begi seg inn på, og særlig utfordrende var dette i et valgår. Samtidig anerkjente flere av dem innsatsen som assisterende rådmann hadde lagt i saken, til tross for åpenbare økonomiske og politiske utfordringer.

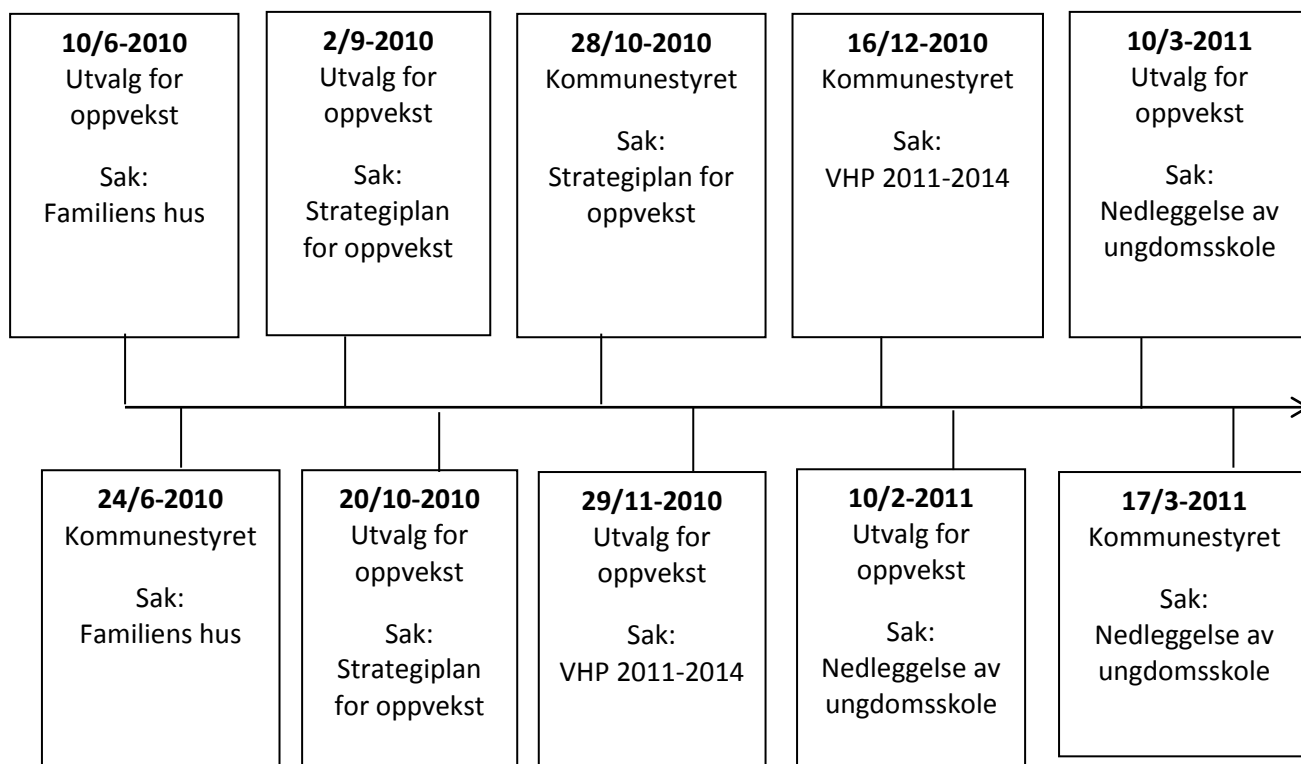
### **Kommunestyret den 17. mars 2011**

I kommunestyret skapte saken på nytt stort engasjement, og i møtet vedtok representantene at de ønsket en helhetlig analyse av kommunens skolestruktur før en eventuell nedleggelse av ungdomsskolen i sentrum. Et punkt i vedtaket skisserte en mulig løsning på tomteproblemet for Familiens hus, ved at ungdomstrinnet skulle lokaliseres i samme bygning som barnetrinnet i sentrum. Vedtaket endte derfor med en åpning for at ungdomsskolens tomt og lokaliteter kunne bli ledige fra høst 2014, og den største barrieren for realisering av Familiens hus var foreløpig overvunnet. I intervjuer ga politikere uttrykk for at dette vedtaket var positivt for å kunne realisere Familiens hus på sikt. En uttalelse kan representere de intervjuede politikeres antakelser til realisering av prosjektet:

*”Jeg oppfatter at det er enighet i politiske miljø om at prosjektet bør realiseres. Men jeg antar det tidligst vil kunne realiseres i 2014- 2015. Som politiker har jeg lært å være tålmodig...”*

### **Oppsummering av avslutningsfasen**

I figur 5.5 fremgår antall møter i Utvalg for oppvekst og i kommunestyret som direkte eller indirekte behandlet saken om Familiens hus i tidsperioden fra prosjektgruppa avsluttet sitt arbeid, og til vedtaket forelå den 17. mars 2011.



*Figur 5.5 Politisk behandling av Familiens hus i avslutningsfasen*

Til sammen strakk den politiske behandlingen av saken seg over en tidsperiode på 10 måneder i avslutningsfasen, og inkluderte to omfattende høringsrunder underveis. Den første var i forbindelse med utarbeidelse av Strategiplan for oppvekst, den neste var et ledd i oppfølgingen av Virksomhetsplanen, der nedleggelse av ungdomsskolen i sentrum var hovedsaken.

#### **5.4.2 Refleksjoner omkring avslutningsfasen i prosjekt Familiens Hus**

Gjentatte og omfattende politiske vedtak med tilhørende høringsuttalelser og medieomtale i avslutningsfasen, førte til at Familiens Hus som konsept etter hvert ble godt kjent for politikere og befolkningen generelt. Prosessen viser at assisterende rådmann tok et tydelig ansvar for å manøvrere prosjektet gjennom den politiske beslutningsprosessen, og han fikk også støtte fra rådmann og ordfører med hensyn til å forankre prosjekt Familiens Hus i ”Strategiplan for oppvekst”. Kommunens øverste ledelse syntes samstemte i oppfatningen om at prosjektet kunne føre til viktige forbedringer i tjenestetilbudet overfor kommunens barn og unge. Hendelsesforløpet ser med andre ord ut til å sammenfalle med forventninger utledet fra

et rasjonelt perspektiv. Christensen m.fl. (2009) påpeker at et viktig kjennetegn ved lederatferd i et slikt perspektiv er at ledelsen kan sikre seg innflytelse gjennom direkte eller indirekte styring. I dette prosjektet brukte assisterende rådmann ulike virkemidler for å sikre oppmerksomhet og støtte til prosjektet. For det første ba han om et møte med politisk utvalgsleder i forkant av første gangs politisk behandling. For det andre valgte han, gjennom sin sekretærrolle, å bidra aktivt til å forankre prosjektet som et tiltak i strategiplan for oppvekst. I tillegg sørget han for at prosjektet fikk oppmerksomhet gjennom innstilling til vedtak i alle de politiske møtene som omhandlet saken. Et særlig viktig grep var at han spilte inn et konkret tomtforslag da "Virksomhetsplanen" var til behandling. Det medførte at politikerne ble tvunget til å ta stilling til prosjektet gjennom mer forpliktende vedtak enn i de innledende vedtaksrundene.

Ut fra et kulturperspektiv kan vi forvente at grad av støtte og oppmerksomhet i avslutningsfasen vil avhenge av i hvor stor grad prosjektets mål er i tråd med viktige samlende og integrerte verdier for kommunen som organisasjon. Selznick (1957) understreker at dette verdifelleskapet vil ha stor betydning for organisasjonens virkemåte. I denne sammenheng kan det hevdes at prosjekt Familiens Hus nettopp representerte verdier som var tverrpolitisk forankret. Flere politikere fremhevet at de var opptatt av barn og unges oppvekstvilkår, og mente at Harstad kommune hadde utmerket seg som en foregangskommune for å skape gode tiltak for denne gruppa. I tillegg opplevde de at kommunen hadde tradisjon for å være nyskapende med hensyn til å jobbe tverrfaglig og forebyggende, blant annet gjennom opprettelse av Forebyggende forum. Av den grunn kan en hevde at identiteten som en forebyggende kommune var viktig for at den politiske behandlingen av prosjektet ikke førte til politisk motstand. Til tross for at kommunen hadde store økonomiske utfordringer, så var det ingen politikere som uttalte seg kritisk til prosjektet.

I følge resonnementet i det nyinstitusjonelle perspektivet, så er populære konsepter ofte for vage og enkle i forhold til de komplekse oppgavene en organisasjon står overfor. I tillegg kan oppskriftene også være i strid med grunnleggende normer og verdier i organisasjoner. Slike forhold kan føre til at forslag til nye ideer forblir på et overflatenivå. Med andre ord kan man vedta ny ideer, men i realiteten vil ikke ideene bli oversatt til handling (Meyer og Rowan 1977). Sett i denne sammenheng så synes ikke disse resonnementene å ha forklaringskraft i denne avsluttende fasen av prosjektet. Selve konseptideen fikk sterk administrativ og politisk

støtte, nettopp fordi man opplevde at innholdet og tanken bak Familiens hus ville passe godt til de kulturelle verdier som preget Harstad kommune. I tillegg var forslaget som ble lagt frem for politisk behandling, konkretisert og tilpasset denne kommunen. Ideen hadde med andre ord trekk som gjør at en kan forvente at prosjektet vil følges opp, og ikke bare fremstå som et symbol for fornying.

## 5.5 Oppfatninger om prosjektresultat

Analysen viste at prosjektforløpet har hatt klare rasjonelle trekk, der formelle ledere i sentrale posisjoner har brukt prosjektet som et første steg for å realisere Familiens hus. Innholdsmessig kjennetegnes også prosjektet av at det var i takt med sentrale verdier som både administrative ledere, ulike profesjonsgrupper og politikere opplevde som kjerneverdier for Harstad kommune. På den annen side viser hendelsesforløpet at tre år etter at forprosjektet ble vedtatt, er det fremdeles uavklart når og hvordan det vil følges opp. I prosjektplanen var det skissert byggestart i 2010, og oppstart av drift i oktober 2011. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan ulike grupper av informanter vurderte prosjektresultatet. Utgangspunktet er en vurdering av prosjektresultat ut fra det som Ika (2009) definerer som et subjektivistisk perspektiv. Med andre ord settes fokus på hvordan aktørene forstår prosjektet med forankring i deres egne fortolkninger av hendelsesforløp og resultat.

Informanter som deltok i prosjektgruppa uttalte at de hadde forventet og håpet på en noe raskere oppfølging av prosjektet, og et mer forpliktende og avklart vedtak. Ut fra prosjektplanen hadde de sett for seg en realisering av et hus i løpet av 2011. Samtidig var de tilfredse med at en så stor og heterogen prosjektgruppe hadde klart å jobbe frem et konkret forslag til politikerne, og flertallet av deltakerne var optimistiske i forhold til at prosjektet ville bli realisert. Et klart flertall av de intervjuede politikerne ga uttrykk for at prosjektet hadde vært vellykket, og mente at det var viktig å se prosjektet i lys av at det var nødvendig å bruke tid for å finne gode løsninger for både tjenesteinnhold og lokalisering av et bygg. Den viktigste årsaken til deres optimisme var at prosjektideens fokus på tverrfaglig samarbeid var viktig for å bedre tjenester for barn og unge. En politiker uttalte i et intervju i etterkant av den politiske behandlingen:

*”Det at prosjektet har et så sterkt faglig perspektiv tror jeg er grunnen til at dette vil bli realisert. Jeg tror ikke det er et moteprosjekt. Jeg har lært fra*

*andre prosjekt at det nytter når man jobber tverrfaglig mot ulike brukere. Det at man ikke setter opp profesjonsbåser, men at vi vever ting i hverandre. ”*  
(mai 2011)

En av politikerne var særlig begeistret for ideen om å realisere et Familiens hus. Han hadde deltatt på en presentasjon av prosjektet på den tomte som administrasjonen hadde foreslått, og uttalte at: *”Dette prosjektet er noe av det mest spennende og spennende jeg har sett i forhold til helhetlig tenkning.”* Han var imidlertid skuffet over at lokalavisen ikke hadde skrevet positivt om prosjektet, men heller valgte å fokusere på nedleggelsen av en ungdomsskole.

Den største utfordringen for realisering av et hovedprosjekt synes å være at kommunen står overfor store økonomiske innsparinger som bidrar til en komplisert politisk situasjon. Nedleggelse av en skole ble etter hvert fremstilt som en forutsetning for at prosjektet kunne videreføres. En slik situasjon ble opplevd som et vanskelig dilemma for politikerne, og særlig ble det problematisk å ta stilling til saken kun et par måneder før et nytt kommunevalg. Det resulterte i at saken ble utsatt for å gjennomføre utredninger og evalueringer. Dette poenget illustrerer nettopp utfordringer som følger av at en kommunal beslutningsprosess er uforutsigbar i forhold til hvilke formål som ender opp med å konkurrere med hverandre, og hvorvidt saker kommer opp som tema i en valgkamp.

Imidlertid formidlet både ledere, ansatte og politikere forventninger om at prosjektet Familiens hus på sikt ville bli realisert. Prosjektet oppsto som en idé hos ansatte i 2007, og ut fra prognoser som kommunens ledelse og politikere antyder, så kan et Familiens hus i beste fall forventes å være realisert i 2014. Dersom det skjer, betyr det at det har tatt syv år fra prosjektet ble satt på den politiske dagsorden til Familiens Hus er i drift. Dette tidsperspektivet kan illustrere de utfordringer som slike utviklingsprosjekter kan møte, til tross for at forprosjektet opprinnelig var preget av romslig økonomi og solid støtte fra ledere, ansatte og politikere. Prosjektet ble utfordret av en kompleks politisk kontekst, som igjen medfører at det ikke er mulig å forutse om og eventuelt når ”Familiens Hus” vil bli realisert i Harstad kommune.

## 6 OMDØMMEPROSJEKTET – ET ØNSKE OM NY GIV FOR BYEN OG KOMMUNEN

### 6.1 Initiativfasen

#### 6.1.1 Omdømmebygging som næringsstrategi

Prosjektet kom først på dagsorden i sammenheng med forarbeidet til rullering av Harstad kommunes ”Utviklingsplan for næringslivet 2009-2013”. Næringsplanen skulle fungere som et redskap for et systematisk samarbeid med næringslivet i kommunen, slik at kommunen kunne legge best mulig til rette for utvikling av eksisterende og nye bedrifter.

Kommunen la opp til en omfattende involvering av innbyggere for å fornye næringsplanen. Tidlig på høsten 2008 ble det opprettet en styringsgruppe som besto av næringsrådgiver, leder i Utvalg for samfunn, næring, kultur og miljø, leder for byens næringsforening samt representanter fra LO og NHO. Næringsrådgiveren ble oppnevnt som prosjektleder. I oktober 2008 inviterte styringsgruppa 47 innbyggere fra næringsliv, offentlig virksomhet og kultursektoren til et felles oppstartsmøte. Næringsrådgiveren omtalte disse som innbyggere ”*fra øverste etasje*” i innledning til det første fellesmøtet, hovedsakelig mannlige ledere over 40 år.<sup>49</sup> Disse ble deretter fordelt i syv ulike ressursgrupper, og gitt anledning til å invitere inn flere etter behov.<sup>50</sup> Gruppene ble gitt følgende mandat på grunnlag av eksisterende ”Utviklingsplan for næringslivet i kommunen 2002-2008”, å komme med forslag på:

- ikke gjennomførte tiltak som kan føres videre i ny plan
- nye tiltak
- finansieringsløsninger, ansvar for gjennomføring av tiltakene og oppfølging av tiltakene.

”Ressursgruppe for offentlig virksomhet” skulle særlig se på tiltak der offentlig sektor kunne ha en viktig rolle. Gruppa besto av fem faste deltakere som alle hadde lederposisjoner i offentlig sektor. En av disse var ansatt i kommunen. Gruppa hadde til sammen fem møter i tidsrommet oktober til februar, og ytterligere tre personer ble invitert til ulike møter for å bidra med innspill. Disse tre personene var Fylkesmannen i Troms, regionvegsjef i Statens veivesen og kommunaldirektør i Drammen kommune. Ett av tre temaer som gruppa

---

<sup>49</sup> I en lederkommentar i lokalavisen ble utvelgelsen kommentert med overskrifter som: ”gubber skal gjøre byen attraktiv” og ”bestefarsklubben”. (18.10.2008)

<sup>50</sup> Navn på ressursgruppene: Industri/olje/energi, Samferdsel/logistikk, Handel og Service, Kultur og reiseliv, landbruk og fiske, offentlig virksomhet og fri gruppe.

konsentrerte seg om var hvordan byen og regionen kunne utvikle sitt omdømme. Gruppas leder uttalte i intervju at de ønsket å definere prosjekter som kunne vinne frem i konkurransen med forslag fra de andre gruppene. Han fortalte at Omdømmeprojektet ble lansert gjennom en felles diskusjon i gruppa, og han formulerte seg på følgende måte for å forklare ideens tilblivelse:

*”Så begynte vi å spekulere. Hva kan vårt bidrag være for å få fart og retning på omdømmearbeidet, og for at det blir politisk forankret? Det var bare å plukke ned fra treet den frukten der.”*

Omdømme som tema var mye diskutert i media, og enkelte kommuner i Norge hadde fått mye positiv oppmerksomhet for vellykkede omdømmestrategier. Medlemmene i gruppa ønsket at også Harstad kommune skulle sette omdømme på dagsordenen, og at dette var en gylden anledning.

Kommunens næringsrådgiver forklarte i et intervju med meg at han hadde oppfattet at gruppa var opptatt av at lokalavisen i byen hadde en tendens til å trekke frem negative forhold i kommunen og byen, og at et fokus på omdømme kunne bidra til å snu denne tendensen:

*”Det var vel et inntrykk som var i denne gruppa, at byen hadde for dårlig omdømme. Og at... det er ikke til å stikke under en stol at en av årsakene som ble nevnt var at vi har media i byen som ikke skrev særlig mye positivt. Det var mye det negative som ble fokusert. Så ble det sagt at vi starter et prosjekt på grunnlag av dette.”*

Kommunens deltaker i prosjektgruppa bekreftet at det var noe av motivasjonen med prosjektet for hennes del. Hun opplevde at det var mange avisoppslag som handlet om kommunale tjenester som ikke fungerte godt nok. Hun mente det hadde ført til en feilaktig fremstilling av tjenestene, fordi brukerne opplevde tjenestene som mye bedre enn det inntrykket som ble skapt av lokalavisens journalister. Ressursgruppas leder var derimot ikke så opptatt av lokalavisens rolle som bakgrunn for å sette prosjektet på dagsorden. Han mente derimot at det var helt naturlig at lokalavisen var aktiv og engasjert i kommunens aktiviteter, og begrunnet det med at kommunen er en organisasjon *”der alle kommunens innbyggere er medlemmer fra vugge til grav”*. Han oppfattet at det hadde utviklet seg en kultur i kommunen der man nesten oppfattet lokalavisen som en fiende. Hans motivasjon for å støtte et omdømmeprojekt var derimot at et slikt prosjekt kunne skape rammer for et mer langsiktig og systematisk samarbeid mellom kommunen og næringslivet, der man kunne sette i gang



konkrete tiltak. Han mente videre at slike tiltak på sikt ville føre til at også media ville fremstille kommunen i et mer positivt lys. Hans motivasjon med prosjektet var med andre ord utvikling av nye tiltak, mer enn å tilbakevise lokalmedias negative fremstilling av byen og kommunen.

Gruppen valgte å invitere kommunaldirektøren i Drammen kommune til et av sine møter, og ble inspirert av de resultater som man hadde oppnådd i denne kommunen. Blant annet ble det pekt på at Drammen kommune helt fra 1990-tallet hadde gjennomført mange tiltak som dreide seg om estetisk utforming av det offentlige rom. Deretter hadde de fra 2005 jobbet med å vise frem forbedringene gjennom et systematisk omdømmeprojekt. De klarte å få til et forpliktende spleiselag mellom private og offentlige aktører, og gjennom dette prosjektet hadde de oppnådd økt befolkningsvekst, økt bolig- og næringsetablering samt generell forbedring av byens omdømme.

Representanten fra Drammen kommune ga ressursgruppen konkrete råd om hvordan kommunen kunne håndtere et slikt prosjekt. De ble oppfordret til å starte med en analyse av sterke og svake sider ved byen og regionen, gjennomført av et utenforstående miljø. I tillegg la han vekt på at et slikt prosjekt langt på vei handler om markedsføring av byen og regionen, og at prosjektet må definere noen konkrete mål som skal nås. Gruppen utarbeidet deretter følgende tekst som forslag til et omdømmeprojekt:

- Kommunen bør gjennomføre en analyse for å skape beslutningsunderlag om man skal lage sitt "omdømmeprojekt". Viktige aktører i analysearbeidet vil være byens og regionens næringsliv for å sikre bredt eierskap. Et av kravene vil være at analysemetodene er anerkjente og at "alle" kjenner seg igjen.
- Etablering av omdømmeprojektet er også et samarbeidsprosjekt. I tillegg må det stilles et krav om klok balanse mellom regionalt samarbeid og selvstendig profilering.
- Omdømmeprojektet bør ledes av en styringsgruppe bestående av samarbeidende aktører. Det er ikke kommunen som eier prosjektet.

Det første punktet refererer til det som i fortsettelsen ble definert som et forprosjekt, med mål om å utrede grunnlaget for å gå videre med et større omdømmeprojekt. Innhold og omfang av en slik analyse ble ikke nærmere definert, men det ble understreket at det krevde bred deltakelse fra byens og regionens næringsliv.

Gruppen la frem sine forslag til de prosjektansvarlige i et større møte 3. februar 2009, og et samlet forslag til næringsplan 2009 – 2013 ble lagt ut til åpen høring i tiden 1.april – 27.april

2009. Lokalavisen fulgte opp saken, og la særlig vekt på omdømmeprosjektet i forkant av den politiske behandlingen av næringsplanen. Næringsrådgiveren som var utnevnt til prosjektleder for næringsplanen, ble i den sammenheng intervjuet. Han trakk frem omdømmeprosjektet som særlig spennende, og uttalte i lokalavisen:

*”Det kan komme endringer på denne planen. Prosjekt kan falle ut og nye kan komme til, men det som er sikkert er at omdømmeprosjektet må gjennomføres.”* (Harstad Tidende, 18. 04.2009)

Uttalelsen illustrerer at talsmenn for kommunens administrasjon var motivert for dette prosjektet og brukte media som talerør for å argumentere for prosjektet før den forestående politiske behandlingen.

Parallelt med at næringsplanen var under utarbeiding, så hadde kommunen omdømme oppe som tema også i en annen sak. På denne tida var kommunen deltaker i en lokaldemokratiundersøkelse i regi av Kommunesektorens organisasjon (KS). Undersøkelsen omhandlet innbyggernes og de folkevalgtes oppfatninger om, og erfaringer med kommunepolitikken og kommunal styring. Rapporten fra undersøkelsen ble offentliggjort samtidig som næringsplanen ble lagt ut til høring. I rapporten kom det frem at kommunen hadde utfordringer med hensyn til innbyggernes oppfatning av lokaldemokratiet. Kommunen kom gjennomgående dårligst ut sammenlignet med fem andre deltakende kommuner i forhold til fire demokratiske standarder.<sup>51</sup> Rapporten oppsummerte med at Harstad kommune og de folkevalgte hadde en betydelig utfordring med sitt omdømme i befolkningen. Innbyggerne var særlig misfornøyd med områder som: ”tillit til likebehandling”, ”politisk redelighet” og ”respekt for spilleregler”. De folkevalgte i kommunen var på sin side moderat til lite fornøyd med hvordan lokaldemokratiet fungerte, inkludert samspillet med, og styringen av, administrasjonen.

Kommunestyret fulgte umiddelbart opp disse resultatene ved å sette sammen ei gruppe av politikere som fikk i mandat å foreslå tiltak som kunne bedre kommunens omdømme. De fikk en frist på om lag to måneder, og forslagene skulle fremlegges i juni 2009 i kommunestyret. Det ble antydnet tiltak som økte bevilgninger for å forbedre kommunens hjemmesider, gjennomgang av etiske retningslinjer og lederutvikling.

---

<sup>51</sup> Følgende fire standarder for demokratikvalitet ble målt: Pålitelig styre, ansvarlig styre, borgernært styre og effektivt styre.

I Utvalg for samfunn, næring, kultur og miljø ble KS-undersøkelsen nevnt, da forslag til næringsplan behandlet den 14. mai 2009. Planen hadde vært ute på høring i tre uker i april, og det kom inn fem høringsuttalelser. Uttalelsen som berørte omdømmeprojektet kom fra SV, og ble formulert på følgende måte:

*”Vi er enige i et omdømmeprojekt rettet mot ”omverdenen”, men vi har fått grundig dokumentert at vi har store omdømmeutfordringer i kommunen, overfor kommunens innbyggere. Et eksternt omdømmeprojekt blir lite troverdig så lenge vi har et stort problem internt.” (Utvalgssaknr. 09/87)*

Innspillet fra SV ble også lagt frem på møtet, og et forslag om å utvide forprosjektet ble vedtatt. Prosjektet skulle både handle om strategier for å markedsføre byen og regionen, og inkludere tiltak for å forbedre kommuneorganisasjonens interne omdømme.

Næringsplanen for 2009-2013 ble behandlet i kommunestyret den 28. mai 2009, og de 26 prosjektene som var foreslått fikk enstemmig støtte. Det ble i tillegg vedtatt at syv av prosjektene skulle prioriteres i 2009 ved å avsette 50.000 kroner per prosjekt. Omdømmeprojektet var ett av disse prioriterte tiltakene. Kommunestyret besluttet også at næringsplanen skulle rulleres årlig etter hvert som tiltak ble gjennomført og nye tiltak dukket opp. Det ble i møtet understreket at de femti innbyggerne som hadde foreslått ulike tiltak skulle bli invitert hvert år for å bidra til fremdrift og oppfølging av planen. Som et første steg for å komme i gang med de prioriterte tiltakene, ba kommunestyret administrasjonen om å danne en prosjektgruppe for hvert av de syv prosjektene.

Kommunens næringsrådgiver var tilfreds med kommunestyrets beslutninger, og hadde fått tilbakemeldinger om at politikerne var særlig fornøyd med måten næringsplanarbeidet hadde vært organisert på. Prosessen med å gjennomføre en idédugnad med bidrag fra rundt 50 innbyggere ga etter hans mening styrke og tillit til forslagene i næringsplanen, og han hadde følgende vurdering av kommunestyrets behandling av næringsplanen:

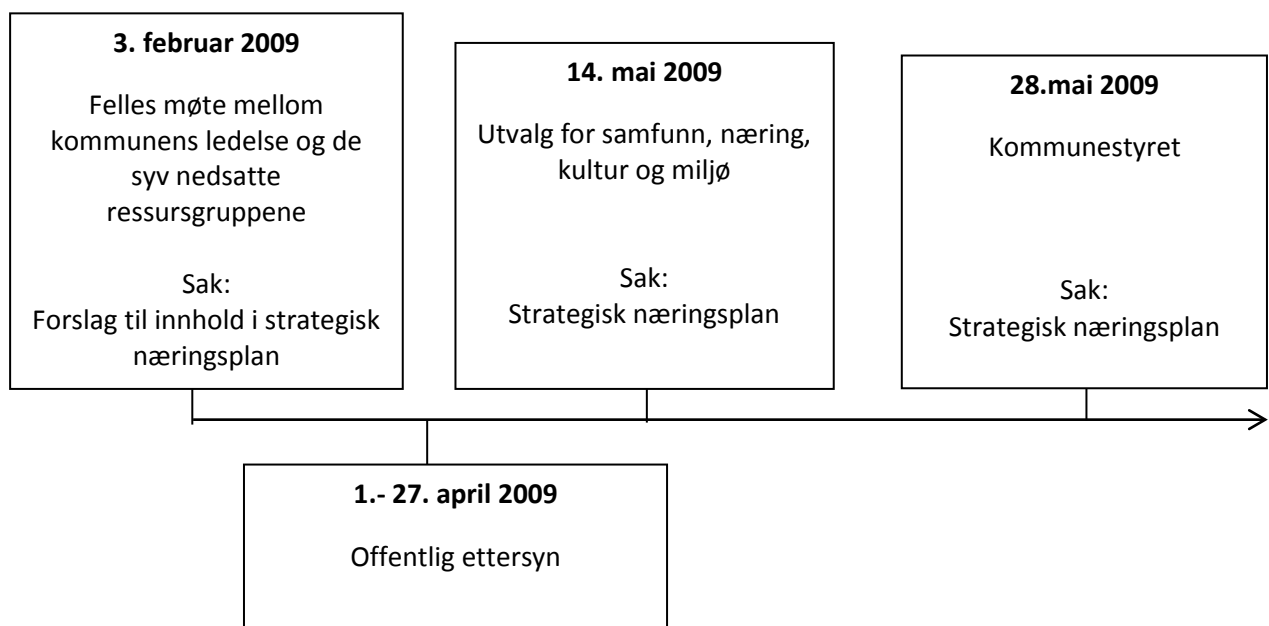
*”Ingen politikere var i mot. Det var en fin diskusjon om forskjellige tiltak. Alle vedtak som var foreslått i planen ble vedtatt gjennomført, og det var ingen som kom med noen motforslag. Det tar man som et godt tegn at det er tverrpolitisk enighet.”*

Intervjuer jeg hadde med politikere bekreftet at politikere var fornøyde med måten forarbeidet til næringsplanen var blitt håndtert, og uttalelse fra en politiker kan illustrere begeistringen politikerne ga uttrykk for:

*”Dette var en veldig god prosess. At det var så mange involvert, gjorde at prosessen ble spennende og inkluderende. Det var veldig mange fra næringslivet som var trukket inn. Prosessen var en fryd å jobbe med.”*

Samtidig understreket flere politikere en annen viktig grunn til politisk enighet, nemlig at selve vedtaket ikke forpliktet økonomisk ut over de 50.000 kroner som hvert prosjekt fikk i startmidler. De vurderte at en støtte til prosjektene ikke ville føre til økonomiske forpliktelser ut over de til sammen 350 000 kronene som ble avsatt til de syv prioriterte forprosjektene.

Oppsummert var Omdømmeprojektet politisk behandlet som en del av næringsplanen gjennom følgende formelle politiske prosesser i løpet av initiativfasen:



Figur 6.1. Politiske prosesser i initiativfasen

### **6.1.2 Refleksjoner omkring initiativfasen i Omdømmeprojektet**

Fremstillingen ovenfor viser at ideen om et Omdømmeprojekt for Harstad kommune ikke oppsto på bakgrunn av en klar mål- middelforståelse slik det forutsettes i et rasjonelt perspektiv (Scott og Davis 2007). Kommunens ledelse hadde med andre ord ikke definert omdømme som et problem for kommunen i forkant av næringsplanarbeidet. Ideen ble lansert av en ressursgruppe som primært besto av ledere for ulike offentlige virksomheter i regionen. Imidlertid ble prosjektet umiddelbart tatt godt i mot av administrative ledere og de folkevalgte, som følte at det var en riktig respons på eksterne aktørers ønsker om utvikling av kommunen. Det passet særlig godt til de oppfatninger som kommunens ansatte og politikere hadde om at lokalavisen fremstilte kommunens tjenester, og byen som sådan, i alt for negative vendinger. Iveren ble i tillegg forsterket av et behov for å vise handlekraft på grunn av de resultater som fremkom i "Lokaldemokratiundersøkelsen", som langt på vei støttet lokalmedias negative fremstilling av situasjonen.

En forklaring på at prosjektideen ble oppfattet som et velegnet tiltak for næringsutvikling, kan vi finne i resonnementer ut fra et kulturelt perspektiv. Her vektlegges det at organisasjoner velger løsninger på bakgrunn av hva man oppfatter som passende og akseptable handlinger i en gitt situasjon (Christensen m.fl. 2008). Disse handlingsreglene bygger i stor grad på tidligere erfaringer, men erfaringene trenger ikke å være gjort i egen organisasjon. I dette tilfellet var beslutningsaktørene opptatt av erfaringer andre kommuner hadde gjort. I beslutningsprosessen var det tydelig at andre kommuners positive erfaringer bidro til at et omdømmeprojekt ble opplevd som velegnet også for Harstad kommune. Andre kommuner fremsto som kraftfulle eksempler på at det er mulig for en kommune å snu en negativ utvikling til en suksesshistorie. Det kulturelle perspektivet gir oss derfor et inntak til å forstå hvorfor et omdømmeprojekt ble oppfattet som et passende tiltak, og enstemmig vedtatt og prioritert i næringsplanen.

I tillegg kan også det nyinstitusjonelle perspektivet bidra til å forstå den støtten som ulike aktører ga prosjektideen. Wæraas m.fl. (2011) hevder at omdømme som fenomen har fått ideologisk hegemoni. Med det menes at organisasjoners framtreten har blitt det dominerende kriteriet for suksess på tvers av politiske skillelinjer. Mens man tidligere vurderte en organisasjon ut fra mer håndfaste verdier, ytelser og ressurser, er man nå først og fremst opptatt av å vurdere dens omdømmekapital. Med andre ord har fenomenet utviklet seg til å

bli en kognitivt forankret myte om hva en moderne organisasjon bør være opptatt av. I tillegg kan en i dette prosjektet også kjenne igjen det Scott (1995) definerer som normative elementer. Både Kommunal- og regionaldepartementet og KS hadde i flere år fungert som aktive tilretteleggere og pådrivere for at kommuner skulle jobbe med omdømmearbeid gjennom ulike opplæringstiltak. Det normative trykket ble også forsterket av at enkelte kommuner i Norge fungerte som inspirerende eksempler. Røvik (1998) kaller dette for sosial autorisering av oppskrifter, noe som bidrar til at omdømmearbeid fremstår som en institusjonalisert standard for kommuner som organisatorisk felt.

## 6.2 Startfasen

### 6.2.1 Organisering – eksterne aktører får ansvar

Som en oppfølging av kommunestyrets vedtak i mai 2009, bestemte ansatte i økonomi- og utviklingsenheten at forprosjektet skulle settes ut på anbud. Næringsrådgiver begrunnet i ettertid dette valget på følgende måte:

*”Vi fant ut at vi hadde ikke kapasitet til å gjøre dette forprosjektet selv, så vi måtte få noen til å gjøre det for oss(....). Vi hadde en ramme på 50.000,- og vi fikk tre ulike tilbud. Vi valgte det firmaet som svarte mest konkret på de spørsmålene vi la ut. Vi ville ikke at det skulle bli en skrivebordreppert.”*  
(intervju 28/5-10)

En slik løsning var også tidligere brukt i kommunen, og ble opplevd som hensiktsmessig både fordi det var en fleksibel måte å øke kapasiteten på og for å få tilført relevant kompetanse. Det kom inn tre tilbud, og firmaet som fikk oppdraget var et nasjonalt konsulentselskap innenfor organisasjonsutvikling, rekruttering, markedsrådgiving og fysisk trening.<sup>52</sup> De hadde lokal tilstedeværelse gjennom et lite avdelingskontor med en ansatt. Konsulentfirmaet fikk oppdraget den 2. september 2009, og det var det første oppdraget de hadde hatt for kommunen. Næringsrådgiveren oppga at en viktig årsak til at dette firmaet fikk tilslaget var deres forslag til organisering av prosjektet. Det var skissert i forslaget at firmaet skulle engasjere en gruppe på ti personer med ulik bakgrunn og tilknytning til byen, som skulle fungere som en ressursgruppe som kom med innspill. De ti hadde alle en særskilt kompetanse

---

<sup>52</sup> Firmaet har følgende profil på sine nettsider: ”Vi har i over 20 år spesialisert oss på å utvikle prestasjonskultur og har bred erfaring fra næringsliv, kultur og toppidrett.”

innenfor omdømme, merkevarebygging og salg. Noen av de ti var bosatt i kommunen, andre hadde vokst opp i Harstad men bodde andre steder i landet. I tillegg var det planlagt at ansatte i konsulentfirmaets hovedavdeling skulle brukes som rådgivere underveis. Valg av deltakere ble derfor et ansvar for den eksterne konsulenten, til tross for at det i næringsplanen var nevnt noen konkrete samarbeidspartnere. Disse var Harstadregionens næringsforening og Harstad Tidende. Næringsrådgiver mente imidlertid ikke at dette var bindende for prosjektet, og overlot til ekstern konsulent å finne prosjektdeltakere. Den eksterne konsulenten som hadde fått ansvaret for oppdraget, begrunnet valg av organisatorisk løsning på følgende vis i et intervju med meg:

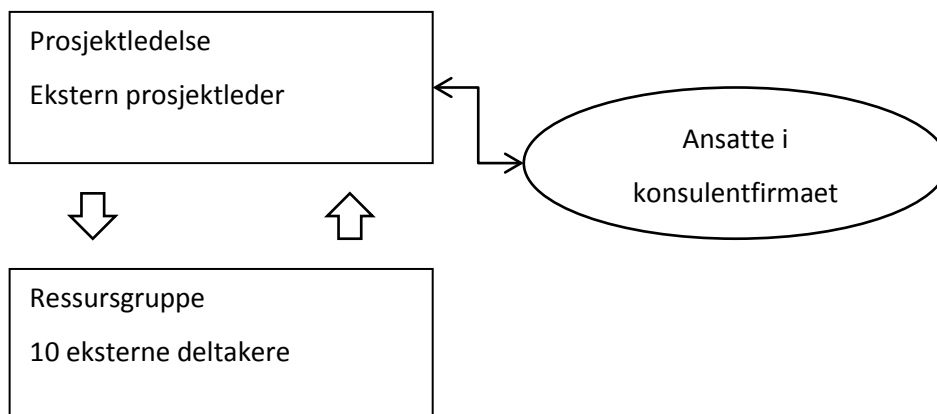
*”Jeg mente det var lurt å få innspill fra mange. Det var heller ingen føringer på det fra kommunen sin side. Jeg forstår det sånn at det var andre som hadde levert tilbud hvor de bare skulle gjøre jobben sjøl, og det var en av grunnene til at kommunen ville at jeg skulle gjøre jobben. Det hadde nok ført til større verdi og mer mangfoldig syn både på status og gode tiltak hvis jeg fikk enda flere med.”*

Den eksterne konsulenten valgte ut de ti personene på bakgrunn av at han hadde møtt dem tidligere, og mente at de utgjorde en ressurssterk og godt sammensatt gruppe for dette formålet. Den første forespørselen om å delta på prosjektet ble sendt allerede i august, da anbudet ble utformet. I mine intervjuer med noen av disse personene kom det frem at de fikk en e-post med forespørsel om deltakelse, der de ble gjort oppmerksom på at det ikke var avsatt midler til å lønne deltakerne. En av deltakerne hadde følgende tanker om henvendelsen:

*”Jeg fikk en forespørsel om jeg kunne delta som del av en referansegruppe, fordi han skulle sende inn en søknad på et forprosjekt i forbindelse med omdømmet til kommunen. Jeg husker at jeg tenkte at det kan jeg alltid gjøre. Jeg forventet at vi skulle ha en samtale pr. telefon.”*

Sitatet viser at deltakeren var velvillig til å bidra, men antok at det kun dreide seg om en samtale med den eksterne konsulenten.

Etter at konsulentfirmaet hadde fått oppdraget i september 2009, fattet lokalavisen interesse for saken. Den ble omtalt den 14. oktober 2009, med et stort oppslag der blant annet følgende organisering av prosjektet ble presentert:



Figur 6.2 Organisering av Omdømmeprojektet

I prosjektgruppa var det ingen deltakere fra kommunen, og prosjektet var kun koblet til kommunens ledelse ved at næringsrådgiver var prosjektansvarlig. Det var heller ikke opprettet en styringsgruppe med ansatte fra kommunen som skulle følge opp prosjektet etter at konsulentfirmaet hadde levert sin rapport. Næringsrådgiveren hadde vurdert tiltakene og godkjent konsulentfirmaets organisering av prosjektet. Han uttrykte forventninger til at bidrag fra de eksterne aktørene kunne tilføre kommunen kompetanse og nye ideer innenfor omdømme og merkevarebygging. Det innebar at den eksterne konsulent fikk støtte for en organisatorisk løsning der det kun var eksterne representanter som deltok i ressursgruppa. Nettopp denne løsningen fikk umiddelbart mye oppmerksomhet i lokalavisen, som hadde et oppslag om saken i oktober 2009. Særskilt ble det stilt spørsmål ved hvorfor kommunen valgte å gi prosjektledelsen til en ekstern konsulent. I de følgende dagene kom det flere leserinnlegg som hevdet at tidligere erfaringer talte for at kommunen burde engasjere seg mer direkte i arbeidet med prosjektet. Argumentasjonen dreide seg om at bruk av eksterne konsulenter sjelden hadde bidratt til konkrete og positive utfall for kommunen. En representant fra ressursgruppa forsvarte kommunens valg, men så også ulemper med det:

*”Jeg tror det er en ny måte å angripe en problemstilling som er uhyre viktig for kommunen. Jeg vet ikke om det så lurt å legge et prosjekt som har med en kommunes eller bys omdømme på konsulentbasis. Det er vel derfor de la opp til et forprosjekt som ikke forplikter. Du kan kanskje hoste opp noe som ligger utenfor boksen eller som du kommer fortere i gang og i mål med. Det blir fort veldig langdryge prosesser dersom du involverer veldig bredt. Det er lettere å gå og via anbud hvor du får et konsulentfirma til å kjøre i gang en prosess med ”deadline” i forhold til leveranse. Det kan være mer strømlinjeformet,*



*men mye mer snevert. Du har heller ikke kontroll på deltakelse og sammensetting, som du ellers ville hatt.”*

En annen deltaker i ressursgruppa var skeptisk til at kommunens ledelse i praksis var usynlig i prosjektet:

*”Jeg synes kanskje ikke det er så lurt å starte et omdømmeprosjekt med å sette en ekstern prosjektleder i front. Kommunen burde hatt bedre kontroll på utgangen av det. De har bestilt en redegjørelse, men ikke noen forpliktelse til å selge prosjektet videre. Det er kommunen sitt ansvar å se hva de henter inn. Rollen som eier er for utydelig.”*

Sitatene viser at til tross for at deltakerne i ressursgruppa hadde latt seg rekruttere, så var noen av dem skeptiske til at forprosjektet var så løst forankret til kommunens ledere og ansatte.

### **6.2.2 Prosjektmandatet – omfattende og uklart**

De formuleringer i den vedtatte næringsplanen som var knyttet til omdømmeprosjektet hevdet at prosjektet skulle være et første bidrag for å oppnå følgende hovedmål: *”markedsføre byen overfor folk som kan tenkes å ville flytte til byen slik at vi får en befolkningsvekst de kommende årene”*. I tillegg skulle prosjektet gjelde kommunens interne omdømme. Den konkrete bestillingen fra kommunen som gikk ut i et anbudsbrief til aktuelle eksterne miljøer konkretiserte forprosjektets oppdrag i form av spørsmål som næringsrådgiveren formulerte i etterkant av kommunestyrets vedtak. Det overordnede spørsmålet var: *”Hvordan få et positivt omdømme av Harstad som by?”*

Mer detaljert var det i tillegg definert fem spørsmål som forprosjektet skulle gi svar på.

1. Hvordan skal vi arbeide for å bli den mest attraktive byen å bo i i Nord-Norge?
2. Hvordan skal vi bli den fortrukne byen å etablere seg i i Nord-Norge?
3. Hvordan skal vi trekke byens innbyggere og næringsliv inn i dette?
4. Hvordan skal Harstad markedsføres i fremtiden?
5. Forslag til prosjektgruppe og arbeidsmåte.

Spørsmålene skulle besvares og svarene sammenfattes til et forslag til prosjektplan for et hovedprosjekt. Rapporten skulle leveres til kommunen i uke 51 2009. Bestillingen fra kommunen kan karakteriseres som omfattende, ved at spørsmål 1, 3 og 5 handlet om forslag

til hvordan et større omdømmeprojekt skulle ledes og organiseres. Spørsmål 2 var et åpent spørsmål som etterlyste både markedsføringsgrep og konkrete tiltak som skulle gi økt etablering. Spørsmål 4 er noe snevrere og går direkte på markedsføringsstrategier, og er mer i overensstemmelse med Røvik sin definisjon av ”omdømmehåndtering”, som defineres som: ”tiltak rettet inn mot bevisst, planmessig presentasjon av en organisasjon overfor relevante aktørgrupper i omgivelsene med sikte på å styrke disses oppfatninger av og tillit til organisasjonen” (Røvik 2007: 196).

Den eksterne konsulenten oppfattet bestillingen som omfattende. Han hadde følgende refleksjoner om dette i et intervju med meg:

*”Jeg opplevde at kommunen med rådmann, ordfører, næringsrådgiver og det politiske og administrative system ikke var helt samkjørt i forhold til hva de var ute etter i dette prosjektet. De har jo i kommunen allerede iverksatt noen organisasjonsutviklingstiltak som skulle bedre forholdene internt i kommunen. Jeg tolket at dette forprosjektet handlet mer om et prosjekt mot omverdenen som innbyggere, utflytta folk, turister og potensielle næringsetablerere.”*

Sitatet illustrerer at ekstern konsulent følte at han måtte avgrense prosjektet. Han valgte å tone ned informasjon fra kommunens ansatte og politikere, og i stedet få innspill fra andre grupper som han omtalte som ”omverdenen”.

I mine intervjuer med lokalpolitikere kom det frem at de hadde klare forventninger til at Omdømmeprojektet skulle bidra til å løse de utfordringer som hadde fremkommet i Lokaldemokratiundersøkelsen. Med andre ord ønsket de å få gode svar på hvordan kommunen kunne fungere bedre som en lokaldemokratisk organisasjon. En politiker formulerte seg på følgende måte:

*”Det var vel den rapporten som konkluderte med at det politiske miljøet i kommunen hadde dårlig omdømme som var viktigst i prosjektet. Det gjorde at vi politikere ”sprang opp i panikk” for å få dette omdømmeprojektet på plass så fort som mulig. Jeg er av den oppfatning av at omdømmet til byen og regionen ikke er dårlig. Jeg snakker med masse folk som har et kjempeflott inntrykk.”*

Sitatet kan forstås som at politikere først og fremst hadde ønsket å vise kommunens innbyggere at de tok Lokaldemokratiundersøkelsen på alvor. De hadde forventninger til at prosjektet ville munne ut i tiltak rettet mot det politiske og administrative miljøet i kommunen. Det innebar at både næringsrådgiverens og den eksterne konsulentens sine tolkninger av prosjektoppdraget sto i kontrast til politikernes oppfatning av prosjektet.

### **6.2.3 Prosjektstyring – klar tidsfrist for gjennomføring**

I startfasen var næringsrådgiveren opptatt av å sette en tidsfrist for arbeidet som den eksterne konsulent skulle gjennomføre. I avtalen fremkom det at en rapport skulle leveres i uke 51 2009, og den budsjettmessige rammen var på 50.000 kroner. Det innebar at konsulent fikk om lag to måneder til å ferdigstille arbeidet innenfor rammen. Ut over disse definerte rammene for prosjektet, var det lagt opp til et par muntlige statusrapporter underveis. I praksis samtaler mellom konsulent og næringsrådgiveren. Samtidig understreket kommunens næringsrådgiver at en rapport fra den eksterne konsulent ikke var slutten på forprosjektet. Han fant det nødvendig at kommunens administrative ledere og ordfører ble involvert i prosjektet etter at rapporten forelå, og før den gikk til politisk behandling. Imidlertid var han usikker på når og hvordan den oppfølgingen skulle foregå.

I et intervju med meg kommenterte den eksterne konsulent rammene for prosjektet. For det første opplevde han det som vanskelig å lage en god rapport med de begrensede midlene som var avsatt. Opprinnelig hadde han utformet et forslag med en mer ”vitenskapelig tilnærming”, der han hadde tenkt å hente inn data fra en større gruppe bidragsytere. For det andre så han det som et problem at han ikke hadde midler til å lønne medlemmene av ressursgruppa. Han måtte derfor basere seg på deres velvilje og dugnadsånd. Det var heller ikke rom for å dekke reiseutgifter, og siden deltakerne var spredt geografisk, så valgte han å kommunisere med dem via e-post. Næringsrådgiveren var også opptatt av det var svært begrensede midler til prosjektet, men uttalte til lokalavisen:

*”Kostnadene ville normalt kommet på mye mer i et slikt prosjekt, men konsulenten er bypatriot og gjør mye av dette på dugnad. Derfor klarer vi oss med et beskjedent budsjett på forprosjektet”. (14/10-09)*

Det var med andre ord en felles oppfatning hos den prosjektansvarlige i kommunen og den eksterne konsulent at prosjektet var underbudsjettet. Det var likevel ingen av de to partene

som foreslo en avgrensning av prosjektmålene for å tilpasse dem bedre til ressursene som prosjektet hadde til rådighet. En representant fra kommunens administrative ledelse understreket at det å øremerke 50.000 kroner til ulike prosjekt er mye i forhold til hvordan de normalt jobber med oppfølging av slike prosjekter, og uttalte i et intervju med meg:

*”Jeg mener vi la til rette for oppstart og videreføring, og for å gjøre produktet bedre. Ved å tilføre 50.000,- til hvert av prosjektene, så var det en viktig fødselshjelp. Jeg synes denne måten å jobbe på var veldig innovativ til kommune å være.”*

Uttalelsen kan tyde på at slike næringsprosjekter vanligvis blir igangsatt uten øremerkede midler for gjennomføring, og basert på at interne og eksterne aktører bidrar med gratis innsats. Det var derfor forventninger til at næringsprosjektene som nå fikk øremerkede midler, hadde gode forutsetninger for å oppnå konkrete resultater til beste for kommunen.

#### **6.2.4 Refleksjoner omkring startfasen i Omdømmeprojektet**

Min fremstilling av startfasen viser at næringsrådgiveren fremsto som formålsrasjonell ved å ta ansvar for igangsetting umiddelbart etter at kommunestyret hadde vedtatt prosjektet i slutten av mai 2009. Finansieringen var allerede vedtatt av kommunestyret, og det ble næringsrådgivers oppgave å disponere ressursene best mulig gjennom å formulere konkrete mål og velge organisering. Han tok en aktiv rolle ved å utforme en bestilling til eksterne konsulentfirmaer, og valgte et av disse etter en anbudskonkurranse. I tillegg definerte han en tidsfrist for når oppdraget skulle være utført. I så måte er det deler av prosessforløpet som lar seg forstå med bakgrunn i et rasjonelt perspektiv.

Derimot syntes målene å ha vært uklare og dessuten lite avstemt mellom prosjekteieren, den prosjektansvarlige og den eksterne prosjektlederen. Det var heller ikke utformet noen prosjektplan for gjennomføring av forprosjektet eller en vurdering av alternative måter å organisere prosjektet på. Det kan derfor være grunn til å anta at kommunens administrative ledelse handler på bakgrunn av hvordan slike næringsprosjekter tradisjonelt har blitt håndtert. I følge March og Olsen (1989) sitt resonnement velges løsninger som oppleves som kulturelt passende på bakgrunn av organisasjonens historie og tradisjoner. I datamaterialet fremkommer det at valget om å leie inn et eksternt konsulentfirma fremsto som en kjent og legitim løsning i kommunen. Både uttalelser fra kommunens administrativt ansatte og reaksjoner i media viser at kommunen benyttet seg av ekstern konsulenthjelp i situasjoner der

de hadde behov for å tilføre kompetanse og kapasitet på en fleksibel måte. Næringsprosjekter ble også fremstilt som en type prosjekter som normalt får liten intern oppmerksomhet, og næringsrådgiveren opplevde det som viktigere å sette i gang prosjektene enn å bruke tid på å utarbeide prosjektplaner og analyser i forkant av oppstarten.

Resonnementer innenfor et nyinstitusjonelt perspektiv kan særlig bidra til å forstå hvorfor målformuleringene fremsto som uklare og omfattende. Perspektivet synliggjør at slike prosjekter kan ha en sterk symbolsk tyngde. Uttalelser fra politikere bekrefter at både de hadde behov for å vise at de tok resultater fra Lokaldemokratiundersøkelsen på alvor. De ønsket derfor at prosjektet skulle fokusere på omdømmet til kommunen. I tillegg hadde næringsrådgiveren ansvar for å oversette et ganske uklart kommunestyrevedtak til en konkret bestilling. Røvik (2007) understreker at slike oversettelser kan styres av et ønske om å vise rasjonalitet og handlekraft. Næringsrådgiver valgte å formulere en omfattende bestilling som var ambisiøs i forhold til de ressursene som var avsatt til prosjektet. I medieoppslag ble nettopp dette poenget trukket frem av næringsrådgiveren, og prosjektet fremsto som et synlig bevis på vilje til å handle til tross kommunens vanskelige økonomiske situasjon.

## **6.3 Gjennomføringsfasen**

### **6.3.1 Viktige hendelser i prosjektgjennomføringen**

#### **Pressemøte mellom kommunen og ekstern konsulent**

Kommunen innkalte til et første møte med ekstern konsulent den 13. oktober 2009. I forkant av dette møtet hadde lokalavisen fått informasjon om prosjektet, og de var til stede for å dekke saken. I etterkant av møtet sendte den eksterne konsulent en e-post til de ti deltakerne i ressursgruppa til prosjektet. Hensikten med e-posten var først og fremst å informere om at prosjektet nå ville starte. I tillegg ble det opplyst om at det ville komme et oppslag i lokalavisen om prosjektet neste dag. På dette tidspunktet fikk deltakerne ikke vite akkurat hva deres bidrag skulle være, men de fikk informasjon om at de ville bli kontaktet etter hvert. En av deltakerne uttalte følgende til meg om denne henvendelsen:

*”Han skrev i e-posten at nå kom det et oppslag i avisen dagen etter, og han understreket at han hadde fått prosjektoppdraget på grunn av den ressursgruppa han hadde satt sammen. Da ble det liksom omdefinert til noe*

*mer. Da syntes jeg ikke det var helt greit. Da skjønte jeg at her var det mer jobb enn jeg hadde trodd (...). Det var jo ingen incentiver eller noen ting.”*

Sitatet illustrerer at deltakerne i ressursgruppa på dette tidspunkt ble klar over at deres rolle i prosjektet var mer forpliktende enn de først hadde fått inntrykk av. Noen opplevde det som greit, mens andre var overrasket over den synligheten de ville få i prosjektet.

Prosjektet fikk et stort oppslag i lokalavisen dagen etterpå, der alle i ressursgruppa ble presentert med navn og bilde. Den eksterne konsulent uttalte følgende til avisen:

*”Alle innspill skal sys sammen i en rapport. Målet er å kunne presentere nye og tøffe tanker som kan være med på å bringe byen framover. Vi ønsker en positiv utvikling, og det er jeg sikker på at vi får bare folk er positive.”*  
(Harstad Tidende 14. oktober 2009)

Både kommunens representant og den eksterne konsulent uttalte i avisintervjuer at dette kun var begynnelsen på noe stort. Hensikten var å berede grunnen for et omfattende omdømmeprosjekt med oppstart i 2010. De sa begge at Drammen kommune var et forbilde på grunn av systematisk satsing på omdømmebygging. Andre byer og regioner ble også trukket frem som forbilder, og de to mente det var på tide å starte jobben med en omdømmebygging for Harstad kommune.

I de følgende dagene var det flere leserinnlegg i lokalavisa som omtalte prosjektet, i all hovedsak på en kritisk måte. Flere kritiserte at kommunen hadde valgt å engasjere en ekstern konsulent til å lede forprosjektet. Det ble påpekt at kommunen ”*nok en gang*” valgte en slik løsning i stedet for å gi kommunens egne ledere og ansatte et eierskap til prosjektet. Det ble hevdet at kommunens politikere og toppledelse burde ha en mye mer synlig rolle i arbeidet. I tillegg var det innvendinger mot sammensettingen av prosjektgruppa, blant annet til at den var snevert sammensatt og dominert av innbyggere i store byer i Sør-Norge. Ingen representanter fra kommunen svarte på kritikken. Den eksterne konsulent var forbauset over medieinteressen dette prosjektet fikk fra starten, og fortalte i et intervju med meg: *”Jeg var ikke forberedt på den store interessen fra media. Jeg tenkte ikke at det var sånn å jobbe med et kommunalt prosjekt.”* Sitatet illustrerer at dette var hans første erfaring med å lede et kommunalt prosjekt og at han opplevde dette som en utfordring.

## Ekstern konsulent tar kontakt med ressursgruppa

Et par uker etter avisoppslaget sendte den eksterne konsulent en e-post til ressursgruppa og ba om innspill med en frist på fire dager for skriftlig tilbakemelding. Deltakerne ble bedt om å svare på følgende fire spørsmål med underpunkter:

1. Hva mener du er de viktigste suksessfaktorene for å lykkes med et prosjekt for å bedre Harstad sitt omdømme?
2. Hvordan vurderer du Harstads omdømme i dag og hvor attraktiv opplever du Harstad er som by å bo i, by å etablere næringsvirksomhet i, flytte til, studere i, og by å besøke som turist?
3. Hvilke tiltak ( gjerne mange ) mener du kan iverksettes for å bedre Harstads omdømme blant:
  - a) Byens egne innbyggere (barn, ungdom, familier, godt voksne, eldre )
  - b) Utenbys boende Harstadværing og andre som kan tenke seg å vurdere å flytte tilbake
  - c) De som bor i Hålogalandsregionen og ellers i Nord-Norge og som kan tenke seg å besøke Harstad (dagstur, helgetur, ferietur )
  - d) Bedriftsledere, gründere og de som driver næringsvirksomhet / vurderer å etablere næringsvirksomhet
  - e) Turister utenom Nord-Norge og fra utlandet som kan tenke seg ferie i nord
4. Andre innspill du mener er viktige for meg å ta med i dette forprosjektet, og som kan bedre Harstad sitt omdømme

Listen synes å fange opp mange av spørsmålene den eksterne konsulent fikk i oppdrag å svare på. Samtidig er det ett viktig avvik. I spørsmål 2 etterlyser den eksterne konsulent en vurdering av byens omdømmekapital. Han valgte å ta med dette spørsmålet fordi han oppfattet det som viktig bakgrunnskunnskap, til tross for at kommunen ikke hadde bestilt en statusanalyse. I intervju med meg begrunnet han valget på følgende måte:

*”Jeg følte at det ble for snevert å kun fokusere på disse 5 spørsmålene som var formulert i anbuds brevet, selv om jeg ikke hadde tid til å gjøre en mer vitenskapelig undersøkelse. Jeg ville også beskrive mitt inntrykk av hvordan omdømmet er i dag hos innbyggere, utflytta folk, turister, potensielle næringsetablerere osv.” (intervju 11/2-10)*

Denne tolkningen av prosjektmandatet som ble gjort av ekstern konsulent var ikke avklart med kommunens ledelse, men han vurderte at det ville gjøre rapporten bedre. Medlemmene i ressursgruppa opplevde e-posten fra han som utfordrende å håndtere. For det første reagerte de på at de kun hadde fire dager på å gi skriftlig svar. For det andre opplevde de at

spørsmålene reiste omfattende problemstillinger som var tidkrevende å svare på. En av disse uttrykte seg på følgende måte i et intervju med meg:

*”Det kom en e-post med veldig kort svarfrist. Det var veldig mange åpne spørsmål som kunne være veldig krevende å svare på. Han ville jo ha svar pr. e-post. Det innebar at man måtte skrive ned alle disse svarene, og vi som respondenter måtte gjøre jobben. Da kunne han bare klippe og lime i ettertid.”*

Til tross for at flere i ressursgruppa var kritiske til rammebetingelsene, så var det bare en som trakk seg. Den eksterne konsulent kunne nå starte arbeidet med å bearbeide innspillene til en rapport.

### **Andre oppslag vedrørende prosjektet i lokalavisen**

Etter at konsulent hadde fått innspillene fra ressursgruppa, kom et stort oppslag i lokalavisen den 7. november 2009. I oppslaget ble konsulent intervjuet og fokuserte på de foreløpige innspillene han hadde fått. Budskapet hans ble i korthet fremstilt som at *”folk i byen burde skryte mer og syte mindre”*. Han oppfordret alle innbyggere om å ta et felles ansvar for byens omdømme og presenterte også noe avisen omtalte som *”vinneroppskriften”* for å gi byen et bedre rykte. Avisen fokuserte i tillegg på sammensettingen av ressursgruppa og gjorde et poeng av at de fleste medlemmer av ressursgruppa hadde, eller hadde hatt, et engasjement i forhold til byens fotball- og håndballklubber. Denne vinklingen førte i etterkant til at det på nytt kom leserinnlegg som kritiserte sammensettinga av prosjektgruppa, og begrep som *”kameraderi”* ble brukt. Avisens oppslag medførte derfor at prosjektet på nytt fikk negativ oppmerksomhet. Ekstern konsulent opplevde det som belastende, og i et intervju med meg uttalte han følgende:

*”Jeg ble mest irritert over at avisen vinklet det på den måten de gjorde i forhold til ressursgruppa. Det var ikke i tankene mine overhodet. Det var urettferdig i forhold til tankene jeg hadde med det som kun var positivt ment. Jeg hadde satt sammen ei ressursgruppe som ble hengt ut i avisen.”*

*”Det foranlediget den avisdebatten som kom om at det var alt for snevert, det var for få unge med... og gamle med. Avisen var da langt borte fra det mandatet som kommunen hadde gitt meg, og langt inne i et hovedprosjekt. Det ble en sammensausing av den bredden og det mangfold som kreves i et hovedprosjekt i forhold til den jobben jeg var satt til å gjøre.”*



Til tross for kritikken i media, mente den eksterne konsulent at deltakerne var motiverte for å bidra. I intervjuer med meg nevnte imidlertid flere av medlemmene i ressursgruppa at medieoppslagene hadde gjort prosjektet ubehagelig å delta i, og syntes at prosjektet som sådan hadde kommet skjevt ut. Dette var en erfaring som ville gjøre dem mer tilbakeholdende dersom de ble invitert til å hjelpe kommunen ved en annen anledning.

I denne perioden, der lokalavisen kritiserte prosjektets sammensetting og organisering, så forholdt kommunens ledelse seg taus. Kritikken ble stående ubesvart, og det syntes enkelte informanter i ressursgruppa var altfor passivt av kommunen. En av disse formulerte seg slik til meg i et intervju:

*”Jeg synes kommunen som oppdragsgiver burde være mer synlig. Nå ble det fremstilt sånn i avisen at ekstern konsulent var den som eide prosjektet og hadde hele ansvaret. De burde gjort noe annerledes.”*

Utfordringen for kommunen var på dette stadiet at den ikke hadde definert en intern styringsgruppe for prosjektet. Ansvaret var kun plassert hos kommunens næringsrådgiver. Den eksterne konsulent var opptatt av at prosjektet burde hatt en tydeligere forankring i kommunen, med en sterkere grad av formalisering. Han kommenterte det slik til meg:

*”Jeg hadde jo telefonisk kontakt med næringsrådgiver underveis. Det kunne nok godt vært mer kontakt, også fra min side til dem. Og det burde vært flere personer i kommunen som hadde et forhold til dette. Jeg skulle ønske at jeg hadde snakket med både politikere og toppledelse. At man setter noen milepæler og noen datoer. Det er nå en gang sånn at det er lettere å gjennomføre noe som flere er involvert i. Det er vanskeligere å skyve på det, enn når det bare er næringsrådgiver og jeg som tar en prat. Det ble for uformelt vil jeg si. Det burde vært mer formalisert for at kommunen skal få enda bedre styring og tilbakemelding.”*(intervju februar 2010)

Denne løse kontakten mellom den eksterne konsulent og kommunen bidro til at ekstern konsulent var spent på hvilke reaksjoner rapporten ville få hos kommunens politiske og administrative ledere.

### **Presentasjon av rapport med etterfølgende pressekonferanse**

Etter at kommunen mottok rapporten fra ekstern konsulent ved årsskiftet, ble det i slutten av januar gjennomført et møte mellom ham og kommunens politiske og administrative

toppleidelse.<sup>53</sup> I etterkant av møtet ble det åpnet for en pressekonferanse. Selve rapporten ble også gjort tilgjengelig i sin helhet for alle interesserte via lokalavisens nettsider. Første del av møtet var lukket for pressen, og startet med at den eksterne konsulentent gikk gjennom rapporten. Han poengterte det overordnede målet med omdømmeprojektet, slik han vurderte det:

*”Vi ønsker ikke passivt å overlate til andre å danne seg et inntrykk, et bilde av vår kommune – kanskje til og med på et sviktende eller feilaktig grunnlag. Vi vil aktivt bidra til et positivt omdømme gjennom å bygge en bevisst valgt posisjon.”*

Deretter gikk han gjennom de kildene han hadde brukt i prosjektet. I tillegg til de 10 ressurspersonene som var engasjert innledningsvis, hadde han på eget initiativ også hatt samtaler med en rekke andre som han hadde truffet i jobberelatert eller privat sammenheng. Blant annet hadde hans omfattende vennenettverk på Facebook vært nyttig for å innhente synspunkter. Andre kilder var ”Omdømmeskolen” til Distriktssenteret og samtaler med omdømmebyggere i andre byer.<sup>54</sup> Han utvidet med andre ord gruppa som kom med innspill, men hadde ikke jobbet systematisk med utvelgning av informanter. Han poengterte nytten ved å være åpen for innspill underveis.

Innholdet i rapporten var todelt. Første del beskrev status for kommunen vurdert ut fra oppfatninger blant innbyggere i regionen utenfor kommunen, fra utflyttede innbyggere, næringslivsaktører og kommuneansatte. Deres vurderinger ble oppsummert ved at den eksterne konsulentent ga karakter på regionens og kommunens omdømmestatus, representert gjennom terningkast fra en til seks. Resten av rapporten omhandlet ulike tiltak som han mente et hovedprosjekt burde fokusere på. Det ble presentert 12 ulike tiltak som omhandlet alt fra ambassadørshow til at kommunens politiske og administrative ledelse burde stå frem som mer samkjørte og løsningsorienterte. Siste del av rapporten skisserte et forslag til organisering og rammebetingelser for et hovedprosjekt. Hovedprosjektet skulle ha en tidshorisont på fem år

---

<sup>53</sup> Ordfører, rådmann, leder av Utvalg for samfunn, næring, kultur og miljø og næringsrådgiver

<sup>54</sup> Distriktssenteret er en statlig virksomhet med nasjonale oppgaver knyttet til lokal- og regional samfunnsutvikling. Senteret startet i 2009 en omdømmeskole som skal inspirere kommuner, småsamfunn og andre til å arbeide systematisk med profilering, omdømmeprosesser og stedsutvikling. ([www.distriktssenteret.no](http://www.distriktssenteret.no))

for å iverksette konkrete tiltak, og ha en kostnadsramme på 8-10 millioner fremskaffet ved hjelp av et spleiselag mellom kommunen, næringslivet, og midler fra det offentlige virkemiddelapparat.

I møtet ble rapporten stort sett møtt med positiv respons fra kommunens politiske og administrative ledelse. Det kom imidlertid en kritisk kommentar fra rådmannen, som hevdet at rapporten tegnet et for dystert bilde av de ansattes tilfredshet med sin arbeidsplass. Kommunen hadde nylig gjennomført en undersøkelse der de ansatte var overveiende positive, og disse resultatene burde vært inkludert i rapporten. I den etterfølgende pressekonferansen uttalte både ordføreren og rådmannen at rapporten i store trekk var i tråd med forventningene. Det kan derfor synes som om utvidelsene som den eksterne konsulenten hadde gjort med hensyn til tema og bidragsyttere, ble tatt godt i mot. I mine loggnotater var følgende notert:

*”Det var ingen som stilte spørsmål til hvorfor ekstern konsulent hadde utvidet prosjektoppdraget, slik at halve rapporten dreide seg om en statusvurdering. Det kunne virke som om politikere og de administrative ledere ikke visste hvilke spørsmål som næringsrådgiver hadde formulert som mandat for prosjektet. Det virket heller ikke som om de hadde klare oppfatninger om hva innholdet i et hovedprosjekt skulle være.”*

Pressen stilte særlig spørsmål til de politiske og administrative lederne om videre prosjektoppfølgning. De svarte at de nettopp hadde fått rapporten og trengte mer tid før de kunne gi et klart svar på de videre steg. Den viktigste utfordringen videre var i følge rådmannen at det ikke var avsatt midler til oppfølging av prosjektet. Kommunen var derfor avhengig av ekstern finansiering og et spleiselag med andre aktører. Møtet ble avsluttet med en samlet respons fra administrative og politiske ledere om at prosjektet snarlig måtte forankres i næringsliv, frivillig sektor og andre som kunne bidra med kompetanse og økonomi for å realisere et hovedprosjekt.

### **Nye oppslag om prosjektet i lokalavisen**

Etter pressemøtet ble prosjektet på nytt tema for et hovedoppslag i lokalavisen, der den eksterne konsulenten ble betegnet som ”Veiviseren”. På nytt ble han fremstilt som ansvarlig for omdømmeprojektet. Ordføreren var intervjuet, og uttalte seg positivt til rapporten:

*”Generelt synes jeg forprosjektet viser vei på en rekke spennende felt. I fellesskap med næringsliv, borgere og de frivillige organisasjonene kan vi politikere nå forsøke å konvertere forprosjektet til en omfattende prosess med konkrete resultater.” (Harstad Tidende, 28/1-10)*

Den eneste kritiske kommentaren ordfører kom med gjaldt et forslag om: *”å tone ned politisk uenighet blant politikerne”*. Han understreket at omdømmebygging ikke måtte komme i veien for fri meningsdebatt. Avisens redaktør grep fatt i det samme poenget og skrev at det ikke burde være et tiltak å avvikle den lokaldemokratiske debatten. Lederen for Utvalg for samfunn, næring, kultur og miljø uttalte seg også positivt i lokalavisen, og var særlig opptatt av å realisere et hovedprosjekt. Avisen fulgte opp saken neste dag, og skrev om innbyggernes reaksjon på prosjektet. Flere av de intervjuede uttrykte at de ikke så hensikten med prosjektet og mente at en rapport hadde liten verdi. Et par utsagn fra innbyggerne er illustrerende:

*”Så lenge det koster penger så blir det ikke noe av. Den blir sikkert puttet i en skuff sammen med et dusin andre støvete rapporter i kommunens arkiver. Det er tid for handling. Vi trenger ikke flere prosesser og rapporter.”*

*”Vi må slutte å tro at vi er dårligere enn andre byer. Politikere og ansatte i kommunen burde heller gå i seg selv og se hvilken service de gir innbyggerne.”*

Også flere deltakere i ressursgruppa var nå skeptiske til prosjektet slik det hadde utviklet seg. En av deltakerne hadde følgende tanker om prosjektet:

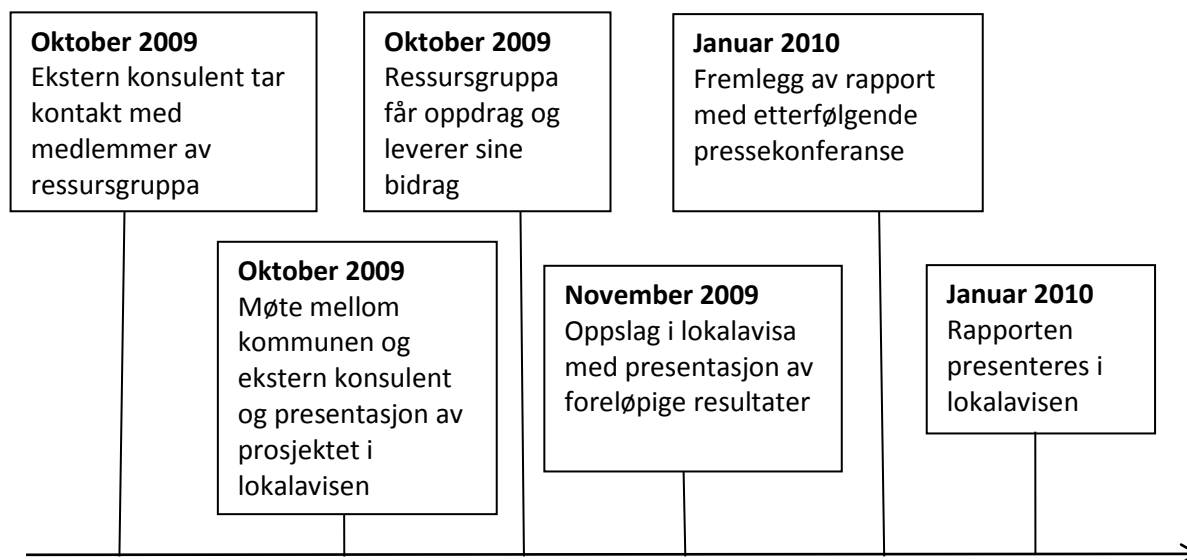
*”Jeg har ikke lest rapporten og bryr meg ikke om den, og tror egentlig at prosjektet er dødt i forhold til å forfølge denne rapporten. Jeg tenker ikke så mye på at mitt navn står under ressursgruppa og kanskje blir befestet med det som står der. Men de som er avhengig av ”goodwill” og ønsker å være i posisjon til noe annet, kan kanskje ha andre tanker om det. Det gir ingen konsekvenser for meg, og da gidder jeg ikke å ofre det noen tanker.” (april-2010)*

Sitatet illustrerer at enkelte deltakere i ressursgruppa vurderte prosjektets utvikling som uheldig, og kan ha ført til en svekkelse av deres omdømme som personer. På dette tidspunktet var også den eksterne konsulenten usikker på prosjektets videre forløp. Han fortalte i et intervju til meg at han var fornøyd med at politikere og kommunens ledere fremsto som positive til rapporten i møtet med lokalmedia. Han var imidlertid usikker på om politisk og

administrativ ledelse i kommunen hadde en felles forståelse av hensikten med forprosjektet og hovedprosjektet, og hva de tenkte med hensyn til videre fremdrift av prosjektet.

Etter de siste presseoppslagene var næringsrådgiveren overrasket over at politikerne viste liten interesse for saken. Prosjektet hadde fått mye oppmerksomhet i lokalavisen, men politikerne hadde ikke tatt kontakt med administrasjonen og virket ikke særlig engasjert i prosjektet. Han hadde forventet større politisk engasjement i en sak som hadde vært så sterkt profilert i media, og uttalte til meg at ”*det har vært merkelig stille fra politikerne*”.

Oppsummert strakk gjennomføringsfasen seg over et halvår, og prosjektet var i rute i forhold til de tidsfrister som ble definert av næringsrådgiver i anbudsdokumentene. Viktige hendelser i gjennomføringsfasen fremkommer i denne figuren:



Figur 6.4 Aktiviteter i gjennomføringsfasen

### 6.3.2 Refleksjoner omkring gjennomføringsfasen i Omdømmeprosjektet

Ovenfor har jeg tegnet et bilde av et prosjektforløp som strakk seg over en konsentrert periode på knappe tre måneder. Næringsrådgiveren, som hadde prosjektansvar på vegne av kommunen, definerte en klar tidsfrist og kostnadsramme som ekstern konsulent holdt seg innenfor. Gjennomføringen bar i så måte preg av å være stramt styrt og i tråd med forventninger ut fra et rasjonelt perspektiv. Imidlertid var gjennomføringen også karakterisert av mangelfull styring. I et rasjonelt perspektiv vektlegges det at formelle mål og formell

struktur er de viktigste virkemidler for styring av atferd (Scott og Davis 2007). Det formelle mandatet for prosjektet var definert av kommunens prosjektansvarlig, men etter prosjektoppstarten valgte den eksterne konsulent å omformulere oppdraget. Han la betydelig vekt på et tema som ikke var etterspurt fra kommunen sin side, nemlig en vurdering av kommunens omdømmekapital. På samme måte valgte han å avvike med hensyn til planlagt formell struktur. Opprinnelig var en ressursgruppe på 10 personer definert. I løpet av gjennomføringsfasen valgte ekstern konsulent å innhente bidrag fra en rekke andre aktører som ikke var definert som en del av prosjektet. De opprinnelige målsettinger og organisatoriske rammer ble altså ikke fulgt opp av ekstern konsulent. En årsak til det synes å være at kontakten mellom ekstern konsulent og kommunens prosjektansvarlig var uformell og sporadisk. Det var heller ingen organisatorisk forankring av prosjektet i kommunens politiske og administrative ledelse eller kommunen for øvrig. Den eksterne konsulent opplevde at han hadde frihet til å gjøre justeringer i målsettinger og struktur. Reaksjoner fra administrative leder og politikere på møtet, kan tyde på at de opplevde disse justeringene som akseptable.

Det kulturelle perspektivet gir oss inntak til å forstå hvorfor kommunens ledelse ga rom for at ekstern konsulent kunne fravike opprinnelige formelle mål og organisatoriske rammer. Perspektivet vektlegger at aktørene handler ut fra hva de anser som rimelige og passende handlinger i en gitt situasjon, ut fra tidligere erfaringer (March og Olsen 1989). Med andre ord handlet politisk og administrativ ledelse i tråd med hvordan slike næringsprosjekter vanligvis blir styrt i kommunen. I intervjumaterialet kom det frem at både politikere og administrative ledere forventet at oppfølgingen av disse prosjektene var næringsrådgivers ansvar. Næringsrådgiveren ga, på sin side, uttrykk for at han ikke hadde kapasitet til å bedrive detaljert oppfølging av den eksterne konsulent, og hadde tillit til at konsulenten løste prosjektoppdraget tilfredsstillende. Han understreket også at andre næringsoppgaver var mer nødvendig å prioritere.

En uttalelse fra en av mine informanter i ressursgruppa kan tyde på at også aktører utenfor kommunen hadde observert at slike prosjekter ofte ble overlatt til eksterne konsulenter. Han hadde følgende kommentar til prosjektstyringen:

*”Det verste med prosjektet er at det er sånn det gjøres her i kommunen. Det forbauser meg ikke at det blir gjort sånn. Jeg bare håper at de vet hva de har bestilt. Man får ikke bedre omdømme av å bruke mange titalls tusener kroner.*

*De bør jo ha hatt en plan fra a til å ... Jeg er litt redd for at prosjektet blir lagt i ei skuff.”*

I sitatet kan vi lese at den eksterne representanten i ressursgruppa var kritisk til praksisen han oppfattet som typisk for kommunen, og etterlyste en mer ryddig og styrt prosess. Uttalelsen er derfor et eksempel på poenger som en kan finne innenfor det nyinstitusjonelle perspektivet. Sentrale aktører i omgivelsene vurderer prosjektet ut fra ”rasjonaliserte myter” om hva som er gode og akseptable løsninger (Selznick 1957; Scott og Meyer 1983). Disse oppfatningene kom til uttrykk i de medieoppslag som omhandlet prosjektet, der lokalavisens redaktør, journalister og lesere stilte kritiske spørsmål ved organisering og ledelse av prosjektet. Kommunens praksis sto med andre ord i kontrast til allment aksepterte konvensjoner om hvordan et slikt næringsprosjekt burde vært gjennomført. Det førte til at situasjonen fremsto som ekstra utfordrende for kommunens ledere da rapporten forelå, og de selv skulle overta prosjektoppfølgningen.

## **6.4 Avslutningsfasen**

### **6.4.1 Viktige hendelser i avslutningsfasen**

#### **Prosjektet nedprioriteres**

Etter at rapporten var lagt frem og den eksterne konsulenten hadde avsluttet sitt arbeid, ble prosjektet på nytt et ansvar for kommunens næringsrådgiver. På dette tidspunktet uttrykte han i et intervju med meg at prosjektrapporten var innholdsrik, og hadde sin styrke i at det var mange gode tiltak som var kommet frem. Imidlertid vurderte han det slik at rapporten måtte diskuteres og bearbeides videre internt i kommunen før politisk behandling. Han uttalte i denne sammenheng: *”Vi må forankre det internt. Vi er ved en skillevei nå, og håper vi får det inn på et spor som vi kan utvide. At vi ikke kjører av sporet.”* Imidlertid ble ikke prosjektet fulgt opp våren 2010. I et nytt intervju jeg gjorde med prosjektansvarlig et halvår etter at rapporten var overlevert, forklarte han den manglende oppfølgningen med et høyt arbeidspress i kommunens administrasjon. Andre gjøremål ble oppfattet som mer presserende, og det var heller ingen politiske signaler som tilsa at de skulle prioritere Omdømmeprojektet. På spørsmål om hvilke tidsrammer de hadde for å gjennomføre utviklingsprosjektene som var definert i næringsplanen, så understreket han politikere ikke forventet noe snarlig oppfølging,

ut over at de skulle være gjennomført i løpet av perioden 2009 -2013. Han hadde likevel klare forventninger til at Omdømmeprojektet skulle behandles i politiske fora i løpet av høsten.

### **Lokalavisa etterlyser fremdrift**

Et nytt oppslag kom i lokalavisen den 13. august 2010, som signaliserte at lokalavisen ikke ønsket å slippe Omdømmeprojektet. Kommunens næringsrådgiver ble intervjuet om statusen for prosjektet. Han uttalte at kommunen hadde ambisjoner om å videreføre prosjektet og sende det til politisk behandling i løpet av høsten 2010. Han var i full gang med å opprette en gruppe som skulle ha ansvar for å spisse en del konkrete forslag fra forprosjektet ytterligere, slik at politikerne fikk noe håndfast å forholde seg til og uttalte til avisen:

*”De fleste offentlige, strategiske planer har en tendens til å bli arkivert like fort som de lages. Men en slik skjebne skal ikke omdømmerapporten lide.”*(Harstad Tidende 13. august-10)

Han anslo videre at Omdømmeprojektet ville bli sendt til politisk behandling i løpet av oktober eller november. Dette utsagnet ble ikke fulgt opp i praksis, og ingenting skjedde med prosjektet i løpet av den høsten.

### **Nytt oppslag i lokalavisen**

Den 5. januar 2011 ble prosjektet enda en gang omtalt i lokalavisen, i et stort intervju med den eksterne konsulenten som hadde ledet første del av forprosjektet. I avisintervjuet uttrykte han skuffelse over prosjektet ikke var blitt fulgt opp etter at han overleverte rapporten ett år tidligere. Næringsrådgiver i Harstad kommune ble også intervjuet og opplyste at en intern gruppe jobbet med å bearbeide prosjektet. I tillegg skulle kommunen hente inn eksterne personer for å få bearbeidet saken før politisk behandling i løpet av våren.

### **Kommunen henvender seg til eksternt miljø for å få hjelp**

Etter presseoppslaget i januar 2011 fant næringsrådgiveren det nødvendig å ta tak i prosjektet. I februar ga han i intervju uttrykk for at han ønsket Omdømmeprojektet sendt til politisk behandling i løpet av mai - juni 2011. Han mente at rapporten som var utarbeidet av den eksterne konsulenten ikke kunne sendes slik den forelå, og var opptatt av å gjøre en mer systematisk beskrivelse av kommunens omdømmekapital. Til tross for at en slik analyse av omdømmestatus ikke hadde vært inkludert i den første bestillingen, vurderte han det nå slik at



det trengtes sikrere kunnskap om hva ulike grupper mente om Harstad kommune som organisasjon og hvordan det geografiske området ble vurdert som bosted. På nytt forklarte han manglende fremdrift i arbeidet med at han var alene om oppfølging av næringsplanen, noe som også en kollega av han i kommuneadministrasjonen bekreftet i et intervju med meg: *”Rutinene for å jobbe med næringsplanen er at det er næringsrådgiver sitt ansvar å sørge for at disse prosjektene blir realisert.”*

Næringsrådgiveren skisserte på dette tidspunktet følgende fremdriftsplan: For det første ønsket han ytterligere ekstern hjelp til forprosjektet, ved at Høgskolen i Harstad ble gitt i oppdrag å oppsummere fire ulike evalueringer kommunen hadde gjennomført de to siste årene. Disse hadde ikke vært inkludert i rapporten som var utarbeidet av den eksterne konsulenten.<sup>55</sup> Hensikten var å få et bilde av kommunens omdømmekapital. Deretter skulle kommunen definere konkrete tiltak som skulle legges frem til politisk behandling. Høgskolen sa seg villig til å utføre oppdraget, og ville ha 20.000 kroner i honorar for å utføre arbeidet.

### **Formannskapet behandler tilleggsbevilgning**

For å finansiere dette oppdraget måtte saken behandles i Formannskapet. Saken ble tatt opp den 29. mars 2011, og bevilgningen ble enstemmig vedtatt. Det kom likevel en rekke kritiske kommentarer til prosjektstyringen fra flere politikere, noe som ble slått opp i Harstad Tidende den 1. april. En uttalelse kan fungere som et illustrerende eksempel på politikernes frustrasjon i saken: *”Vi prater og prater og prater om kommunens omdømme. Er det ikke snart på tide at vi begynner å gjøre noe?”* En politiker karakteriserte prosjektet som ”konsulentmat”, og anså det som sløsing med midler å bevilge penger til enda en rapport. Rådmannen svarte på de kritiske kommentarene ved å begrunne forslaget nærmere: *”Med ei sammenfatning av tidligere rapporter får vi et godt grunnlag, en ny rapport som igjen kan munne ut i et hovedprosjekt som kommunen kan gå videre med.”* Oppslaget i lokalavisen resulterte nok en gang i leserinnlegg som var kritiske til kommunens håndtering av prosjektet, først og fremst ble det hevdet at prosjektforløpet var et eksempel på beslutningsvegring.

---

<sup>55</sup> Disse undersøkelsene var Lokaldemokratiundersøkelsen 2009, Arbeidsmiljøundersøkelsen 2009, Innbyggerundersøkelsen 2010 og Næringslivsundersøkelsen 2010.

### Statusrapport mottas og politisk behandling utsettes

Etter at kommunen mottok den oppsummerende rapporten fra høgsolen, ble det på nytt næringsrådgiverens ansvar å forberede en sak til politisk behandling i Utvalg for samfunn, næring, kultur og miljø. Utfordringen på dette stadiet var at det nærmet seg kommunevalg, og utvalget hadde kun ett møte igjen før valget. Målet var å få saken til politisk behandling før nytt kommunestyre ble valgt. Saken ble imidlertid igjen utsatt, og etter valget i september ble det vedtatt å legge ned Utvalg for samfunn, næring, kultur og miljø. Næringsutvikling skulle heretter være et ansvar for Formannskapet. Omdømmeprojektet kom ikke på dagsorden i løpet av høsten. Lokalavisen etterlyste på nytt fremdrift i saken ett år etter at Formannskapet vedtok tilleggsbevilgningen på 20.000 kroner i slutten av mars 2011. Næringsrådgiver uttalte i denne sammenheng at de hadde en intensjon om at saken skulle til politisk behandling i løpet av våren 2012. I skrivende stund har prosjektet ennå ikke blitt satt på den politiske dagsorden, og fremstår som en sak som er nedprioritert av kommunens politikere og administrasjon.<sup>56</sup>

I figur 6.5. gis en oversikt over hendelsesforløpet i avslutningsfasen, det vil si fra den eksterne prosjektgruppa avsluttet sitt arbeid i januar 2010 og frem til juni 2012.



Figur 6.4 Aktiviteter i avslutningsfasen

<sup>56</sup> Juni 2012

#### **6.4.2 Refleksjoner omkring avslutningsfasen i Omdømmeprojektet**

Dette hendelsesforløpet tilsier at prosjektet ikke faller sammen med forventninger ut fra et rasjonelt perspektiv, der en venter seg at administrativ ledelse i kommunen tar et tydelig ansvar for å manøvrere prosjektet gjennom den politiske beslutningsprosessen. I stedet ble prosjektbehandlingen utsatt gjentatte ganger, og journalister i lokalavisen fremsto som de eneste aktørene som etterlyste fremdrift og resultater. Dette presset resulterte i at saken ble løftet frem til politisk behandling i Formannskapet, der en tilleggsbevilgning ble vedtatt.

Fasen ser i større grad ut til å kunne forstås ved hjelp av et kulturelt perspektiv. Næringsrådgiver velger å nedprioritere arbeidet fordi han opplever at verken administrative ledere eller politikerne har forventninger om raske resultater av slike næringsutviklingsprosjekter. Med andre ord styres det valget av den kjennskapen han har til dominerende normer og verdier som styrer hvilke saker som politiske og administrative ledere i kommunen normalt velger å prioritere.

Ser en avslutningsfasen ut fra forventninger i et nyinstitusjonelt perspektiv, er det et klart sammenfall med de faktiske hendelsene. Kommunens politikere og administrasjon viser i realiteten liten interesse for prosjektet, til tross for at de gir inntrykk av at de vil sende saken til politisk behandling. Imidlertid blir det gjentatte utsettelse, og ingenting skjer. Denne atferden kan kanskje beskrives som en ”hyklerisk handling”, ved at det synes å være en systematisk kontrast mellom retorikk og handling (Brunsson 2002). I en videre utvikling av nyinstitusjonell teori utleder Brunsson (2007) noen resonnementer om årsaken til at ”hyklere” oppstår, og om hvorfor en slik atferd kan ha åpenbare fordeler. Han vektlegger at reformer og prosesser innledningsvis gjerne fremstår som enkle og overkommelige. Når disse ideene skal omsettes til praktisk handling, så møter de en kompleks og til dels ukontrollerbar virkelighet, og resultatet fremstår ofte i kontrast til de opprinnelige forventningene. Til tross for dette mønsteret så bevarer involverte aktører et håp om at det er mulig å lykkes med rasjonelle reformer. Ser vi Brunssons resonnement i sammenheng med avslutningsfasen i Omdømmeprojektet, så var det ingen politikere eller administrative ledere som foreslo å stoppe prosjektet. De velger i stedet å utsette det, noe de forklarer det med at andre politiske saker sto høyere på dagsorden. Ikke desto mindre uttrykker de håp om at saken vil komme opp til behandling når det blir større kapasitet til administrativ og politisk behandling av den.

## 6.5 Oppfatninger om prosjektresultat

I kapittel 2 ble det understreket at det kan være for snevert å måle graden av suksess ved å se med tidsbruk og kostnader opp mot de forhånd definerte målsettinger (Atkinson 1999). Det vil være særlig relevant i dette prosjektet, der alle aktørene så ut til å ha ulike og delvis uklare forventninger til hva som var målet med forprosjektet. Ved å studere de ulike aktørenes egne oppfatninger og fortellinger, kan vi se i hvor stor grad prosjektet ble oppfattet å fungere ut fra informantenes subjektive forståelse og tolkning av prosjektforløp og resultat.

Den gruppa som i intervjuer med meg uttrykte mest skuffelse over resultatet vurdert et par år etter oppstart, var informanter som var initiativtakere til prosjektet gjennom forarbeidet til næringsplanen. De mente at problemet med prosjektet var at det ikke hadde vært tilstrekkelig forankret i kommunen. To sitater kan illustrere denne oppfatningen:

*”Ressurser er lagt inn fra mange aktører for å komme med gode ideer til næringsplanen, og så viderefører ikke kommunen den energien som er lagt inn. Da blir det et spørsmål: Hvordan klarer de å rekruttere de samme eller lignende miljø inn i nye prosjekt? Hvilken troverdighet har kommunen overfor prosjektdeltakere når man viser at man ikke følger opp?”*

*”Det er forskjell på oss og Drammen. Der var det mye kortere vei fra prat til handling. Vi har brukt masse tid på prat og rapporter i stedet for å ta tak.”*

Sitatene belyser et dilemma som kan oppstå når kommunen gjør forsøk på å skape arenaer for økt brukermedvirkning og dialog med sine innbyggere. Et stort antall innbyggere ble engasjert i næringsplanarbeidet, og forventningene til kommunens ressurser og kapasitet med hensyn til oppfølging økte i takt med den frivillige innsats som ble lagt ned fra eksterne aktører. Disse forventningene sto i kontrast til de ressursene kommunen faktisk hadde til rådighet, og kan forklare hvorfor denne informantgruppa var spesielt misfornøyd med resultatet.

Politikernes syn på prosjektresultatet varierte noe. En var kritisk til prosjektet, og hevdet at prosjektet paradoksalt nok hadde ført til dårligere omdømme for kommunen. Han hadde følgende kommentarer til prosjektresultatet i et intervju med meg:

*”Sånn som det ble gjennomført, så føler jeg at vi sitter igjen med bortkastede penger. Konkret så sitter vi igjen med et dårligere omdømme som følge av prosjektet. Det har vært mot sin hensikt.”*

Andre politikere var mindre kritiske, og en viktig årsak synes å være at de ikke hadde hatt så store forventninger. De forklarte manglende resultat på ulike måter. For det første oppfattet de at dette prosjektet, på linje med andre næringsprosjekter, var mer preget av gode ønsker enn reelle tiltak. Kommunen var i en hardt presset økonomisk situasjon, og da blir noen tiltak nedprioritert. De så derfor dette prosjektet i lys av den kompliserte politiske dagsorden som de stadig ble konfrontert med. Et sitat kan illustrere dette:

*”Vi politikere verken evner eller har tid til å følge med på alle disse planene som blir vedtatt. Man har inne i hodet sitt at dette blir ikke noe av, for man får jo ikke gjort noe med det likevel på grunn av økonomien. Vi har ikke det økonomiske handlingsrommet som gjør at vi kan følge opp prosjekter.”*

En annen politiker mente at det ikke bare var økonomien som kunne forklare den manglende interessen for slike planer. Også måten slike utviklingsplaner var håndtert på av administrasjonen medførte at resultatet som regel var negativt:

*”Vi har ikke hatt næringsplanen oppe til vurdering en eneste gang etter at den var ferdig... et av problemene er at det skulle vært en administrativ ledelse som tok slike utviklingsplaner mer på alvor. Næring er organisert under økonomi- og utvikling. Utvikling skal vi bare glemme, for det er ingen utviklingsenhet.”*

Dette sitatet synliggjør at manglende oppmerksomhet også forklares med administrative prioriteringer. Samtidig var det flere politikere som trakk frem at det delvis var et bevisst valg for politikerne at de ikke var pådrivere for Omdømmeprojektet. En uttalelse kan synliggjøre at de også tok ansvar for at prosjektet ikke hadde blitt fulgt opp politisk:

*”Hvis vi politikere hadde villet ha dette omdømmeprojektet på bordet tidligere, så hadde vi fått det til. Men vi har ikke prioritert det. Det er viktigere ting, med den kommuneøkonomien vi har. Rådmannen har i årsrapport etter årsrapport sagt at driftsnivået er for høyt. Vi er nødt til å gjøre noe med det.”*

Oppsummert fremstår Omdømmeprojektet som uavklart, til tross for at arbeidet med forprosjektet er avsluttet. De fleste informantene uttrykte skuffelse over situasjonen, og noen

mente at prosjektet i seg selv hadde ført til dårligere omdømme for kommunen. Prosjektet ble på mange måter et eksempel på at kommunen håndterte reelle utfordringer ved å produsere planer og rapporter, som ikke førte til konkrete resultater. Samtidig viser uttalelser fra flere politikere at de aldri betraktet prosjektet som særlig viktig. Prosjektet fikk mye verbal støtte innledningsvis, og ble fremstilt som et virkemiddel for å vise handlekraft. I forhold til reell oppmerksomhet og ressursinnsats ble imidlertid prosjektet nedprioritert. Det gjenstår å se om prosjektet vil komme til politisk behandling i løpet av 2012. Omdømme som tema i kommunesektoren er fremdeles svært aktuelt, og det er en mulighet for at temaet vil tas opp og gjøres til gjenstand for politisk debatt til tross for en foreløpig svak oppfølging av Omdømmeprojektet.

## 7 PROSJEKT KOMPETANSESENTER - ØNSKE OM BIDRAG TIL NORDOMRÅDESATSINGEN

### 7.1 Initiativfasen

#### 7.1.1 Kommunen som pådriver for regionalt kompetansesenter

I likhet med Omdømmeprojektet, kom også dette prosjektet på den politiske dagsorden i februar 2009, som følge av forarbeidet til "Utviklingsplan for næringslivet 2009-2013". Det var "Ressursgruppe for offentlig virksomhet", som besto av fem ledere fra ulike offentlige virksomheter, som utarbeidet denne prosjektideen i tillegg til Omdømmeprojektet. Ressursgruppas leder var direktør for regionens Sivilforsvarsdistrikt, og en toneangivende aktør i gruppa. Han begrunnet prosjektforslaget med at han i forkant av gruppearbeidet hadde avklart ideen med Direktorat for sivilt beredskap (DSB). Han uttalte:

*"Jeg hadde diskutert med direktoratet mitt om det var naturlig å tenke seg et slikt senter. De var enige om at det var behov for et kontaktpunkt mellom vitenskapelige og operative miljø. Jeg fikk da avklart at dette kunne jeg jobbe med."*

Hans nære kontakt med myndigheter på sentralt nivå innenfor beredskap og samfunnssikkerhet, var med andre ord en vesentlig bakgrunn for at prosjektet kom på dagsorden. Han var særlig opptatt av regionens store potensial for å bidra til å skape innhold i regjeringens nordområdesatsing. Fylkesmannen i Troms ble invitert til et av møtene og gruppelederen understreket i et intervju med meg, at det var flere grunner til denne invitasjonen. For det første mente han at det styrket autoriteten til ressursgruppas arbeid at Fylkesmannen anså arbeidet som så viktig at han prioriterte å delta. I tillegg var ideen om et nasjonalt kompetansesenter avhengig av nasjonale støttespillere med ulik forankring.

I argumentasjonen for prosjektet ble det fremhevet at regjeringen hadde lagt fram en nordområdestrategi i desember 2006, etterfulgt av en handlingsplan i 2009 hvor syv ulike satsningsområder ble definert for de neste 10-15 årene.<sup>57</sup> Et argument for at kommunen burde ta ansvar i denne sammenhengen, var at nordområdesatsingen burde gis et regionalt eierskap i tillegg til å være en nasjonal strategi. Gruppa argumenterte videre med at denne regionen har unike forutsetninger og rår over fremragende kompetanse, som kan utnyttes for å fylle

---

<sup>57</sup> Dokumentets navn er "Nye byggesteiner i nord" (<http://www.regjeringen.no>)

nordområdesatsingen med innhold. De unike forutsetninger som ble trukket frem var: Arktisk klima, sårbar natur, naturressurser i arktisk område, fravær av dagslys i mørketiden, betydelige geografiske avstander i kombinasjon med gravgrendte områder og ”tynn” eller fragmentert beredskapsmessig infrastruktur. I tillegg ble det argumentert med at det allerede var etablert sterke nasjonale fagmiljøer lokalisert i regionen og Nord-Norge, blant annet relevante forskningsmiljøer, næringslivsaktører innenfor oljevern og beredskap, Norges brannskole og internasjonale militære øvingsarenaer. Et ytterligere argument var en fersk rapport av Direktoratet for samfunnssikkerhet (DSB). I deres Nasjonale sårbarhets- og beredskapsrapport (SSBR 2009) var ”risiko, sårbarhet og beredskap i nordområdene” definert som et prioritert område. Et av tiltakene som ble foreslått i denne planen var å etablere et kompetansesenter for risiko, sårbarhet og beredskap i nordområdene med oppgave å gjennomføre risiko- og sårbarhetsvurderinger, samt kartlegge beredskapen. Det ble lagt vekt på samarbeid med utdannings- og forskningsmiljøer i et slikt senter.<sup>58</sup> Det var med andre ord en erkjennelse i ”Ressursgruppe for offentlig virksomhet”, av at det lå til rette for at kommunen og regionen kunne tilegne seg en posisjon for å bidra i denne nasjonale satsningen. Gruppas ønske var å etablere et nasjonalt senter lokalisert til regionen som kunne virke samordnende på det fragmenterte samfunnssikkerhetskartet.

Ideen om at aktører i regionen burde engasjere seg for å ta del i den økende satsingen på beredskap og samfunnssikkerhet var imidlertid ikke en ny tanke som oppsto som følge av kommunens næringsplanarbeid. En informant fra Norges Brannskole, som etter hvert ble medlem av prosjektgruppa, uttalte at Brannskolen lenge hadde hatt møter og samtaler med flere kommuner og andre aktuelle samarbeidspartnere. Han uttalte i et intervju:

*”Dette har jo vært snakk om ganske lenge. Ikke nødvendigvis ved at prosjektet skulle etableres med et definert mandat og prosjektdeltakere. Men ideen er utviklet gjennom en prosess over tid. Vi har uttalt at skal vi få til noe i regionen, i størrelsesorden nasjonalt sikkerhetssenter eller en nasjonal overbygning for det som omtales som samfunnssikkerhet, så må vi stå sammen.”*

---

<sup>58</sup> I rapporten fra DSB ble det også henvisning til at en ny ”Lov om kommunal beredskapsplikt” ville bli gjeldende 1/1 2010, der kommunene fikk tillagt ansvaret for samordning og planlegging ved kriser. Blant annet innebar det at kommunene fikk ansvar for å gjennomføre overgripende risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) for å kartlegge fareforhold i den enkelte kommune.



Ideen var med andre ord lansert tidligere, men ble konkretisert som et prioritert tiltak i Harstad kommunes næringsplan. Forslaget ble lagt frem i et fellesmøte den 3. februar 2009 for de rundt 50 innbyggerne som hadde bidratt til innspill i næringsplanen. Kommunens næringsrådgiver og ordføreren ledet møtet. Prosjektforslaget ble lagt frem av leder for ”Ressursgruppe for offentlig virksomhet”, med følgende ordlyd:

1. For å motivere for regionalt/lokalt eierskap innenfor området samfunnssikkerhet - og for å gi bidrag til samordning og fleksibel langsiktighet i nordområdesatsingen bør det etableres et **kompetansesenter** for samfunnssikkerhet i nordområdene, lokalisert til regionen.
2. Det bør etableres en kombinert sivil-militær **øvingsarena** med ambisjon om å kunne møte nasjonale og internasjonale øvingsbehov innenfor området samfunnssikkerhet, lokalisert til Sør-Troms/nordre Nordland.

Prosjektforslaget fikk god respons på dette fellesmøtet. Et argument som ble vektlagt var at Harstad kommune, med sin størrelse og beliggenhet, burde ta et regionalt ansvar i denne sammenhengen. Etter møtet utformet administrasjonen et forslag til næringsplan som ble lagt ut til offentlig høring i tiden 01.04.09 – 27.04.09. Det kom flere innspill til planen, men ingen omhandlet dette prosjektforslaget. Administrasjonen bearbeidet deretter forslag til næringsplan, og den foreslåtte etableringen av en sivil-militær øvingsarena ble ikke inkludert som en del av prosjektet. Kommunens administrasjon valgte å fokusere på etablering av et kompetansesenter.

Næringsplanen ble behandlet i Utvalg for samfunn, næring, kultur og miljø den 14. mai 2009. Rådmannen innstilte i saksdokumentet at Kompetansesenterprosjektet skulle være ett av syv prosjekter som skulle prioriteres med 50.000 kroner i midler for 2009. Utvalget ga sin støtte til prosjektforslaget uten innsigelser. Næringsplanen ble deretter behandlet i kommunestyret den 28. mai, der prosjektet på nytt fikk enstemmig tilslutning uten at det ble kommentert eksplisitt. I mine intervjuer med politikere la de vekt på at forslagene var resultatet av en tidkrevende prosess der rundt 50 eksterne aktører hadde bidratt med gratis innsats for å utforme forslag til tiltak. Det gjorde det vanskelig å stille seg kritisk til forslagene, særlig i lys av at ingen av de foreslåtte prosjektene ville binde opp fremtidige driftsutgifter. Et sitat kan illustrere det:

*”Som politiker kan man se litt lettere på slike planer. Det er ufarlig å vedta disse planene, for prosjektene er lite konkrete og målbare og medfører ingen fremtidige økonomiske forpliktelser.”*

Uttalelsen indikerer at slike ”luftige” prosjektforslag som ikke forplikter kommunen økonomisk ut over litt oppstartmidler, sjelden avvises av politikere i vedtaksfasen. Flere av mine informanter trakk også frem at prosjektforslaget imøtekom forventninger fra nasjonale myndigheter om et engasjement fra nord-norske regioner og kommuner innenfor nordområdesatsingen. På den annen side var noen politikere usikre på om dette prosjektet var riktig å satse på fordi samfunnssikkerhet og beredskap var et område der kommunen ikke hadde noen videre erfaring eller kompetanse. Imidlertid opplevde de at det eksterne engasjementet kompenserte for dette, og gjorde at de hadde forventninger til at eksterne aktører ville følge opp prosjektet. En politiker uttalte i denne sammenheng:

*”Jeg visste at dette kompetansesenterprosjektet var ambisiøst og vanskelig å få til på et område som er upløyd mark for kommunen. Jeg stilte spørsmål med om det var riktig at kommunen skulle jobbe med dette. Årsaken til at jeg støttet det var at noen utenfor kommunen hadde et sterkt engasjement og kunne bidra. Da kunne ikke vi si nei.”*

Oppsummert var prosjekt Kompetansesenter politisk behandlet gjennom følgende aktiviteter i løpet av initiativfasen:



Figur 7.1 Politiske prosesser i initiativfasen

### **7.1.2 Refleksjoner omkring initiativfasen i prosjekt Kompetansesenter**

Prosjektideen oppsto som en følge av innspill fra den eksterne ressursgruppa, og var først og fremst et resultat av at lederen hadde spisskompetanse innenfor beredskap. Ideen var med andre ord ikke et resultat av at kommunens ledelse eller politikere hadde erkjent at kommunen hadde et behov eller et ansvar for å prioritere et slikt prosjekt, slik det forventes ut fra et rasjonelt perspektiv. Harstad kommune hadde heller ikke noe internt fagmiljø med kompetanse og kapasitet til å følge opp ideen. Det medfører at en må bruke andre perspektiv enn det rasjonelle for å få innsikt i årsakene til at prosjektet likevel fikk tilslutning fra administrative ledere og politikere.

I et kulturelt perspektiv vektlegges det at atferd påvirkes av normer og verdier som er utviklet over tid i organisasjonen (Selznick 1957; Schein 1985). En kan argumentere for at både de administrative og politiske ledere så det å støtte prosjektet som en korrekt respons i tråd med deres holdninger. Selve prosjektideen ble opplevd som ambisiøs og vanskelig å realisere. Imidlertid ga lederne uttrykk for at det ikke var god tone å avvise prosjekter som ressurspersoner i omgivelsene var engasjert i, og som i tillegg kunne føre til at kommunen fikk tilført gratis arbeidsinnsats. Den enstemmige støtten til prosjektideen kan derfor forstås i lys av at de folkevalgte og administrative lederne hadde et ønske om legge til rette for et tett samspill med kommunens innbyggere gjennom tiltak i næringsplanen.

Det nyinstitusjonelle perspektivet kan også bidra til innsikt i hvorfor prosjektideen oppsto og fikk enstemmig tilslutning. Nordområdepolitikk som tema var høyt på den politiske dagsorden i Norge fra 2005, og ble fremstilt som en gylden mulighet til å skape vekst og næringsetablering i Nord-Norge (Folkenborg 2009). Nasjonale myndigheter bidro med dette til en sosial autorisering av satsingsområdet, ved å understreke dets viktighet. Det utløste et forventningspress, og delvis en konkurranse, i nord-norske kommuner og kompetansemiljøer. Alle ville profilere sine særskilte forutsetninger for å komme i posisjon til å ta del i den store nasjonale satsingen. Prosjektideen fremsto som aktuell og nyskapende, og passet derfor inn i bildet av hva en moderne nord-norsk kommune som Harstad burde engasjere seg i. Med andre ord, det var et klart normativt trykk som bidro til at prosjektet ble oppfattet som relevant. Dette ble forsterket av den sosiale autoriseringen som nasjonale myndighetsaktører som Fylkesmann og Direktorat for beredskap bidro til. De hadde i flere sammenhenger etterlyst tiltak som kunne løftet fram samfunnssikkerhet og ønsket et nasjonalt senter.

Signalene fra nasjonale myndigheter ble ikke opplevd som et krav, men heller som tydelige signaler om ideens aktualitet. I argumentasjonen fra forslagstillerne ble det lagt vekt på at det var naturlig for en stor kommune i denne regionen å gi sitt bidrag til nordområdesatsingen.

## 7.2 Startfasen

### 7.2.1 Organisering – topptung prosjektgruppe

Kun få uker etter at prosjektet var vedtatt igangsatt av kommunestyret i mai 2009, så henvendte kommunens næringsrådgiver seg til eksterne miljøer med forespørsel om deltakelse i en prosjektgruppe for å videreføre ideen. Næringsrådgiveren understreket at sammensetting av gruppa var politisk bestemt, ved at to organisasjoner var blitt nevnt som ønskede bidragsytere i kommunens næringsplan. Nærmere bestemt ble direktøren for regionens sivilforsvarsdistrikt og direktøren for Norges brannskole forespurt om å delta. I tillegg ble det trukket inn en person som var ansatt i en nabokommune, men som jobbet med ulike prosjekter knyttet til Brannskolen. Denne gruppesammensetningen skulle sikre fagkunnskap og kontinuitet. Direktøren for regionens Sivilforsvarsdistrikt hadde vært leder for ”Ressursgruppe for offentlig virksomhet”, og var initiativtaker til hele prosjektet. I tillegg var han ansett som dyktig fagperson med unikt nettverk i viktige nasjonale miljø. De to andre deltakerne ble også ansett som særlig kompetente innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg stilte kommunen med næringsrådgiveren og ordføreren. Kommunen ønsket å ha ordføreren med for å vise at kommunen satset tungt på dette prosjektet.

De tre eksterne som ble kontaktet, takket alle ja til å delta i en prosjektgruppe. I mine intervjuer fremkom det at de da opplevde at det var en god sammensetting ved at flere deltakere hadde en særlig kompetanse innen samfunnssikkerhet og beredskap. En annen styrke de nevnte var at de fleste i gruppa var ledere. De eksterne representantene var spesielt fornøyd med at kommunens ordfører deltok, noe som de tolket som et tegn på at kommunen prioriterte prosjektet. En ekstern deltaker formulerte seg slik:

*”Hvis kommunen skal yte noe mer inn i dette i fremtida, så er det en fordel at de som tar avgjørelser er med. Jeg tror det hadde vært annerledes om det hadde blitt satt en prosjektleder fra kommunen på saken, som da skulle gå tilbake til politisk og administrativ ledelse å få tilgivelse og tillatelse. En utfordring er at vi alle er ledere med en hektisk hverdag, men det er en fordel at vi nærmest kan ta avgjørelser over bordet.”*

Sitatet illustrerer at de eksterne deltakerne hadde høye forventninger til at den topptunge sammensettinga kunne bidra til raske beslutninger og handlekraft. Næringsrådgiveren ble utnevnt som prosjektleder. Det var derimot ikke definert noen styrings- eller referansegruppe for prosjektet. Begrunnelsen var at næringsrådgiveren mente prosjektet var så lite og avgrenset at det ikke var nødvendig med ytterligere organisering.

### **7.2.2 Prosjektmandatet - åpent og uklart**

Målet med forprosjektet var formulert i næringsplanen på følgende måte: *”en skal utrede muligheten for etablering av et kompetansesenter for risiko og sårbarhet i nordområdene, lokalisert i regionen”*. I det politiske vedtaket var det ikke nærmere definert hva slags utredning som skulle foretas, og heller ikke hvilke områder som skulle utredes. Prosjektet hadde derfor et ganske åpent mandat, og næringsrådgiveren ville vente med å avklare retning og innhold i forprosjektet til prosjektgruppa var samlet. Et par av de eksterne prosjektmedlemmene var usikre på hva som lå i begrepet *”utrede”*, og i intervjuer ga de overfor meg uttrykk for at de ønsket å møte med åpent sinn for å finne ut hva som skulle gjøres. En av disse uttalte:

*”Det er litt vagt hva vi skal gjøre, men forprosjektet bør gi et svar på hvordan vi skal gå videre. Vi kan drodle litt i et forprosjekt, men vi må ende opp med å konkretisere noe.”*

Med dette som utgangspunkt var det opp til prosjektgruppa å avklare målsettinger for forprosjektet, som et første steg i gjennomføringsfasen.

### **7.2.3 Prosjektstyring - veien blir til mens man går**

Det ble i startfasen ikke utformet noen skriftlig prosjektplan med milepæler og tidsfrister. Næringsrådgiveren, som var utnevnt til formell prosjektleder, ville komme raskt i gang med prosjektet. Han anså prosjektet som for lite til å bruke tid på å formalisere så mye før man gikk i gang, og uttalte: *”Jeg synes det er et godt ordtak som sier at ”veien blir til mens man går”, og mange ganger er det sånn. Det er nok ofte sånn i prosjektarbeid.”*

Sitatet illustrerer at næringsrådgiver mente at det ikke var hensiktsmessig å definere milepæler og tidsrammer for prosjektgjennomføring på et så tidlig stadium. Han uttrykte også

forventninger om at prosjektgruppas medlemmer ville kunne bidra med konstruktive innspill i så måte etter at gruppa hadde hatt sist første møte. Den budsjettmessige rammen som var på 50.000 kroner totalt, var planlagt brukt til å arrangere prosjektmøter. Det var ikke satt av midler til å frikjøpe noen av deltakerne, og arbeidet var tenkt som en dugnadsinnsats.

#### **7.2.4 Refleksjoner omkring startfasen i prosjekt Kompetansesenter**

Startfasen ser ut til å sammenfalle med forventninger ut fra et rasjonelt perspektiv med hensyn til sammensetting av prosjektgruppa og kan karakteriseres som gjennomtenkt og strategisk. I perspektivet vektlegges det at de organisatoriske valg er begrunnet i en mål-middelanalyse (Scott og Davis 2007). I dette prosjektet var det allerede i næringsplanen presisert hvilke eksterne aktører som var ønsket i prosjektgruppa, med begrunnelse i at det var behov for å tilføre kompetanse innen beredskap. I etterkant ble det også bestemt at ordføreren skulle delta, for å sikre at prosjektet fikk oppmerksomhet fra kommunens toppledelse. De finansielle rammebetingelsene syntes derimot ikke å være basert på analyse av faktiske behov, men fulgte kommunestyrets vedtak om lik fordeling mellom de prioriterte prosjektene.

Det kulturelle perspektivet synes å ha større forklaringskraft med hensyn til målformuleringer, prosjektplanlegging og tidsstyring. Ut fra et kulturelt perspektiv forventer vi at kommunen velger løsninger med bakgrunn i de erfaringene kommunen har med slike små næringsprosjekter, og har dannet en form for "stivhengighet" med hensyn til slike valg (March og Olsen 1989). Næringsrådgiveren kommenterte at valget var basert på at prosjektarbeid ofte preges av at "*veien blir til mens man går.*" Utsagnet kan tolkes som at det er vanlig i Harstad kommune å starte opp slike prosjekter uten å definere klare mål, rammer og strategier for arbeidet. Kommunens prosjektleder ventet med å sette rammene, slik at prosjektdeltakerne kunne få mulighet til å påvirke dem. En årsak synes å være at siden de eksterne både hadde faglig kompetanse og stilte opp uten noen form for kompensasjon, var det rimelig at de kunne påvirke prosjektets innretning.

Ut fra resonnementet i det nyinstitusjonelle perspektivet forventes det at målformulering og valg av prosjektorganisering styres ut fra hva sentrale aktører i omgivelsene oppfatter som gode rammebetingelser for et prosjekt. Kompetansesenterprosjektet var imidlertid ikke kjent for andre enn de som var direkte involvert i det, og fikk innledningsvis ikke noen

oppmerksomhet fra eksterne aktører. Denne situasjonen gjorde det derfor mulig for prosjektleder å utsette og ta stilling til prosjektplaner og konkrete prosjektmål. Det var med andre ord ikke nødvendig å vise frem noen rasjonell gjennomføringsplan på dette stadiet av prosjektforløpet.

## **7.3 Gjennomføringsfasen**

### **7.3.1 Viktige hendelser i prosjektgjennomføringen**

#### **Første møte i prosjektgruppa**

Det ble innkalt til et første møte i prosjektgruppa tidlig i september 2009, og møtet foregikk i Formannskapssalen i kommunen. Alle prosjektdeltakerne var til stede, og møtet startet med at næringsrådgiveren gjennomgikk arbeidet med strategisk næringsplan. Han understreket at arbeidsgruppa for ”Offentlig virksomhet” hadde gjort et fremragende arbeid, ved at de var den eneste gruppa som fikk alle sine prosjektforslag inkludert i næringsplanen. Regiondirektøren for Sivilforsvaret ble trukket frem som en viktig bidragsyter gjennom sin måte å lede denne gruppa på. Regiondirektøren ble bedt om å redegjøre for prosjektideen sin, og han innledet med å argumentere for at Harstad kommune, med sin beliggenhet og størrelse, burde ta et ekstra ansvar for å skape aktiviteter i regionen som bidrag til nordområdesatsingen. Han orienterte også om en nasjonal nordområdekongress som skulle arrangeres i mars 2010 i Harstad, der han selv hadde ansvar for arrangementet i samarbeid med kommunens ordfører, næringsrådgiver og Fylkesmannen i Troms. Han så kongressen som en del av prosjektet, til tross for at kongressen ikke inngikk i prosjektgruppas mandat. Hans argument var at kongressen kunne ses som en viktig brikke for å sette samfunnsikkerhet på kartet i regionen. Kongressen ga også en åpning for at sentrale nasjonale og regionale aktører ville bli gjort oppmerksomme på forprosjektet ledet av Harstad kommune. Videre kom han med forslag til prosjektgruppas mandat. Han formulerte seg slik i møtet:

*”Det første steg vil være å kartlegge kompetansemiljø i byen, regionen og landsdelen. For det andre må vi jobbe med alliansebygging gjennom å kontakte sentrale kompetansemiljø og andre kommuner i regionen for å få dem til å bidra og til å støtte ideen. Det er viktig med forankring og enighet lokalt og regionalt. Deretter må vi kontakte nasjonalt miljø etter en klar felles enighet, fordi det er nødvendig med en nasjonal finansiering for å realisere et hovedprosjekt.”*

Kartleggingen skulle vise at det var behov for et slikt senter i Nord-Norge. Det andre målet for prosjektgruppa skulle være å lage en plan for alliansebygging, samt starte jobben med å kontakte sentrale kompetanse- og myndighetsmiljøer både lokalt, regionalt og nasjonalt. Etter at kartlegging og nettverksbygging var gjort, skulle forprosjektet munne ut i et dokument som avklarte innhold, oppgaver og finansiering for et nasjonalt kompetansesenter.

De andre deltakerne støttet forslaget om at forprosjektet burde fokusere på kartlegging av kompetansemiljøer samt alliansebygging. To av de eksterne deltakerne understreket at det særlig var behov for å sikre støtte fra nærliggende kommuner, fylkesnivå og nasjonalt nivå. Gruppa var opptatt av at det utadrettede arbeidet ville være avgjørende for å sikre finansiering av et hovedprosjekt. Næringsrådgiveren lanserte deretter et forslag til rollefordeling i prosjektgruppa. Han foreslo at regiondirektøren for Sivilforsvaret fikk ansvar for å skrive rapporten forprosjektet skulle munne ut i. I den rapporten skulle det presenteres en foreløpig kartlegging av kompetansemiljøer, samt en strategi for videre alliansebygging. Regiondirektøren for Sivilforsvaret sa seg villig til å utarbeide et første utkast til rapport, samtidig som han ba om at utkastet ikke ble sendt til noen utenfor prosjektgruppa. Bekymringen hans var at aktører fra andre regioner kunne igangsette konkurrerende prosjekter. Det var ingen innvendinger til denne strategien, og gruppa ble enig om at neste prosjektmøte skulle finne sted innen en måned.

Dette første møtet førte til at mandatet for forprosjektet ble presisert. En annen viktig avklaring var at arbeidsoppgavene ble fordelt. Kommunens næringsrådgiver skulle være prosjektleder, med ansvar for å skrive møtereferater og innkalle til møter. Arbeidet med å skrive utkast til rapport ble imidlertid delegert til en av de eksterne prosjektdeltakerne som dermed fikk et stort ansvar for prosjektgjennomføringen.

### **Andre møte i prosjektgruppa**

Det neste møtet var lagt opp som et halvdagsmøte og fant sted en måned etter i lokalene til Norges Brannskole. Alle i prosjektgruppa deltok, og dagsorden var først og fremst å diskutere første utkast til rapport som regiondirektøren hadde utarbeidet siden sist. Rapporten inneholdt i hovedsak en argumentasjon for å etablere et nasjonalt kompetansesenter i regionen, og skisserte formål og mandat for et kompetansesenter samt forslag til organisering av et hovedprosjekt. I utkastet sto det at senteret skulle ha følgende arbeidsoppgaver:



- Bidra til å synliggjøre utfordringer forbundet med samfunnssikkerhet i nordområdene.
- Kartlegge og informere om faglig kompetanse og operative kapasiteter til (fri) benyttelse for berørte aktører som arbeider innenfor samfunnssikkerhet i nordområdene.
- Bistå med å høyne kvaliteten på samfunnsaktørers arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplanlegging og øvelser.
- Delta i arrangering av fagkonferanser m.v.

Det ble i utkastet også foreslått en fremdriftsplan for å realisere et kompetansesenter. Målet var at prosjektgruppa skulle legge frem forprosjektrapporten for kommunestyret på nyåret i 2010. Deretter var ambisjonen å igangsette et hovedprosjekt som skulle ha som hovedmål å arbeide for finansiering og forankring for drift av et kompetansesenter. Følgende aktivitetsplan var skissert i utkastet til rapport:



*Figur 7.2 Fremdriftsplan for realisering av et kompetansesenter*

Som det fremgår av figur 7.2 ønsket ikke regiondirektøren å tidfeste når selve etableringen av kompetansesenteret skulle skje. Den skisserte finansieringsplan antydte et behov på 1.000.000 kroner for å gjennomføre hovedprosjektet. I planen ble det foreslått at kommunen skulle bidra med 150.000,- av denne summen. Finansiering av senterets daglige drift var tenkt basert på bidrag fra stat, kommuner og næringsliv. I tillegg var det antydte at senteret delvis kunne finansieres gjennom overskudd fra kurs, konferanser og prosjektoppdrag.

I den etterfølgende diskusjonen uttalte ordføreren at han nødvendig ville sende prosjektet tilbake til kommunestyret for å be om ytterligere finansiering. Han mente det var vanskelig å legge fram saken i kommunestyret når han samtidig satt som medlem av prosjektgruppa. Han ønsket ikke å komme i en dobbeltrolle. Det kom ingen avklarende kommentarer fra de andre til denne uttalelsen. Diskusjonen ble i stedet konsentrert om at rapporten burde være mer tydelig i forhold til sentrale begreper som ”kompetansesenter”, ”samfunnssikkerhet” og ”nordområdene”. Deltakerne mente begrepene burde presiseres slik at det ble mer tydelig hva som skulle være kjerneaktiviteten til et eventuelt kompetansesenter. I tillegg ble det sagt at en burde definere senterets mandat mer eksplisitt, og argumentere tydeligere for hvorfor det var behov for et nasjonalt senter lokalisert til regionen. Det var også flere som spurte hvordan en kunne jobbe målrettet i forhold til å bygge allianser. Flere av deltakerne hevdet at en viktig strategi var å knytte kontakter til embetsverket i direktorat og departement som skriver innstilling til statsråd. Et annet tema som ble diskutert var om kommunen skulle eie hovedprosjektet alene eller om det burde være flere prosjekteiere.

Diskusjonen i dette andre møtet var nokså springende, men gruppedeltakerne var opptatt av begrepsdiskusjoner og ulike strategier for alliansebygging. I det første prosjektmøtet, en måned tidligere, var det en felles forståelse av at de skulle konsentrere seg om å kartlegge eksisterende kompetansemiljøer i landsdelen i forprosjektarbeidet. I utkastet til rapport ble imidlertid bare noen få institusjoner nevnt. I stedet ble det slått fast at det var behov for et faglig miljø for å samordne aktiviteter innenfor samfunnssikkerhet. Utfordringen med den fremstillingen var at konklusjonen ikke var underbygget med en oversikt over de faktiske miljøene i landsdelen. I møtet ble dette avvirket diskutert og i mine intervjuer med to av de eksterne deltakerne i etterkant av møtet, så de avvirket som en mangel med dette første rapportutkastet:

*”Det er litt vagt hva vi skal gjøre. Jeg hadde forventninger om at vi skulle jobbe mer med å kartlegge hva vi faktisk har i regionen på området, og hvem som bør bidra inn i det. Vi kan ikke komme med noe halvt utarbeidet forslag til hvordan et sikkerhets- og beredskapssenter skal se ut. Vi vet at det ikke nytter. Det må være veldig konkret, kostnadsberegnet og det må vise gevinster. Så enkelt er det bare, ellers kommer vi ingen vei.”*

*”Jeg savner en kartlegging av det som fins i regionen, og hvem som bør bidra inn i det. Hvis vi skal til regjering og Storting å be om midler, så nytter det ikke å liste opp hva vi har her i lokalmiljøet. Da må også de som kan være ressurser inn i prosjektet trekkes inn på et tidlig stadium.”*

Deltakerne fra Brannskolen uttrykte i møtet at det også var viktig å inkludere deres vertskommune allerede i forprosjektet. Møtet ble avsluttet ved at deltakerne ble enige om et nytt møte i prosjektgruppa innen en måned. Direktøren for Sivilforsvaret skulle bearbeide utkastet til rapport i tråd med innspillene som var kommet. I tillegg var det enighet om at ordføreren fra en nabokommune skulle inviteres til det neste møtet.

### **Tredje møte i prosjektgruppa**

Det planlagte møtet ble først avholdt i januar 2010 i Sivilforsvarets lokaler. Vedtaket om å invitere ordføreren fra Brannskolens vertskommune var ikke fulgt opp, og det ble opplevd som uheldig av de to deltakerne som representerte denne kommunen og Brannskolen. I intervjuer argumenterte en av disse for hvorfor det var viktig å forankre prosjektet i de nærliggende kommunene:

*”Hvis du skal presentere prosjektet utad, så vil spørsmålet fra noen i regionen være: Hvorfor ble ikke vi invitert inn med en gang? Det har jeg vært litt bekymra for. Man bør ha et felles kontaktpunkt for å få synkronisert de ulike ønskene og arbeidsoppgavene som vil tillegges et slikt senter. Vi må ufarliggjøre det, for nå er det litt skuling. Hvis man ikke har fått være med fra start, så blir det vanskelig å engasjere seg etter hvert.”*

I intervjuet uttalte han at det hadde kommet reaksjoner fra ordføreren i vertskommunen om at Harstad kommune ikke hadde informert denne kommunen om prosjektet. Han ønsket derfor å bøte på dette ved å invitere ordføreren til et møte i forprosjektet. I stedet hadde næringsrådgiveren og direktøren for Sivilforsvaret hatt en samtale i forkant av dette tredje møtet, der de var blitt enige om å prioritere å ta kontakt med nordnorske kompetansemiljøer. De hadde besluttet å invitere to ansatte ved Universitetet i Tromsø, der den ene var leder for en utdanning innenfor beredskap og samfunnssikkerhet, og den andre var leder for Senter for sikre operasjoner i nord (SESiNOR).<sup>59</sup> De to sistnevnte hadde på forhånd fått tilsendt det nye utkastet til forprosjektrapport som direktøren for Sivilforsvaret hadde utarbeidet etter det forrige prosjektmøtet.

---

<sup>59</sup> SESiNOR ble etablert i 2008, og er en del av institutt for ingeniørvitenskap og sikkerhet. Senteret har et budsjett på 16 millioner, og har 8 ansatte høst 2010, hovedsakelig stipendiater. Hovedsamarbeidsområdet er forskning og utvikling innen områdene maritim virksomhet, prosess og gassteknologi, sikkerhet og miljø og automatiserte prosesser. (Kilde: Uit.no)

I første del av møtet i januar 2010 var de to fra universitetet kritiske til rapporten og ideen. For det første mente de at et slikt kompetansesenter ville overlape for mye med universitetets nylig etablerte senter. I tillegg opplevde de at rapporten var for vag med hensyn til visjoner, mandat, finansiering og milepæler. Blant annet uttalte en av dem:

*”Forstudien er for tynn når det gjelder hvilke aktuelle miljø som i dag er aktive innenfor området. Det blir så mye lettere senere dersom det gjøres en grundig kartlegging så tidlig som mulig. I tillegg må rapporten være så detaljert som mulig i forhold til milepæler og finansiering.”*

Representantene for Universitetet i Tromsø så ikke noe behov for et slikt senter, men var samtidig opptatt av å gi råd i forhold til hvordan rapporten kunne forbedres. Stemningen i møtet ble tydelig anspent og prosjektgruppa virket overrasket over den kritiske holdningen de to hadde til prosjektet. Direktøren for Sivilforsvaret argumenterte imidlertid for hvordan et slikt senter kunne supplere miljøet i Tromsø. Han uttalte:

*”Jeg synes disse to sentrene vil tangere hverandre på en fin måte, og være flotte samarbeidsarenaer. Vi bør foreta noen avstemninger mot hverandre, der dere jobber med utdanning og forskning mens dette senteret vil være en ressurspool til miljøer som trenger praktisk kunnskap og råd i forhold til samfunnsikkerhet.”*

De to fra Universitetet i Tromsø var fortsatt kritiske til et slikt senter, men viste etter hvert noe større forståelse for prosjektideen. En av de to uttalte at de ikke kunne delta i et slikt prosjekt, og var opptatt av at fagmiljøet ved universitetet ikke ville støtte prosjektet dersom det konkurrerte med senteret og fagmiljøet i Tromsø. Han avsluttet imidlertid med å si at dersom prosjektgruppa klarte å være tydelig på at et slikt senter ikke skulle være noe utdannings- eller forsknings-senter, ville det være interessant for dem. Møtet ble avsluttet med at ordføreren, som hadde vært taus i første del av møtet, tok ordet og sa at en burde bearbeide forslaget mer før forprosjektet ble sendt videre. Han foreslo at det ble holdt minst ett møte til, og at det ble jobbet mer med kartlegging av dagens kompetansemiljø samt forankring i kommuner og fylkeskommuner. Møtet ble avsluttet med enighet om at det hadde vært nyttig med en samtale for å forhindre konkurranse mellom kompetansemiljøer i landsdelen. Det ble planlagt en nytt møte i prosjektgruppa en måned fram i tid. De to representantene fra Universitetet i Tromsø ble invitert til å delta på dette neste møtet som skulle være ved Norges Brannskole. Lederen av Sivilforsvaret i regionen avsluttet med å påpeke at det ikke var noen ressurser i prosjektet:

*”Alle deltakerne har andre fulltidsjobber som gjør at det er klare utfordringer på tid og kapasitet som kan legges ned i prosjektet.”* Uttalelsen viser at han erkjente at det videre arbeidet var vanskelig i en situasjon der en ikke kunne frikjøpe noen til å jobbe med prosjektet.

I etterkant av møtet uttrykte flere prosjektdeltakere overfor meg at de var skuffet over den negative holdningen som de to fra universitetet hadde til prosjektideen. De mente at holdningen bunnet i manglende forståelse for at det trengtes støtte til det praktiske og daglige arbeidet med beredskap i Nord-Norge. I tillegg ble de to representantene fra universitetet oppfattet å være for lite raus i forhold til nye tiltak som kunne bidra til å bedre arbeidet innenfor beredskap i nordområdene. Et par uttalelser kan illustrere dette:

*”De hadde jo ikke forståelse for dette prosjektet, men de er jo vant til å få lokalisert aktiviteter til Tromsø. De har et større forskningsmiljø og institusjoner som er anerkjent på en annen måte. Men de har jo ikke noe i forhold til den praktiske biten av beredskapsarbeid. Daglig er man ute i situasjoner uavhengig av forskningen. De kan bidra i det lange løp, men det er behov for en mer praktisk tilnærming innenfor dette temaet også.”*

*”Vi tenkte at målet med dette møtet var at de skulle avgi erklæringer som skulle vise positivitet til senteret. Og så var utfordringen å manøvrere senteret inn mellom akademia og de operative miljøene. Det tror jeg er helt riktig tenkt. Å få de til å avgi positive erklæringer var vårt mål. Men vi innså at det var så mye arbeid at da må det tilsettes noen for å kjøre de innsalgsmøtene overfor akademia i landsdelen.”*

Prosjektdeltakerne innså at det var utfordrende å jobbe med alliansebygging. Prosjektdeltakerne hadde etter møtet fortsatt tro på prosjektideen til tross for en viss motbør i dette møtet. En av de eksterne deltakerne i prosjektgruppa uttrykte tvert i mot at *”det motiverer meg til å jobbe videre”* da han så reaksjonen til representantene fra universitetet i Tromsø.

### **Nordområdekonferansen arrangeres**

Etter møtet i januar ble det ikke sendt ut referat fra næringsrådgiveren i kommunen. I stedet ble regiondirektøren for Sivilforsvaret og næringsrådgiveren opptatt av å arrangere nordområdekonferansen som var planlagt i mars 2010. Fylkesmannen var medarrangør, og kommunens ordfører deltok i programkomiteen. Det ble opplevd som et prestisjefyllt og

arbeidskrevende prosjekt. Regiondirektøren for Sivilforsvaret mente det var en viktig årsak til at de nå tok en pause i møteaktiviteten i prosjektgruppa og uttalte:

*”Mye av årsaken til at prosjektet stoppet opp var at vi gikk løs på nordområdekonferansen. Det skulle jo være ett av elementene i forprosjektet. Det ble noen hundre arbeidstimer på meg og kommunens næringsrådgiver.”*

Nordområdekonferansen ble arrangert i mars og fikk god oppslutning. Næringsrådgiveren understreket at deltakerne evaluerte konferansen svært positivt, og de fikk tilbakemeldinger om at nesten alle ønsket å komme tilbake i 2011 til en ny konferanse. Han fortalte meg at han opplevde konferansen som et vellykket grep, men ga samtidig uttrykk for at han ikke hadde klare ideer om hvordan ideen som dreide seg om et kompetansesenter skulle føres videre: *Når det gjelder etablering av et senter, så er jeg litt usikker på veien videre. Hva det blir ut av det nå, det er jeg litt usikker på for å si det mildt.*” (mai-10)

### **Prosjektoppfølgning etter nordområdekonferansen**

I etterkant av nordområdekonferansen ble det ikke tatt initiativ til nye møter i prosjektgruppa. De eksterne deltakerne, som ikke hadde vært medansvarlige for konferansen, opplevde at selve prosjektet ble satt litt til side som følge av nordområdekonferansen, og at den prioriteringen ikke var noe prosjektgruppa i fellesskap hadde besluttet. Kommunens prosjektleder uttalte i juni 2010 at han hadde en intensjon om å samle prosjektgruppa for å jobbe videre med å utrede et kompetansesenter. Samtidig uttalte han til meg at verken politikere eller eksterne aktører hadde etterlyst fremdrift. Lokalavisen hadde heller ikke vist noen interesse for prosjektet, så han mente at prosjektgruppa sto ganske fritt i forhold til det videre arbeidet med prosjektet. Likevel hadde han blitt enig med ordføreren om at prosjektet burde ferdigstilles innen kort tid, og sendes til politisk behandling tidlig på høsten 2010.

Dette ble ikke fulgt opp, og prosjektgruppa møttes ikke igjen i løpet av høsten. Næringsrådgiveren ble på nytt spurt av meg i februar 2011 om prosjektet var avsluttet. Han gjentok at prosjektet ikke var stoppet, og viste til en samtale som han nylig hadde hatt med regiondirektøren for Sivilforsvaret, og næringsrådgiveren hadde bedt ham om å følge opp prosjektet. I et oppfølgende intervju som jeg hadde med regiondirektøren for Sivilforsvaret uttalte han at han ikke ville ha ansvar for videre oppfølging av prosjektet. Han mente at

prosjektet hadde hatt en uheldig utvikling ved at han selv hadde fått for stort ansvar, og hadde følgende kommentar:

*”Jeg ble bedt om å føre det i penn i den foreløpige rapporten som skulle bli en forprosjektrapport for senteret. Jeg sa ja i ren entusiasme, men forankringen er jo helt feil. Det er jo kommunen som eier prosjektet. De kan ikke kjøre på min eller andre eksterne aktørers entusiasme. Vi har så mye annet å gjøre. Livet har lært meg at man må være tydelig på hvilken hatt man har på. Jeg kunne bidra i gruppa som del av prosjektgruppa, men det blir feil at jeg skal drive prosjektet frem.” (intervju april-11)*

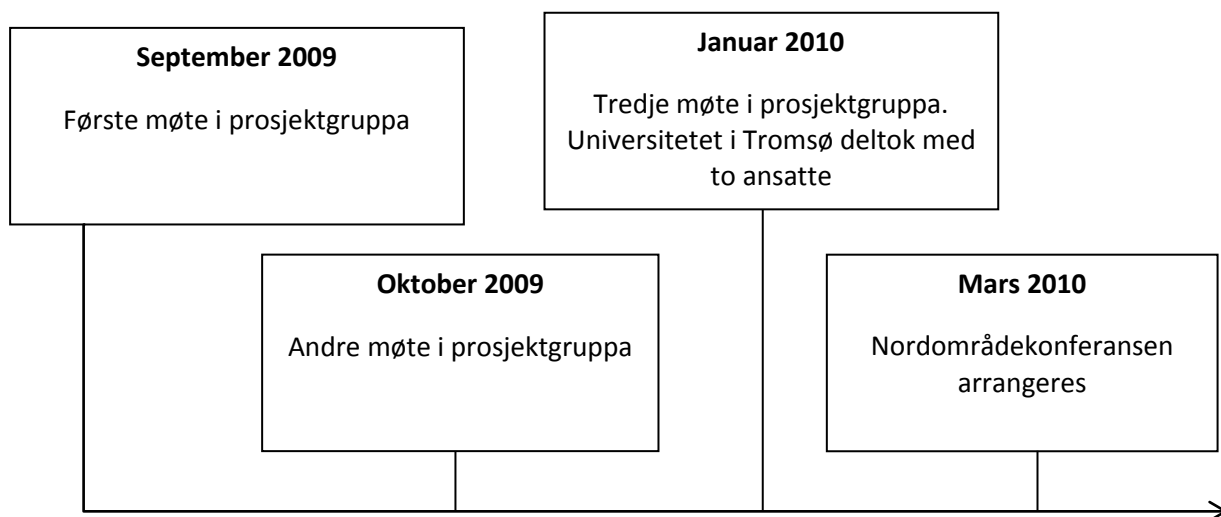
Han var blitt stadig mer oppmerksom på at kommunen forventet at han skulle ha ansvar for prosjektets fremdrift. De to andre eksterne representantene ga, i intervjuer med meg, også uttrykk for at rollefordelingen i prosjektet hadde vært uavklart. De mente at prosjektet hadde hatt to ledere, ved at næringsrådgiver hadde vært den formelle prosjektlederen med ansvar for møteinnkalling og referat fra prosjektmøtene. I tillegg hadde regiondirektøren for Sivilforsvaret delvis ledet møtene og fått ansvaret for å utarbeide en prosjektrapport. En av de eksterne representantene uttalte:

*”Jeg synes det er uklart hvem som er konkret leder for prosjektet. Det blir ikke så sterkt trykk på prosjektet når det er ei slik todeling. I tillegg er ordfører både i rollen som prosjekteier og prosjektdeltaker. Det er de hattene, og det ville vært lurt å få det avklart.”*

Prosjektet endte med at verken kommunen eller de eksterne deltakerne noensinne tok initiativ til å følge opp prosjektet til tross for at det ikke var vedtatt nedlagt. De eksterne prosjektdeltakerne var særlig opptatt av å forklare manglende tidsfrister og milepæler som hindre for fremdrift i prosjektet. Et par av de eksterne deltakerne hadde erfaringer som tilsa at prosjektarbeid alltid bør ha tidsfrister som definerer ambisjoner om ferdigstillelse for å kunne oppnå konkrete resultater av innsatsen. Et sitat fra en av disse kan illustrere hvor stor betydning de la i dette:

*”Det er alltid ei hvilepute at man ikke setter ned noen milepæler. Ikke nødvendigvis milepæler, men i alle fall definerer start og stopp. Det er alltid lurt, men det er behagelig og ikke ha det for da kan man bare utsette. Men da mister du momentum i det du driver med. Hvis du har litt trykk og skal levere, da blir det bedre. Vet ikke om noen eksempler der det ikke har vært lurt.”*

Oppsummert strakk gjennomføringsfasen seg over et halvår, før prosjektet stoppet helt opp. De mest sentrale hendelser i gjennomføringsfasen kan oppsummeres i følgende figur:



Figur 7.3 Aktiviteter i gjennomføringsfasen

### 7.3.2 Refleksjoner omkring gjennomføringsfasen i prosjekt Kompetansesenter

Gjennomføringsfasen fikk innledningsvis høy prioritet hos deltakerne i prosjektgruppa. De involverte kom tidlig til enighet om hva som var de viktigste målene for forprosjektet. Det ble også tidlig bestemt at en av de eksterne deltakerne skulle ha ansvaret for å lage utkast til en forprosjektrapport. I så måte kan en hevde at innledningen var preget av rasjonell styring, ved at mål og arbeidsfordeling tidlig ble avklart. Imidlertid var ikke oppfølgingen stramt styrt. Regiondirektøren for Sivilforsvaret hadde begrenset kapasitet til å utforme et utkast til rapport som kunne innfri de ambisiøse forventninger deltakerne hadde. Kommunen hadde ingen virkemidler for å pålegge en frivillig bidragsyter et omfattende arbeid, noe som medførte at krav som kunne vært stilt til en lønnet ekstern konsulent ikke var aktuelle. Manglende økonomiske virkemidler til frikjøp var derfor en sentral hindring for fremdrift. Prosjektdeltakerne fant å måtte prioritere sine fulltidsjobber i stedet for å arbeide gratis for prosjektet.

Hendelser i gjennomføringsfasen kan også forklares ut fra resonnementer i et kulturelt perspektiv. De interne aktørene handler i samsvar med tidligere erfaringer hva angår oppfølging av små næringsprosjekter, noe som fanges opp av begrepet ”stivhengighet”



(March og Olsen 1989). Representantene for kommunen forklarte manglende fremdrift i prosjekt Kompetansesenter med at næringsprosjektene skulle gjennomføres en eller annen gang i løpet av den fireårsperioden næringsplanen gjaldt, og var vanligvis ikke prioritert av de folkevalgte og kommunens administrative ledere. Til tross for at ordføreren deltok i prosjektgruppa, fremsto heller ikke han som pådriver for stram styring og effektiv gjennomføring. De eksterne representantene ga derimot uttrykk for at de var vant til en annen ”prosjektkultur”, som sto i kontrast til opplevelsene de hadde fått i dette prosjektet. Særlig var to av de eksterne prosjektdeltakerne skuffet over at deres syn på prosjektstyring ikke fikk gjennomslag i gruppas arbeid. De hadde klare oppfatninger om hvordan prosjekter skulle styres, som de hadde med seg fra egen organisasjon. En uttalelse kan illustrere deres syn på prosjektet:

*”Vi har jo alle ulik bakgrunn, og ulik måte å nærme oss dette på. Det er klart at vi blir farget av måten vi jobber med prosjekt på i det daglige. Og så tenker man at andre prosjekter som andre leder bør ha samme metoder for å gi resultater i andre enden.”(14. juni 2010)*

De mente at forprosjektet burde vært bedre forankret i regionale alliansepartnere. De var bekymret for at et prosjekt som var avhengig av regional støtte ble oppfattet som et anliggende kun for en enkelt kommune. I tillegg etterlyste de mer fokus på planer og tidsfrister. De hadde liten tro på at prosjektet ville gi resultater slik det hadde utviklet seg, og hadde mistet motivasjon for videre innsats. Disse opplevelsene er i tråd med en sentral utfordring som skisseres i det kulturelle perspektivet, der medlemmene i en sammensatt gruppe har ulike oppfatninger om hva som er riktige grep for å gjennomføre et prosjekt (Kendra og Taplin 2004; Yazici 2009). En kan derfor forvente at jo mer heterogen gruppe som skal løse prosjektoppgaven, jo vanskeligere vil det være å bli enige om mål og virkemidler for prosjektet. Dette poenget er blant annet påvist i empiriske studier av prosjektorganisasjoner, der mange prosjekter mislykkes nettopp fordi en ikke er oppmerksom på betydningen av kulturelle ulikheter hos prosjektmedlemmene (Belassi m.fl. 2007).

Utfordringen med manglende fremdrift kan også forstås i lys av resonnementer i det nyinstitusjonelle perspektivet. I initiativfasen så vi at selve ideen om at Harstad kommune skulle bidra til å utvikle et kompetansesenter for beredskap, var tuftet på tidsriktige ideer om en nasjonal nordområdesatsing. Imidlertid var ikke dette et tema som kommunen hadde noen

erfaring med. Den hadde heller ikke ansatte med fagkompetanse til å drive frem et slikt prosjekt. I løpet av gjennomføringsfasen ble det stadig vanskeligere å håndtere prosjektet til tross for at det innledningsvis var prioritert av kommunen i form av toppung deltakelse. En kan derfor hevde at kommunens ledelse lenge snakket om prosjektet som om det fremdeles var aktuelt å gjennomføre, mens det i praksis ikke ble fulgt opp. Det skjedde med andre ord en dekobling i tråd med resonnementene til Meyer og Rowan (1977) og Tolbert og Zucker (1983).

#### 7.4 Avslutningsfasen

Dersom en anvender Nylehn (2002) sin kategorisering i forhold til avslutning på prosjektarbeid, kan en betegne prosjektet som ”rent ut i sanden”. Prosjektet er ikke fullført, men ble heller aldri definert som avsluttet. Noen måneder etter at Nordområdekonferansen var arrangert fortalte kommunens næringsrådgiver til meg at de ikke hadde gitt opp prosjektet, og at det ville sendes til politisk behandling på sikt. Han formulerte seg på følgende måte:

*”Det er jo ikke snakk om at det skal være en utgiftspost for kommunen på driftssiden, så jeg tror ikke det vil bli noe politisk motstand. Politisk sett er det jo heller ikke noe politisk sprengstoff i det. Jeg tror alle partiene i fra høyre til venstre kan se at det er behov for et slikt senter. De vil være enige så lenge det ikke skal inn på de kommunale budsjetter. Men hvis det skal inn på de kommunale budsjetter, så kommer det til å bli en prioritering, og da er jeg ikke sikker på at dette blir prioritert først. Det kan jo hende kommunen må inn med litt oppstartmidler gjennom næringsfondet.”*

Sitatet tyder på at han ennå var sikker på at prosjektideen hadde tverrpolitisk støtte, men at han tvilte på at politikerne ville bevilge midler til prosjektet ut over litt støtte fra næringsfondet. Han trodde imidlertid at en politisk støtte til et hovedprosjekt ville gjøre det enklere å skaffe midler fra alternative kilder. Blant annet var det mulig å søke om midler fra Fylkeskommunens regionale utviklingsplan (RUP), noe han var innstilt på å gjøre etter at forprosjektet var avviklet.

Imidlertid ble prosjektgruppa ikke innkalt til videre arbeid med forprosjektet, og to år etter prosjektoppstarten uttrykte politikere i intervjuer med meg at de ikke hadde fått informasjon om prosjektet i den perioden det hadde vært i gang. En av politikerne hadde riktig nok registrert at det hadde vært en nordområdekonferanse som han assosierte med dette prosjektet.

Utvalgsleder for ”Samfunn, næring, kultur og miljø” beklaget mangelen på informasjon og formulerte seg på følgende vis:

*”Jeg som utvalgsleder og sentral politiker burde visst mer. Ingen har frontet denne saken mot det politiske miljø. Det er en viktig sak som det burde vært trykk på, og jeg synes ikke den har fått den oppmerksomheten som den burde vært til del. Men det er helt avhengig av at sentrale personer som var involvert øver påtrykk på oss politikere.”( juni-11)*

Politikeren etterlyser her mer informasjon om et prosjekt han så som viktig. Samtidig la han til at han ennå forventet at prosjektet vil bli forelagt politikerne. Han så det likevel ikke som en oppgave for de folkevalgte å etterlyse fremdrift i dette eller i andre små næringsprosjekter.

## **7.5 Oppfatninger om prosjektresultat**

Prosjektet kan som nevnt ikke karakteriseres som rasjonelt styrt, der ledelsen navigerer prosjektene gjennom de ulike prosjektfasene ved bruk av formelle styringsmekanismer som definerte roller, planer og avklarte mål. Prosjektet preges i stedet av uklar rollefordeling i prosjektstyringen og manglende tidsfrister. I tillegg har forprosjektet ambisiøse mål som i liten grad ble fulgt opp. Politikerne, i rollen som prosjekteiere, var ikke blitt informert men hadde heller ikke selv etterspurt fremdrift for prosjektet. Prosjektet synes å ha rent ut i sanden, men likevel regner ikke kommunens prosjektansvarlige det som avsluttet.

Ut fra denne beskrivelsen, kan det være nærliggende å karakterisere prosjektet som mislykket. Imidlertid så kan ulike grupper av informanter oppfatte at det har kommet positive resultater, og håpe at det vil komme ytterligere resultater på sikt. Med andre ord vil en utvidet forståelse av suksesskriterier bidra til at en fanger opp hvordan aktører forklarer og forstår fenomen. Disse vurderingene er basert på et mye bredere sett av suksesskriterier enn om hvorvidt prosjektet ble avsluttet og fullført i henhold til forhåndsdefinerte mål eller ikke. Til tross for at prosjektet ”rant ut i sanden”, kan noen likevel oppleve det som vellykket ved at kommunen forsøkte å ta tak i en sak som ble oppfattet som del av et nasjonalt satsingsområde. Deltakerne kan for eksempel ha lært noe om fagområdet som kan brukes ved en annen anledning. Brunsson (2007) bidrar til å sette fokus på at manglende resultater ikke nødvendigvis tolkes som et nederlag, men at aktører tvert i mot opprettholder håpet om å lykkes på sikt. Det kan også forstås som et godt eksempel på kommunens vilje til å satse, og dermed fremstå som et

”symbol for handling” i tråd med resonnementer fra et nyinstitusjonelt perspektiv (jf. Meyer og Rowan 1977) Hvordan vurderte så informantene hva som var resultater av forprosjektet ”Kompetansesenter for risiko, sårbarhet og beredskap i nordområdene”?

Informantene hadde ulike historier å fortelle i forhold til prosjektresultatet. Kommunens prosjektleder oppfattet at det var kommet et konkret resultat ut av prosjektarbeidet. Han understreket at kommunen for første gang hadde gjennomført en vellykket konferanse om sikkerhet og beredskap i nordområdene, noe som la et grunnlag for videre satsing på temaet. Til tross for at konferansen lå utenfor det formelle oppdraget til prosjektgruppa, så definerte han konferansen som et av delmålene med prosjektet. Konferansen hadde også bidratt til at kommunen fikk etablert kontakt med myndigheter både regionalt og nasjonalt. Planen var at det heretter skulle holdes en årlig konferanse i byen, men av kapasitetshensyn ville det mest sannsynlig bare bli arrangert annet hvert år. Han var mer usikker på hvordan prosjektet skulle videreføres, men understreket at prosjektideen var så god at det var viktig at prosjektet ikke ble regnet som avsluttet.

Hans syn ble i stor grad også støttet av regiondirektøren for Sivilforsvaret som hadde blitt utnevnt som rapportskriver. Også han var opptatt av å trekke frem konferansen som en suksess, og vektla at den var en viktig test på kommunen sin vilje og evne til å bidra innenfor temaet. Han uttalte:

*”Vi måtte teste ut ideen. Vi kunne ikke laget et senter for samfunnssikkerhet uten at kommunen hadde vilje og evne til å være vertskapskommune for en nordområdekonferanse. Det var en pretest. Og det viste det seg å være både vilje og evne, med næringsrådgiver og ordfører inn i programkomiteen. Denne konferansen vil arrangeres annet hvert år i kommunen, og kommunen er eier og veldig stolt av den.”*

To av aktørene i prosjektgruppa la med andre ord vekt på at prosjektet både hadde satt temaet på dagsorden og ført til at Nordområdekonferansen ble realisert. På spørsmål om konferansen ville vært arrangert uavhengig av prosjektarbeidet, understreket de at den store tanken med et kompetansesenter ga motivasjon og retning til konferansen. Begge understreket at prosjektideen ikke var død, men kunne gjenoppstå etter hvert.

De andre eksterne prosjektdeltakerne, som ikke hadde vært delaktig i planleggingen og gjennomføring av nordområdekonferansen, var mer kritisk til prosjektresultatet. De mente at det var kommet lite ut av prosjektet, og forklarte det med mangel på tid til å jobbe konsentrert og svak prosjektstyring. De ga uttrykk for at det ikke var riktig å videreføre prosjektet slik situasjonen hadde utviklet seg. Særlig var de opptatt av at de hadde fått reaksjoner fra personer i sitt nettverk som stilte kritiske spørsmål ved prosjektet. De hadde erfart at det var vanskelig for dem å engasjere seg i et prosjekt som var så sterkt knyttet opp til kun en kommune. Deres forslag om å trekke inn flere kommuner tidlig i prosjektet var ikke fulgt opp, og de mente prosjektet vanskelig kunne videreføres med et slikt utgangspunkt. Ett år etter prosjektoppstart var deres råd følgende:

*”Hvis jeg skulle gjort noen grep nå, så var det å starte på nytt med å lage et forprosjekt. Da bør vi gå bredt ut i regionen og spørre hva ulike aktører kan bidra med i dette, og knytte til oss personer og ressursmiljø med kompetanse som man føler er nødvendig å ha med. Det er ikke gjort pr. i dag. Hvis man nå skal søke statlige tilskudd, så blir det alt for tynt.” (juni-10)*

De mente at prosjektet hadde ”sporet av”, men de hadde fortsatt troen på at prosjektideen i seg selv var god og kunne gjenoppstå i en annen sammenheng. Imidlertid hadde de vanskeligheter med å trekke frem noen positive resultater av prosjektet, ut over at det var arrangert en konferanse som ikke egentlig var en definert arbeidsoppgave for prosjektgruppa.

Fremstillingen overfor viser at deltakerne i prosjektgruppa hadde ulike forventninger til prosjektresultatet. Kommunens formelle prosjektleder og regiondirektøren for Sivilforsvaret var opptatt av å trekke frem nordområdekonferansen som et positivt og konkret resultat. De to andre eksterne aktørene definerte ikke konferansen som et direkte resultat av prosjektarbeidet, og deres hovedinntrykk var at forprosjektet ikke hadde ført til noe synlige resultater. I mine intervjuer med politikerne fremkom det at de fleste hadde så lite kunnskap om prosjektet at det var vanskelig for dem å ta stilling til prosjektets resultater. Politikerne trakk fram at konferansen i 2010, som de hadde fått orientering om i ”Utvalg for samfunn, næring, kultur og miljø”. Ut over dette hadde de ikke fått noen informasjon om prosjektet. En av politikerne mente imidlertid at det å arrangere en konferanse sto i klar kontrast til de ambisjonene som ble signalisert da næringsplanen ble vedtatt:

*”Jeg synes ikke dette prosjektet har lyktes noe særlig i forhold til de målene som var i utgangspunktet. Om man skal lykkes med kommunale prosjekter så må man jo være veldig klar på mål, og at det målet oppfattes som mulig å gjennomføre. Man må ikke gape for høyt. Jeg tror prosjektet ender med at en har fått til en eneste konferanse. Jeg tror det stopper der.”*

Denne politikeren etterlyser mer nøkterne og avgrensede mål i slike prosjekter. Han var også på linje med andre politikere som understreket at kommunens vanskelig økonomiske situasjon gjorde det umulig å følge opp og finansiere et stort antall små næringsprosjekter. En politiker oppfattet det som problematisk at det var definert 26 ulike prosjektideer i næringsplanen, og uttalte følgende:

*”Mitt ønske er at en kanskje skulle hatt to-tre prosjekter i stedet for, som vi kunne konsentrert oss om på en ordentlig måte. For min del ser jeg at det viktigste nærings tiltaket for kommunen er å legge til rette for nærings- og industriarealer. Ellers er det nok de lovpålagte oppgaver som bør fokuseres på.”*

Oppsummert tegner uttalelser fra ulike grupper et bilde av at opplevd prosjektresultat står i kontrast til de ambisjonene som var antydnet ved prosjektstart. Imidlertid synes det som om politisk og administrativ ledelse ikke egentlig hadde forventninger til at forprosjektet skulle resultere i en gjennomarbeidet mulighetsstudie som raskt skulle følges opp med et hovedprosjekt. For flere deltakere var det tilstrekkelig å vise til at en konferanse var arrangert, samtidig som kommunen hadde vist vilje til å støtte en idé som ble lansert av en innbygger med høy anseelse. Prosjektet hadde derfor en viss symbolsk verdi ved at kommunen faktisk brukte tid og ressurser på et nytt og utfordrende område for kommunen.

## **8 FORHOLDET MELLOM PROSJEKTFORLØP OG UTFALL – EN KOMPARATIV ANALYSE**

I de tre forrige kapitlene var ambisjonen å svare på avhandlingens første to problemstillinger. For det første: Hvilke likheter og variasjoner forekommer i tre kommunale utviklingsprosjekter når det gjelder forløp og opplevd resultat? For det andre: I hvilken grad, og hvordan, innvirker formelle trekk, kulturelle trekk, og trekk ved institusjonelle omgivelser på forløpet i de tre prosjektene?

Caseanalysene viste at det var noen likheter som kunne observeres mellom prosjektene, og særlig hadde næringsprosjektene felles trekk i initiativ- og startfasen. Samtidig viste studien at det var betydelige forskjeller mellom alle tre prosjektene i forhold til både forløp og opplevde resultater, og bekrefter derved nytten av å følge flere prosjekter for å tydeliggjøre den variasjon som kan prege kommunale utviklingsprosjekter. Den andre problemstillingen viste hvordan organisasjonsteoretiske perspektiver kan fungere som et godt verktøy for å få fram kontekstuelle forhold ved hvert enkelt prosjekt. Analysen bidro til en større forståelse for hvordan et perspektivmangfold kan gi innsikt i at prosjekter ikke bare preges av de formelle grep og metoder som vanligvis er forbundet med styring av prosjekter. Kulturelle trekk og myter og moter i omgivelsene viste seg å ha betydelig innvirkning på aktørenes holdninger og handlinger helt fra den innledende fasen og fram til prosjektene var avsluttet.

I det følgende vil jeg belyse den tredje problemstillingen: I hvilken grad og hvordan kan prosjektforløpene forklare utfall i de tre prosjektene? Det legges her opp til en komparativ analyse, der motivet er å undersøke om noen sentrale dimensjoner ved de tre casene kan bidra til å forstå hvorfor utfallene ble forskjellig. Hensikten er å identifisere avgjørende ulikheter mellom prosjektene. Det er variasjoner som blir satt fokus på, fordi forhold som er like for casene logisk sett ikke kan brukes som forklaringer på ulikheter i utfall. Gjennom en systematisk gjennomgang av hver fase i caseanalysene har jeg valgt å vie oppmerksomhet til noen forhold som fremsto som særlig betydningsfulle for prosjektutfallet.

## 8.1 Initiativfasen

Denne første fasen inkluderer hendelser forut for at prosjektideen oppsto og frem til den ble politisk vedtatt. Søkelyset rettes mot variasjoner med hensyn til hva som var bakgrunnen for at prosjektene ble en realitet, hvilke aktører som drev frem prosjektene og økonomiske rammebetingelser. I prosjektforskningen har det blitt økende oppmerksomhet på at det er i initiativfasen at prosjektenes legitimitet, ressursituasjon og forankring dannes, og kan få avgjørende betydning for det videre prosjektforløp (Miller og Lessard 2000; Engwall 2003 b)

I tabellen nedenfor oppsummeres sentrale kjennetegn som har betydning for hvor legitime og godt forankret prosjektideene var i denne fasen forut for prosjektoppstart, samt størrelsen på de økonomiske ressursene. Følgende faktorer vil diskuteres: a) om prosjektideene er behovs- eller løsningsdrevet, b) grad av politisk forankring, c) administrative ledes rolle, d) hvilken prioritet strategiplanene har som prosjektet er knyttet til, e) grad av ekstern støtte og oppmerksomhet, og f) finansiering.

	<b>Familiens hus</b>	<b>Omdømmeprosjektet</b>	<b>Kompetansesenter for risiko, sårbarhet og beredskap</b>
<b>Behovs- eller løsningsdrevet</b>	Konkrete behov søker løsning	Konkrete behov og inspirasjon fra eksterne løsninger	Ekstern løsning
<b>Politisk forankring</b>	Enstemmig støtte og godt forankret	Enstemmig, men svakt forankret	Enstemmig, men svakt forankret
<b>Administrative ledes rolle</b>	Stort engasjement over tid	Støttende ved politisk behandling	Støttende ved politisk behandling
<b>Strategiplaners prioritet</b>	Strategiplaner innenfor oppvekst høyt prioritert	Strategisk næringsplan lavt prioritert	Strategisk næringsplan lavt prioritert
<b>Ekstern støtte og oppmerksomhet</b>	Anbefalt av nasjonale myndigheter	Anbefalt av ekstern arbeidsgruppe	Anbefalt av ekstern arbeidsgruppe
<b>Finansiering</b>	Ekstern finansiert med 300.000 kroner	Internt finansiert med 50.000 kroner	Internt finansiert med 50.000 kroner

Tabell 8.1 Sentrale trekk ved initiativfasen



### **8.1.1 Behovs- eller løsningsdrevet**

Tidligere forskning på kommunale innovasjonsprosesser fremhever betydningen av at det er viktig at problemene prosjektet skal løse, er opplevd og erkjent som vesentlige for sentrale aktører dersom de skal sikres videre oppslutning og støtte (Monsen og Nygård 2000). Dette funnet underbygges av Ringholm m.fl.(2011) som hevder at krisebakgrunn og erkjente problemer er en kontekstuell faktor som bidrar til å styrke prosjektideers gjennomføringskraft i kommunale innovasjonsprosesser. Det innebærer at en kan forvente at jo flere som ser behovet for et prosjekt, jo enklere er det å sikre interesse og engasjement i de neste fasene. Hvorvidt prosjektene er behovsdrevet, eller helt eller delvis løsningsdrevet, kan med andre ord ha betydning for fundamentet som prosjektene hviler på i det videre forløpet.

De tre prosjektene som er omhandlet i min studie kan karakteriseres som moderne løsninger for en kommune, og kom på dagsorden som følge av et normativt institusjonelt trykk (jfr. Scott 1995). Imidlertid skiller prosjekt Familiens hus seg i så måte ut som det prosjektet som klarest ble sett som et svar på konkrete utfordringer, og som også var i takt med Harstad kommunes identitet der forebygging og tverrfaglighet ble vektlagt som kjerneverdier. Omdømmeprosjektet var også delvis behovsdrevet, men det var ulike meninger blant informantene om hvilke behov prosjektet skulle dekke. Først og fremst var aktørene motivert av et ønske om å kopiere enkelte andre kommuner som hadde lyktes med systematisk omdømmebygging.

Prosjekt Kompetansesenter var drevet frem av eksterne aktører utenfor kommuneorganisasjonen. Ideen oppsto som følge av et klart normativt trykk utenfra, og signaliserte kommunens vilje og evne til å ta ansvar innenfor et tidsriktig område. Til tross for at enkelte politikere var skeptiske til om kommunen hadde tilstrekkelig kunnskap og kompetanse, så fikk tiltaket likevel bred politisk støtte. Med andre ord fremsto dette prosjektet som svakest koblet til en reell problemforståelse hos kommunens politikere og ansatte. Det var i tillegg et nytt område som kommunen ikke hadde noen erfaring med, eller kompetanse på. Prosjektet hadde derfor i denne tidlige fasen et mindre robust utgangspunkt i så måte enn prosjekt Familiens hus og Omdømmeprosjektet.

### 8.1.2 Politisk forankring

I prosjektlitteraturen har prosjekteierrollen fått økende oppmerksomhet (Wateridge 1998; Judgev og Müller 2005; Andersen 2010b). Judgev og Müller understreker eieres betydning for prosjektresultatet:

*”This approach shifts considerable responsibility for project success to the project owner.(.....) It opens a new perspective that addresses the owners underlying attitude and interest towards the project.” (Judgev og Müller, 2005:28)*

Prosjekteieres holdning og interesse til konkrete prosjekt kan altså spille en avgjørende rolle for prosjektutfallet. Andersen (2010 b) har gjennomført empiriske undersøkelser i norske organisasjoner som representerer en bredde i størrelse og type virksomhetsområde.<sup>60</sup> I denne sammenhengen diskuterer han hva ansvarsområdet til prosjekteiere er, og presiserer at det dreier seg om et mangfold av oppgaver som kan deles inn i to hovedkategorier. For det første skal prosjekteier representere basisorganisasjonen og sikre tilstrekkelige ressurser og formelle beslutninger i en tidlig fase, og for det andre støtte prosjektlederen og prosjektgruppa underveis i prosjektforløpet. I en kommunal kontekst er de folkevalgte prosjektets eiere ved at de, på vegne av innbyggerne, står som øverste ansvarlig for de aktivitetene som igangsettes av kommunen. De har ansvar og myndighet både til å vedta hvilke prosjekter som skal igangsettes og til å avbryte igangsatte prosjekter. I datamaterialet mitt kom det frem at ingen av prosjektene var foreslått og initiert av politikere. Det var administrative ledere i samarbeid med andre kommuneansatte eller eksterne aktører som var pådrivere for å få prosjektene på dagsorden. Politikere synes derfor ikke å spille en viktig rolle i selve idéfasen. Dette funnet samsvarer med undersøkelser som er gjort av kommunale innovasjonsprosesser i norske, svenske og danske kommuner (Ringholm m.fl. 2011).

I caseanalysene fant jeg at alle prosjektene ble enstemmig støttet av de folkevalgte da forslagene kom opp til behandling. I så måte utøvde de rollen som prosjekteiere ved at de sikret en formell beslutning om igangsetting av prosjektene. Enstemmig støtte gir imidlertid ikke i seg selv noen garantier for at et prosjekt er godt politisk forankret, forstått som at politikerne vil fungere som forkjempere og tilretteleggere for videre fremdrift. Det er her noen viktige forskjeller mellom kommuner og virksomheter som ikke er direkte politisk styrt. I en

---

<sup>60</sup> Dette forskningsarbeidet er en del av en større satsing som er satt i verk av Norsk Senter for prosjektledelse (NSP), som et bidrag til å styrke prosjekteierrollen.

kommunal vedtaksfase kan en tenke seg at politiske partier og politikere konkurrerer om å vinne oppslutning fra velgere. Det innebærer at prosjekter som er i takt med moderne ideer og fremstår som innovative, vanskelig kan argumenteres mot av redsel for at andre politikere kan slå politisk mynt på å støtte ideene. I denne sammenhengen fremstår prosjekt Familiens hus som det prosjektet politikerne uttrykte størst tro på, og viste størst interesse for i den innledende fasen. Prosjektet ble grundig argumentert for i politiske fora, og politikerne fra alle partier ga klart uttrykk for at de ønsket at denne prosjektideen skulle realiseres.

Næringsprosjektene jeg har studert var til politisk behandling som to av 26 delprosjekter i forslag til næringsplan. Politikerne viet lite oppmerksomhet til de enkelte delprosjektene, men ga tverrpolitisk støtte til administrasjonens forslag til næringsplan. Det var kun Omdømmeprosjektet som ble noe justert som følge av den politiske behandlingen, ved at kommunens interne omdømme ble inkludert i prosjektet. I mitt datamateriale fremkom det at de folkevalgte regnet prosjektforslagene som tilnærmet uangripelige, fordi de ikke ønsket å være kritiske til eksterne aktørers forslag som var basert på dugnadsinnsats. Samtidig vurderte de prosjektene som ufarlige å vedta fordi de ikke utløste fremtidige økonomiske forpliktelser, og forventningene til reelle prosjektresultat var lave. Datamaterialet mitt viste med andre ord en klar kontrast mellom prosjekt Familiens hus og de to næringsprosjektene når det gjelder politisk støtte. Førstnevnte synes å være godt forankret og forstått av de folkevalgte, mens næringsprosjektene i liten grad var gjenstand for en reell debatt, og ble opplevd som mer uforpliktende.

### **8.1.3 Administrative lederes rolle**

Rollen til toppledelsen i en tidlig fase har vært omtalt som en sentral suksessfaktor i prosjektlitteraturen. Allerede i 1987 definerte Pinto og Slevin dette som en av de ti viktigste faktorene for å lykkes med prosjekter: *”Willingness of top management to provide the necessary resources and authority/power for project success.”* (Pinto og Slevin 1987:24)

Suksessfulle prosjekter kjennetegnes av at toppledelsen i en organisasjon bruker sin myndighet for å sikre gode rammebetingelser. Dette har vært bekreftet i ulike empiriske undersøkelser, slik at det også i dag fremstår som en av nøkkelfaktorene for å lykkes (Judgev og Müller 2005; Ika 2009). Mange av studiene har imidlertid ikke vært genuint opptatt av politiske organisasjoner, der de administrative lederne har politikere over seg som har det

overordnede ansvaret for rammevilkårene til et prosjekt. Til tross for at mine tre prosjekter alle var kommunale og politisk styrt, så viste datamaterialet at det var klare kontraster mellom prosjektene med hensyn til administrativ ledelse sin rolle i denne initierende fasen. I prosjekt Familiens hus var assisterende rådmann gjennom flere år engasjert i å finne løsninger for å bedre det forebyggende arbeidet for barn og unge, og fremsto nærmest som en ildsjel for å realisere konseptet. Han så det som sin oppgave å sørge for at prosjektet ble politisk forankret på et tidlig stadium, og kan karakteriseres som en ”institusjonell entreprenør”. Fligstein (1997) definerer denne rollen slik: *“Actors who have social skills, that is, the ability to motivate cooperation of other actors by providing them with common meanings and identities.”* (s. 397). Assisterende rådmanns lange erfaring som leder for kommunens tjenester innenfor oppvekstområdet gjorde at han hadde tett kontakt med profesjonsgruppene som hadde ansvar for barn og unge. I tillegg hadde han nær kontakt med, og kjennskap til det politiske miljøet, og han var oppmerksom på betydningen av å sikre politisk oppmerksomhet om prosjektet før oppstart.

De to næringsprosjektene var også støttet av administrativ ledelse, ved at rådmannen og næringsrådgiveren prioriterte disse to prosjektene i saksfremlegget før næringsplanen gikk til politisk behandling. Imidlertid hadde de ikke deltatt i diskusjonene som førte til utviklingen av prosjektideene. De to næringsprosjektene fremstår derfor som svakere koblet til administrativ ledelse enn prosjekt Familiens hus. Datamaterialet mitt viser at det var en styrke for prosjekt Familiens hus at assisterende rådmann hadde en genuin interesse for prosjektideen i denne tidlige fasen, og samarbeidet godt med toneangivende profesjoner i kommunen for å forklare betydningen av prosjektideen til politikere og berørte grupper.

#### **8.1.4 Strategiplaners prioritet**

En faktor som ofte trekkes frem som avgjørende for prosjekters forankring og legitimitet, er at de er koblet til en virksomhets overordnede strategier og utviklingsplaner (Maylor 2003; Mikkelsen og Riis 2007; Karlsen og Gottschalk 2008; Andersen m.fl. 2010). I en kommunal sammenheng legges det ned en betydelig innsats i å utvikle strategiske planer, med tilhørende handlingsplaner, for å sikre at politiske vedtak blir fulgt opp. Det er derfor vanlig at prosjekter som vedtas er forankret til overordnede planer, og det kjennetegner også de tre prosjektene jeg har studert i min avhandling.

I prosjekt Familiens hus var ”Strategisk plan for tverrfaglig forpliktende samarbeid” vedtatt først, og deretter ble prosjekt Familiens hus definert som et konkret tiltak. Næringsprosjektene var også direkte koblet til kommunens strategiske planverk gjennom næringsplanen. Imidlertid tyder datamaterialet på at strategiske planer som omhandler kommunens lovpålagte områder, gis betydelig mer oppmerksomhet og prioritet enn planer som gjelder ikke-lovpålagte oppgaver. Informantene mine var opptatt av at dette skillet var særlig viktig i en situasjon der kommunen var økonomisk presset. Deres uttalelser kan tyde på at statusen til de strategiske planene er ulike. Politikerne og de administrative lederne opplevde ikke innholdet i næringsplanen som særlig forpliktende, men poengterte at det var viktigst å ivareta lovpålagte oppgaver.

### **8.1.5 Ekstern støtte og oppmerksomhet**

I tillegg til at prosjektene kan være drevet frem av kommunens ansatte, av politikere eller administrative ledere, kan kommunale utviklingsprosjekter også nyte godt av eksterne ildsjelers eller organisasjoners drahjelp i initiativfasen. Ringholm m.fl. (2011) fant at en viktig suksessfaktor var i hvor stor grad innovative ideer blir støttet av eksterne aktører og viktige nettverk. Dersom en kommunal prosjektidé støttes av andre organisasjoner eller ressurspersoner, kan det bidra til å legitimere prosjektet og utløse et sterkere engasjement også i kommunen. Eksterne støttespillere kan være alt fra regionale og sentrale myndigheter til betydningsfulle innbyggere og fagmiljøer som kan bidra med økonomiske eller faglige ressurser.

I mitt datamateriale fremkom det at prosjekt Familiens hus var det eneste av de tre prosjektene som både oppnådde ekstern finansiering i initiativfasen, og som i tillegg ble eksplisitt anbefalt av sentrale myndigheter. Dette var en viktig fødselshjelp, ikke minst signalene fra nasjonale myndigheter om at dette var et prioritert og viktig tiltak for å forbedre det forebyggende arbeid rettet mot barn og ungdom. Konseptet var på dette tidspunkt allerede innført i over 50 norske kommuner, og RBUP Nord hadde fått et statlig ansvar for å markedsføre konseptet til norske kommuner samt gjennomføre følgeevalueringer. I tillegg var det arrangert gjentatte seminarer som dreide seg om Familiens hus, der kommuner som hadde innført konseptet la vekt på de positive følgene det hadde hatt for deres tjenester overfor barn og unge. I mine intervjuer uttrykte både politikere, ledere og ansatte at nasjonale myndigheters fokus på området og andre kommuners erfaringer var vesentlige for at

prosjektet ble oppfattet som legitimt og prioritert. Med andre ord bidro dette til at konseptet ble sosialt autorisert (Røvik 2007). Det ble fremstilt som et entydig positivt virkemiddel både av andre kommuner og nasjonale myndigheter.

Prosjekt Kompetansesenter hadde også eksterne støttespillere ettersom ideen kom fra en anerkjent fagperson i regionen. I tillegg hadde nasjonale myndigheter allerede formulert et forslag om etablering av et nasjonalt kompetansesenter for samfunnssikkerhet i nordområdene. Det gjorde at både politikere og administrative ledere oppfattet prosjektideen som troverdig. Omdømmeprojektet var også støttet av eksterne miljø ved at kommunaldirektøren i Drammen kommune hadde deltatt på et møte med ressursgruppa, og gitt råd om hvordan kommunen kunne håndtere et slikt prosjekt. Nasjonale myndigheter fremsto også indirekte som en drivkraft ved at omdømme var et prioritert område, blant annet gjennom etablering av Omdømmeskolen som Kompetansesenteret for distriktsutvikling (Distriktssenteret) hadde fått driftsansvar for. Alle tre prosjektideene hadde med andre ord eksterne pådrivere og støttespillere. Prosjekt Familiens hus syntes likevel å skille seg ut ved at det fikk mest ekstern støtte. Næringsprosjektene hadde på sin side ikke eksterne støttespillere med tilsvarende kraft til å overbevise politikere, ledere og ansatte om ideenes styrke.

### **8.1.6 Finansiering**

Tilstrekkelig finansiering er i prosjektlitteraturen et grunnleggende fundament for å lykkes med prosjekter. I et prosjekt er det i utgangspunktet ingen ressurser, og i mange interne prosjekter undervurderes betydningen av økonomiske ressurser. I følge Andersen m.fl. (2010) er årsaken blant annet at det forventes at deltakerne kan arbeide kostnadsfritt med prosjektet parallelt med sine ordinære oppgaver, til tross for at det kan være tids- og ressurskrevende å gjennomføre slike utviklingsprosjekter. I Monsen og Nygård (2000) sin forskning på vellykkede prosjekter, var et gjennomgående kjennetegn at de var tilstrekkelig finansiert. "Tilstrekkelig" betydde i den sammenhengen at prosjektene hadde en grunnfinansiering som gjorde at de mest sentrale aktørene i stand til å konsentrere seg om prosjektet.

I datamaterialet mitt hadde de tre prosjektene ulik grunnfinansiering. Prosjekt Familiens hus fikk tilført 300.000 kroner fra nasjonale myndigheter. Denne summen ble av informantene opplevd som et godt utgangspunkt, først og fremst fordi man kunne frikjøpe en prosjektleder

som dermed ikke måtte håndtere prosjektet i tillegg til sine ordinære arbeidsoppgaver. De to næringsprosjektene ble til sammenligning støttet med 50.000 kroner per prosjekt, en sum som i utgangspunktet ble vurdert som et nytt og innovativt grep for å realisere små næringsprosjekter. Imidlertid innebar det at de to prosjektene hadde et betydelig svakere økonomisk fundament enn prosjekt Familiens hus.

### **8.1.7 Oppsummering av initiativfasen**

Datamaterialet i studien tyder på at det er fruktbart å utvide tidsrammen i studier av prosjekter, slik som Engwall (2003 b) anbefaler. Ethvert prosjekt blir til i en kontekst som preges av tidligere erfaringer, tilgjengelige ressurser og ulike begrunnelser. Drøftingen ovenfor viste at det var flere faktorer som bidro til at prosjekt Familiens hus fikk et bedre utgangspunkt i denne første fasen enn begge de to næringsprosjektene. For det første var prosjektet opplevd som et godt svar på erkjente problemer innenfor et av kommunens kjerneområder, noe som førte til at både politikere, administrative ledere og ansatte hadde reelle forventninger til prosjektet. For det andre at planer innenfor lovpålagte områder gis betydelig større oppmerksomhet. En tredje faktor var at det synes å ha hatt stor verdi for prosjekt Familiens hus at en administrativ leder fremsto som ildsjel og strateg i denne tidlige fasen, og sikret politisk og administrativ og faglig støtte. I tillegg antyder mitt datamateriale nettopp at dette prosjektet fikk stor legitimitet fordi konseptet var promotert og økonomisk støttet av nasjonale myndigheter og dessuten var prøvd ut i en rekke kommuner. En kan derfor se klare innslag av et normativt og til dels regulativt trykk fra institusjonelle omgivelser, sett ut fra terminologien til Scott (1995). Til sist fremsto det også som en styrke for prosjekt Familiens hus at det var tilstrekkelig finansiert, i motsetning til de to næringsprosjektene. Oppsummert illustrerer funnene at de tre prosjektene hadde et ulikt utgangspunkt med hensyn til legitimitet, ressursituasjon og forankring. De forskjellene bidro i sin tur til å legge viktige føringer for prosjektenes videre forløp.

## **8.2 Startfasen**

I fasen etter at prosjektet formelt er vedtatt er neste steg at det blir satt noen rammer for prosjektarbeidet. Organisatoriske valg, arbeid med målformuleringer og planleggingsteknikker har fremstått som viktige grep for å lykkes med prosjekter, dersom vi ser på tyngden av forskningsbidrag på området (Morris og Hough 1987; Pinto og Prescott

1990; Dvir og Lechler 2004; Judgev og Müller 2005; Ika 2009). Fasen preges av at prosjektet er nytt og unikt for alle deltakere, og en har ingen standardfasit som kan anvendes for alle typer prosjekter.

Hva kjennetegner så startfasen i de ulike prosjektene, og hvilket fundament legges for videre fremdrift? Tabellen nedenfor skisserer variasjoner med hensyn til: a) organisatoriske valg b) målformuleringer c) planleggingsperiode, og d) formelle prosjektplaner.

	<b>Familiens hus</b>	<b>Omdømmeprosjektet</b>	<b>Kompetansesenter for risiko, sårbarhet og beredskap</b>
<b>Organisatoriske valg</b>	Intern prosjektleder Styringsgruppe, prosjektgruppe og referansegruppe 25 involverte	Ekstern prosjektleder Prosjektgruppe med eksterne deltakere 11 involverte	Intern prosjektleder Prosjektgruppe med interne og eksterne deltakere 5 involverte
<b>Målformuleringer</b>	Klare	Uklare	Uklare
<b>Planleggingsperioden</b>	Lang planleggingsperiode, stor deltakelse fra ansatte	Kort planleggingsperiode	Kort planleggingsperiode
<b>Formelle prosjektplaner</b>	Ja	Nei	Nei

Tabell 8.2 Sentrale trekk ved startfasen

### 8.2.1 Organisatoriske valg

De organisatoriske valgene som gjøres i startfasen kan ha stor betydning for prosjektforløpet. Ut fra et rasjonelt perspektiv forventer vi at den struktur som velges, har stor innvirkning på hvem som får mulighet til å utøve reell innflytelse i prosjektene. Samtidig må en ta høyde for at organisering er mer enn rent tekniske grep. I prosjektforskningen har flere bidrag vært opptatt av at organisatoriske løsninger fremstår som meningsbærende symboler (Christensen og Kreiner 1991; Engwall 2003 a og b; Yazici 2009). Løsningene vil bli vurdert opp mot normer og verdier som både ansatte i basisorganisasjonen, og sentrale aktører i omgivelsene har i forhold til hva som er ”passende” organisatoriske valg for et prosjekt. Det innebærer at



de organisatoriske løsninger som oppleves som legitime av deltakere og andre interessenter, kan forventes å møte mindre motstand enn løsninger som ikke er i takt med normer og verdier internt i basisorganisasjonen eller eksternt.

Materialet viser at de tre prosjektene ble organisert på helt forskjellige måter. I prosjekt Familiens hus ble det brukt lang tid på å finne en egnet organisatorisk løsning. Utfordringen var at det var mange potensielle prosjektdeltakere. Etter sonderinger og rådføringer ble 25 deltakere fordelt på styringsgruppe, prosjektgruppe og referansegruppe. Valg av organisatorisk løsning kan i dette prosjektet sies å være i overensstemmelse med ansattes normer og verdier. Den eneste innvendingen som kom fram i intervjuer var fra et par informanter som mente at prosjektlederen i et slikt prosjekt ikke burde ha ingeniørbakgrunn, men ha særlig kompetanse innen helse- og sosialsektoren. Imidlertid ble denne innvendingen aldri uttalt offisielt.

De to næringsprosjektene hadde et annet utgangspunkt, fordi prosjektene ikke ble ansett å berøre internt ansatte på samme måte som prosjekt Familiens hus. De prosjektansvarlige sto dermed friere i forhold til å finne organisatoriske løsninger. I næringsplanen var det antydnet at begge prosjektene skulle gjennomføres i tett samarbeid med bestemte eksterne aktører. Disse definerte samarbeidsaktørene ble imidlertid aldri forespurt om å delta i Omdømmeprojektet. I stedet overlot næringsrådgiveren det til den eksterne konsulenten å bestemme hvilke ressurspersoner som skulle bidra med innspill, og utgjøre en slags prosjektgruppe. Prosjektet var ikke forankret i kommunen gjennom en styrings- eller referansegruppe, men det var lagt opp til en muntlig dialog mellom ekstern konsulent og næringsrådgiver i løpet av oppdragsperioden. Det var på dette tidspunkt ingen ansatte, politikere eller administrative ledere fra kommunen som tilkjennega noen motforestillinger i forhold til denne løsningen. Det fremkom også i mitt datamateriale at politikere og administrative ledere mente at det var næringsrådgiverens ansvar å følge opp næringsplanen. Imidlertid ble dette organisatoriske grepet umiddelbart fanget opp av lokalavisen, noe som førte til leserinnlegg som stilte kritiske spørsmål ved valg av organisering. Flere av kommentarene handlet om at bruken av en ekstern konsulent var en dårlig løsning, og det ble etterlyst et mer direkte engasjement fra kommunen sin side. Reaksjonene kan forstås i lys av et nyinstitusjonelt perspektiv, og resonnementet til Christensen og Kreiner (1991) om organisatoriske valg for prosjektorganisering. De hevder at prosjektorganisasjoner generelt er sårbare i forhold til hva

omgivelsene oppfatter som gode grep for organisering og styring, nettopp fordi de ikke kan legitimere sine aktiviteter ved hjelp av resultater før etter at prosjektet er avsluttet. Den valgte organisatoriske løsningen sto i kontrast til oppfatninger som mange av kommunens innbyggere hadde om hva som var hensiktsmessig for et slikt prosjekt, og det innebar at prosjektet allerede i startfasen fikk svekket legitimitet.

I prosjekt Kompetansesenter ble det valgt en sterkere forankring til kommunen ved at både ordføreren og næringsrådgiveren ble med i prosjektgruppa. I dette prosjektet ble de eksterne samarbeidspartnere som var nevnt i næringsplanen tatt med i prosjektgruppa, slik at deltakerne var i tråd med planen. Heller ikke i dette prosjektet hadde kommunen definert noen styrings- eller referansegruppe, noe næringsrådgiveren begrunnet med at prosjektet var så lite og avgrenset at det ikke var nødvendig. I startfasen ble denne løsningen positivt evaluert av de som deltok i prosjektgruppa. De ga særlig uttrykk for at en så toptung sammensetting av gruppa ville sikre fremdrift og handlekraft. Prosjektorganiseringen ble derfor opplevd som hensiktsmessig i dette stadiet av prosjektforløpet, og samstemte med kommunestyrets ønsker.

Oppsummert synes kun Omdømmeprojektet å ha fått svekket sin legitimitet i denne fasen som følge av de organisatoriske valgene. De organisatoriske løsningene i de to andre prosjektene ble derimot oppfattet som hensiktsmessige i forhold til det mandatet prosjektene skulle ivareta.

### **8.2.2 Målformuleringer**

Som nevnt er målfastsettelse en sentral aktivitet i startfasen av et prosjektforløp. En rekke prosjektforskere hevder at det å formulere klare mål har en viktig instrumentell funksjon, ved at det sikrer at både prosjekteiere, ledere og prosjektdeltakere har en felles forståelse av hva en ønsker som resultat av prosjektet (Pinto og Slevin 1987; Jessen 2008; Karlsen og Gottschalk 2008). Samtidig har målfastsettelsen en viktig symbolsk funksjon ved at den tilfører mening til arbeidet, til tross for at mål kan endres underveis i prosjektforløpet (Christensen og Kreiner 1991; Christenson og Walker 2004; Engwall 2006) De poengterer at avklarte mål er viktig for å skape felles forventninger til prosjektet, og unngå tvetydigheter og misforståelser. I empiriske studier av kommunale innovasjonsprosesser ser vi også at en suksessfaktor i startfasen var å definere og uttrykke felles overordnede mål som er enkle å forstå for sentrale aktører (Monsen og Nygård 2000; Ringholm m. fl. 2011).

Som vist i casebeskrivelsene mine, så var ingen av prosjektene preget av en klar og detaljert målangivelse i kommunestyrevedtakene. I vedtaket om Familiens hus var formålet med hovedprosjektet beskrevet i saksinnstillingen, og vedtaket om å igangsette et forprosjekt var formulert på følgende måte: *”Forprosjektet skal utarbeide en skisse til innhold for et hovedprosjekt”*. Også de to næringsprosjektene bar preg av en uklar bestilling fra kommunestyret med hensyn til hvilke aktiviteter og målsettinger knyttet til forprosjektene. Næringsplanen var i stedet konsentrert om mål og ambisjoner med hovedprosjektene. Alle de tre prosjektene jeg studerte var derfor preget av å være åpne prosjekter, uten en konkret bestilling i forhold til mål og forventede resultater av forprosjektene.

Etter at kommunestyret hadde vedtatt prosjektene, ble det overlatt til de administrativt ansvarlige å formulere en bestilling som anga mer tydelige forventninger til hva en ønsket å oppnå. Prosjektens ulike grad av forankring til administrativ ledelse i initiativfasen, medførte at det ble enklere å definere konkrete mål i prosjekt Familiens hus enn i de to næringsprosjektene. Assisterende rådmanns tidlige engasjement i prosjektet bidro til et tett samarbeid mellom ham og prosjektleder med hensyn til arbeidet med å formulere mål. Seks konkrete spørsmål ble utformet i den skriftlige prosjektplanen etter en diskusjon mellom medlemmer i styringsgruppa, prosjektlederen og koordinatoren for forebygging. Denne avklaringen medførte at forprosjektet fikk et konkret og avgrenset innhold. Omdømmeprosjektet ble også konkretisert gjennom fem spørsmål i anbuds brevet som gikk ut til de eksterne konsulentfirmaene., men det var et arbeid som næringsrådgiver alene tok ansvaret for. Kommunens bestilling var omfattende og berørte en rekke forhold som både handlet om markedsføringsgrep, tiltak for å bedre byens omdømme og forslag til hvordan et hovedprosjekt skulle ledes og organiseres. I prosjekt Kompetansesenter var det ikke utarbeidet noen konkrete spørsmål i denne fasen. De eksterne aktørene ble kontaktet, og det ble henvist til ordlyden i kommunestyrevedtaket som vektla at forprosjektet skulle *”utrede muligheten for etablering av et kompetansesenter.”*

Christensen og Kreiner (199)og Engwall (2006) påpeker betydningen av motiverende målformuleringer i startfasen av et prosjekt, både fordi det fører til instrumentell klarhet for de involverte aktører, og har en symbolsk funksjon som kan bidra til å legitimere prosjektet gjennom å påpeke relevans, nytte og mening. Datamaterialet mitt indikerer at deltakerne i de

to næringsprosjektene ikke kunne dra nytte av potensialet som avklarte målformuleringer kan bidra til.

### **8.2.3 Planleggingsperioden**

Empiriske funn i prosjektforskningen tilsier at det er hensiktsmessig å bruke god tid i startfasen for å sikre at prosjektene er bearbeidet tilstrekkelig før prosjektgruppa starter sitt arbeid. En slik bearbeiding kan bidra til at prosjektet er forankret hos ulike grupper av aktører som gjennom deltakelse i denne prosessen kan bidra med innspill og føle et eiendomsforhold til prosjektet. Kolltveit m. fl. (2004) vektlegger at de tidlige faser i et prosjektforløp er preget av usikkerhet, og videre at denne usikkerheten ikke bare er en trussel, men også en anledning til å lete etter muligheter. De formulerer seg på følgende måte:

*”Research has shown that the execution of the early phase may dramatically influence the value generation of the project and that the stakeholders possibilities to influence the project are best before the detailed agenda is set.”* (Kolltveit m.fl. 2004: 136)

Deres funn var basert på caseanalyser av fire store ingeniørlede prosjekt. Andre studier har vist at det i små utviklingsprosjekter er en styrke om det har vært brukt tid til å utrede, forankre og avklare sentrale forhold før prosjektgruppa går i gang. For eksempel fant Monsen og Nygård (2000) at et felles trekk ved vellykkede innovasjonsprosesser var at det hadde vært brukt tid til å sikre en felles målforståelse. Sentrale aktører fikk være med å bestemme hva de enkeltvis og som gruppe skulle bidra med.

Som jeg har beskrevet i caseanalysene, var det store forskjeller mellom prosjektene med hensyn til tidsbruk for å planlegge prosjektene. Prosjekt Familiens Hus ble vedtatt igangsatt i desember 2008, og det ble deretter brukt et halvt år på å finne prosjektleder, informere om prosjektet til berørte aktører, velge organisatoriske løsninger, definere konkrete mål og utvikle en prosjektplan. Det innebar at prosjektet var grundig diskutert og definert, med mange bidragsyttere involvert, før prosjektgruppa begynte arbeidet. De to næringsprosjektene ble vedtatt i mai 2009, og startfasen strakk seg kun over noen uker. Næringsrådgiveren var på dette tidspunktet opptatt av at det først og fremst var viktig å komme raskt i gang med prosjektene. Med bakgrunn i en forståelse av at han hadde ansvaret for disse næringsprosjektene, så valgte han på egen hånd å utarbeide et mandat i Omdømmeprojektet

som ble sendt på anbud til eksterne aktører. I prosjekt Kompetansesenter prioriterte han å spørre eksterne aktører om de ville delta, uten å definere et mandat for forprosjektet.

#### **8.2.4 Formell prosjektplan**

I tradisjonell prosjektlitteratur har prosjektplanlegging fått stor oppmerksomhet (Morris og Hough 1987; Pinto og Slevin 1987; Ika 2009). Temaet dominerte prosjektlitteraturen i flere tiår. Det hadde bakgrunn i en tro på at jo mer detaljert et prosjekt ble planlagt, jo enklere var det å oppnå suksess. Denne troen på prosjektplanlegging er fortsatt tydelig i den normative prosjektlitteraturen (Jessen 2005; Rolstadås 2006; Karlsen og Gottchalk 2008; Andersen m.fl. 2010). Imidlertid fremstilles planlegging på en mer nyansert måte i disse nyere bidragene. En årsak til dette var at det ble tydeligere i empiriske studier at tross for nitidig og detaljert planlegging av prosjekt, så syntes ikke suksessraten å øke. Det var lite hensiktsmessig å definere detaljerte aktiviteter på et stadium i prosjektforløpet der en visste minst om hvilke muligheter og barrierer som oppsto underveis. Andersen m.fl. (2010) understreker at det er viktig å fastsette når prosjektet skal være utført, for å sikre at prosjektet får tilstrekkelig prioritet. I stedet for å legge en detaljert handlingsplan til grunn i startfasen av et prosjekt, så vil det være mer hensiktsmessig å utvikle milepælsplaner. Det betyr at en milepæl fungerer som et sjekkpunkt, som beskriver hvor et prosjekt bør være på et gitt tidspunkt frem i tid. I kontrast til detaljerte handlingsplaner, så anbefaler den normative litteraturen å fokusere på delresultater som en ønsker å oppnå underveis mot det endelige resultatet. Hensikten med en slik plan er å være åpen for at mange ulike aktiviteter kan være hensiktsmessige for å nå delmålene. Prosjektet vil fremstå som fleksibelt, ved at de konkrete aktivitetene tilpasses som oppstår underveis i prosjektforløpet.

I de tre prosjektene jeg studerte var det kun i prosjekt Familiens hus at det ble utformet en skriftlig prosjektplan som hadde preg av å være en milepælsplan, der sentrale aktiviteter for både forprosjekt og hovedprosjekt var definert. I tillegg var det satt en tidsfrist for start og avslutning av forprosjekt og hovedprosjekt. I de to næringsprosjektene var manglende prosjektplaner begrunnet med at prosjektene ble ansett som små og kortvarige. I Omdømmeprojektet var prosjektstyringen planlagt som en muntlig dialog med ekstern konsulent underveis i prosjektforløpet. Imidlertid var det også formell styring ved at det i kontrakten var satt en tidsfrist på tre måneder som den eksterne konsulenten fikk for å utarbeide en prosjektrapport. I prosjekt Kompetansesenter var kommunens styring med

prosjektene tenkt sikret gjennom næringsrådgiverens og ordførerens deltakelse i prosjektene. Tidsfrist for ferdigstillelse av prosjektet var ikke et tema i denne fasen.

### **8.2.5 Oppsummering av startfasen**

Sammenligningen min viser at startfasen i prosjekt Familiens hus skiller seg fra de to næringsprosjektene med hensyn til forankring og bearbeiding før gjennomføringsfasen. Det var brukt tid og ressurser på å gjøre prosjektet kjent for mulige interessenter, samt velge organisatorisk oppbygging og utvikle konkrete mål og formelle prosjektplaner. Slik sett har prosjektet klare rasjonelle trekk, samtidig som assisterende rådmann og kommunens prosjektleder tilpasset det til de normer og verdier som var rådende i kommuneorganisasjonen, og blant ansatte innenfor oppvekstfeltet spesielt.

Begge næringsprosjektene var derimot preget av svak organisatorisk forankring i kommuneorganisasjonen, uklare eller manglende mål, kort planleggingsperiode og mangel på prosjektplaner. I startfasen til de to næringsprosjektene synes valgene å ha blitt tatt på bakgrunn av en form for ”stivhengighet” i kommunen. Bidrag fra eksterne aktører ble ansett som en forutsetning for å sikre kompetanse og bedre kapasitet for oppfølging, og prosjektene ble lite bearbeidet internt før de ble igangsatt. Disse rammebetingelsene medførte at de to prosjektene fremsto som vage og lite planlagt på det tidspunktet da prosjektledere og prosjektgruppene skulle gå i gang med å gjennomføre prosjektene. I tillegg hadde Omdømmeprosjektet blitt møtt med hard kritikk i lokalavisen på grunn av at det ble valgt en organisatorisk løsning der ekstern konsulent og eksterne aktører fikk delegert ansvar for å gjennomføre forprosjektet. De interne normene sto med andre ord i kontrast til hva lokalavisene journalister og mange lesere oppfattet som ”god prosjektstyring”. Denne faktoren førte til en negativ holdning fra omgivelsene og svekket legitimitet allerede før prosjektet ble igangsatt.

### **8.3 Gjennomføringsfasen**

Denne fasen er tidsperioden fra prosjektlederen og prosjektgruppene igangsetter prosjektarbeidet og frem til prosjektgruppa oppløses. Pinto og Prescott (1990) hevder at når prosjekter går over fra en planleggingsfase til en handlingsfase vil de møte utfordringer som er i en helt annen kategori enn i de innledende faser. Prosjektlederne blir viktige aktører i denne fasen, og deres lederstil har fått mye oppmerksomhet i prosjektlitteraturen (Judgev og

Müller 2005; Ika 2009; Müller og Turner 2010). Imidlertid er denne typen utviklingsprosjekter i særlig grad avhengig av god kommunikasjon med sentrale aktører i basisorganisasjonen i gjennomføringsfasen. Andersen (2006) hevder at i slike interne prosjekter skal prosjektleveransen tilbake til basisorganisasjonen etter prosjektavslutning, noe som krever at produktet må tilpasses de behov som organisasjonen har. Gjennomføringen vil derfor avhenge av den evnen prosjektledere og de administrative lederne i basisorganisasjonen har til å samarbeide om prosjektoppfølgningen. De må følge opp gjennom tidsfrister og milepæler, bidra til å avklare hvilke prosjektmål som skal oppnås og ikke minst legge til rette for et godt samspill i prosjektgruppa. I tillegg må lederne ivareta kommunikasjon med interessenter i og utenfor basisorganisasjonen som fatter interesse for prosjektet. Det siste poenget understreker Engwall (2003 b) sitt argument om at prosjekter ikke er ”isolerte øyer”, men finner sted i en kontekst der omgivelsene kan skape problemer så vel som muligheter for prosjektgjennomføringen. Dette poenget er særlig relevant for kommunale organisasjoner der åpenhet og innsyn medfører at prosjekter kan oppnå betydelig offentlig oppmerksomhet.

I mitt datamateriale fremkom det noen viktige variasjoner mellom prosjektene med hensyn til de ovenfor nevnte forhold, og de oppsummeres i tabell 8.3: a) styring gjennom tidsfrister, b) klarhet i mål, c) samspillet internt i prosjektgruppa, og d) grad av oppmerksomhet fra medier.

	<b>Familiens hus</b>	<b>Omdømmeprojektet</b>	<b>Kompetansesenter for risiko, sårbarhet og beredskap</b>
<b>Styring gjennom tidsfrister</b>	Tidsfrist for gjennomføring overholdes	Tidsfrist for gjennomføring overholdes	Uavklart tidsfrist for gjennomføring
<b>Klarhet i mål</b>	Klare og definerte	Uklare	Uklare
<b>Samspill i prosjektgruppa</b>	Interne aktører var aktive. Eksterne aktører lite aktive	Eksterne aktører var aktive. Interne aktører lite aktive.	Gradvis synkende oppslutning fra interne og eksterne aktører.
<b>Medieoppmerksomhet</b>	Ingen	Stor	Ingen

*Tabell 8.3 Sentrale trekk ved gjennomføringsfasen*

### **8.3.1 Definerte tidsfrister**

Prosjektlederens handlinger er avgjørende for fremdrift og utvikling i gjennomføringsfasen, men samtidig må administrativ ledelse i basisorganisasjonen legge føringer for arbeidet i samspill med prosjektlederen. Et sentralt virkemiddel som understrekes i prosjektlitteraturen er å sette tidsfrister for gjennomføring (Andersen 2010; Jessen 2005) Det dreier seg både om å definere en frist for ferdigstilling av prosjektet som sådan, og i større prosjekter er det også vanlig å definere noen frister for når en forventer at ulike milepæler er nådd. I det følgende ser jeg nærmere på i hvor stor grad prosjektene ble styrt gjennom planer og tidsfrister, og hvilke aktører som skapte fremdrift i prosjektene.

I prosjekt Familiens Hus ble prosjektlederen utnevnt på grunn av sin prosjektlederkompetanse og erfaring med byggeprosjekter som ansatt i bygg- og eiendomsetaten, og fordi det var mulig å kjøpe henne fri fra andre oppgaver slik at hun hadde tid til å følge opp prosjektet. Som vist i casebeskrivelsen, så understreket prosjektlederen at det var vanskelig å benytte seg av de vante prosjektstrategier i et prosjekt som var så uavklart og dertil så annerledes enn ordinære byggeprosjekter. Hun la derfor opp til en strategi der diskusjon og medvirkning i prosjektforløpet ble vektlagt, uten å fokusere på tidsrammer og frister for ferdigstilling i prosjektmøtene. Dette til tross for at det i prosjektplanen var angitt en frist for ferdigstilling



for både forprosjektet og hovedprosjektet. Hun kjente til kulturen hos ansatte innenfor helse- og sosialfeltet og forventet at det var nødvendig å bruke tid for å skape en felles problemforståelse og oppfatning av arbeidet. En felles studietur så hun som et nyttig virkemiddel for å sikre at deltakerne fikk forståelse og motivasjon for prosjektmålet. Datamaterialet viste at informantene hadde ulike oppfatninger med hensyn til at tidsfrister og milepæler ikke hadde blitt diskutert på prosjektmøtene utover formuleringer i prosjektplanen. Ingen av de kritiske kommentarene ble imidlertid uttalt i prosjektmøter. Deltakerne hadde forståelse for at det var utfordrende å organisere et samarbeid med mange deltakere som allerede var fullt engasjert i sine ordinære jobber. Til tross for at prosjektet hadde lav aktivitet det første halvåret, så ble prosjektgruppas arbeid ferdigstilt i tråd med den formelle prosjektplanen. En forklaring på at tidsfristen ble holdt, var at styringsgruppa hadde en disiplinerende effekt, og assisterende rådmann fungerte både som samtalepartner for prosjektleder og bidro til at styringsgruppemøter ble avholdt og beslutninger tatt, slik at forprosjektet ble klart til politisk behandling innen tidsfristen. En annen drivkraft var at prosjektleder hadde fått frikjøpt tid til å følge opp prosjektene. Det økonomiske fundamentet i prosjektet fremsto derfor som en betingelse for fremdriften.

Omdømmeprojektet sto i kontrast til prosjekt Familiens hus ved at det førstnevnte ble satt ut på anbud til en ekstern aktør. Beslutningen innebar at prosjektlederansvaret for gjennomføring av forprosjektet ble delegert til en ekstern konsulent som fikk betalt for å gjennomføre prosjektoppdraget. Konsulenten hadde fått angitt en tidsfrist på tre måneder til å ferdigstille en rapport, og dette ble fulgt opp. I så måte utmerker det prosjektet seg med en stram prosjektstyring, og årsaken var at et betalt oppdrag til en ekstern konsulent gjorde det mulig å gjennomføre prosjektet innen fristen.

I prosjekt Kompetansesenter var næringsrådgiveren utnevnt til prosjektleder og formelt ansvarlig for fremdriften. I og med at det ikke var utformet en prosjektplan med tidsfrister og definerte milepæler, var det uavklart ved prosjektstart hvilket tidsperspektiv dette forprosjektet skulle ha. I aktivitetsplanen som regiondirektøren for Sivilforsvaret utarbeidet til prosjektgruppas andre møte i oktober, foreslo han at forprosjektet skulle være klart for politisk behandling i januar 2010. Imidlertid ble ikke denne tidsfristen på et halvår diskutert i prosjektmøtene. Næringsrådgiveren ga uttrykk for at det var vanskelig å forholde seg til slike tidsfrister i en presset arbeidssituasjon. Prosjektgruppa ble ikke innkalt til et nytt møte etter

januar 2010, noe næringsrådgiver forklarte med at Nordområdekonferansen og andre gjøremål førte til at han ikke hadde kapasitet til å følge opp prosjektet. Det var heller ingen andre aktører som etterlyste fremdrift. Prosjektet stoppet med dette helt opp, men uten at prosjektet formelt ble avsluttet.

Datamaterialet indikerer at det kun var prosjektet som hadde innleid ekstern prosjektleder som var preget av stram tidsstyring, men også i prosjekt Familiens hus ble deltakerne etter hvert opptatt av å nå målet om å ferdigstille prosjektet innen ett år. I så måte skiller prosjekt Kompetansesenter seg ut, ved at verken prosjektleder eller deltakerne følte at de hadde en forpliktelse om å ferdigstille prosjektet innenfor et avgrenset tidsrom. Politikerne spilte ikke en aktiv rolle som pådrivere for fremdrift i noen av de tre prosjektene. De begrunnet det med at de hadde for liten innsikt i prosjektene og administrasjonens totale arbeidsmengde til å ha noen formening om tidsfrister. Funnene antyder at ansvaret for å definere tidsfrister og milepæler, og oppfølging av disse, påhvilde administrativ ledelse i basisorganisasjonen i samarbeid med formell prosjektleder. Det syntes enklere i de to prosjektene der det var avsatt økonomiske midler til prosjektleder for å gjennomføre prosjektene.

### **8.3.2 Klarhet i mål**

I det følgende vil jeg se på hvordan målformuleringer og målforståelse virket inn på prosjektgjennomføringen. Som tidligere nevnt er målformuleringer et kjerneaspekt ved prosjekter for å gi mening og retning til arbeidet. Prosjektene hadde ulike utgangspunkt i denne fasen, som følge av hendelser i initiativ- og startfasen. Prosjekt Familiens hus hadde på dette tidspunkt avklarte og definerte mål. Omdømmeprojektet hadde også definerte mål ved at næringsrådgiver hadde formulert seks ulike spørsmål i anbudsbrevet til de eksterne konsulentfirmaene. I prosjekt Kompetansesenter ble målsettingen med forprosjektet ikke avklart før i gjennomføringsfasen. Det innebar at det gjensto å skape en felles forståelse i prosjektgruppe og basisorganisasjon med hensyn hva en ønsket å oppnå med dette prosjektet.

I prosjekt Familien hus var det i løpet av gjennomføringsfasen, ingen av deltakerne som stilte spørsmål i forhold til mål og mandat med forprosjektet. Prosjektet ble oppfattet som klart definert, og prosjektarbeidet resulterte i at de opprinnelige spørsmålene ble avklart. En kan derfor karakterisere prosessen som rasjonelt styrt, der formelle mål ga retning til arbeidet.

Målformuleringene i Omdømmeprojektet kan på dette stadiet karakteriseres som omfattende, men likevel et skriftlig definert oppdrag. Til tross for denne skriftlige bestillingen valgte den eksterne konsulenten å tilføye et mål om å gjennomføre en statuskartlegging. Det innebar at mandatet ble betydelig utvidet i forhold til den opprinnelige bestillingen. Prosjekt Kompetansesenter var det eneste prosjektet som ble igangsatt uten at det var avklart konkrete målsettinger med forprosjektet. Næringsrådgivers plan var at prosjektmålene skulle defineres av prosjektgruppa i fellesskap. På det første møtet ble deltakerne enige om at deres oppdrag var å finne ut om det var *”liv laga”* å gå videre med et hovedprosjekt. Det ble derfor lagt opp til en tretrinnsbehandling i prosjektet, der det først skulle legges et fundament for arbeidet gjennom forprosjektet. Deretter skulle det utformes et hovedprosjekt for å utrede en detaljert plan for senteret og sikre finansiering. Et siste steg var selve etableringen av senteret. Til tross for at prosjektgruppa tidlig ble enige om at målene med forprosjektet skulle være å utforme en forstudierapport, så oppsto det diskusjoner om hvordan forprosjektet kunne avgrensnes for at det skulle bli håndterlig i forhold til de knappe ressurser som var avsatt. Et tilbakevendende tema i prosjektmøtene var hvilke aktiviteter som hørte hjemme i forprosjektet og hva som burde vente til et eventuelt hovedprosjekt. Deltakerne ble i økende grad bevisste på at kompetansekartlegging og alliansebygging ville kreve en omfattende innsats som ikke sto i forhold til forprosjektets rammebetingelser.

Oppsummert synes grad av målklarhet å ha betydelig innvirkning på hvor håndterbart prosjektet ble opplevd å være for de som skulle løse prosjektoppgaven. I prosjekt Familiens hus, ble mandatet opplevd som avgrenset og klart definert av prosjektdeltakerne og de administrative lederne. For de to næringsprosjektene var gjennomføringsfasen derimot preget av målene ble opplevd som både uklare og ambisiøse, noe som skapte en vanskelig situasjon for de involverte.

### **8.3.3 Prosjektdeltakernes oppslutning og samarbeid om prosjektarbeidet**

I gjennomføringsfasen er det av stor betydning at de som deltar i prosjektgruppene fungerer godt i fellesskap. I mange forskningsarbeider er nettopp dette poenget trukket frem som en sentral suksessfaktor (Pinto og Kharbanda 1995; Belassi m.fl. 2007; Kendra og Taplin 2004; Schmid og Adams 2008). Prosjektarbeidsformen bygger på gruppearbeid som et grunnmønster.

I tillegg blir det i enkelte prosjekter også opprettet styringsgrupper og referansegrupper som prosjektgruppa skal samhandle med.

I kapittel 3 utledet jeg forventninger om utfordringer som kan oppstå med en slik arbeidsform. En antakelse er at små utviklingsprosjekter vil preges av at det er vanskelig å oppnå god oppslutning og samarbeid om prosjektarbeidet. For det første har deltakerne også ansvar for å utføre sine ordinære jobber, noe som kan bidra til tidspress og rollekonflikter (Ford og Randolph 1992; Packendorff 2006). For det andre kan vi forvente problemer som følge av at deltakerne har ulik organisasjonstilhørighet og faglig bakgrunn, og dermed representerer ulike subkulturer (March og Simon 1958). Kommunikasjonsproblemer og interessekonflikter er derfor forventede konsekvenser i små og kortvarige prosjekter der prosjektdeltakerne ikke har fått anledning til å utvikle et sosialt fellesskap. En rekke prosjektforskere har det siste tiåret satt fokus på hvordan ledere kan håndtere slike utfordringer. Et virkemiddel er at ledere i basisorganisasjonen tar ansvar for å legge til rette for at deltakerne har rammebetingelser som gjør det mulig å delta i prosjektet, til tross for tidspress. Et annet virkemiddel handler om lederes evne til å skape felles normer og verdier som kan legge et godt grunnlag for samarbeidet. Christenson og Walker (2004) vektlegger betydningen av at ledere utvikler en visjon alle deltakerne kan identifisere seg med. Andre bidragsytere peker på lederes ansvar for å skape en felles samarbeidskultur som støtter innovativt prosjektarbeid (Kendra og Taplin 2004; Schmid og Adams 2008). I det følgende vil jeg vise i hvor stor grad slike utfordringer kom til uttrykk i de tre prosjektene i Harstad kommune, og i hvor stor grad prosjektleder og administrativ ledelse tok ansvar for å legge til rette for et godt samarbeid.

Prosjekt Familiens hus var det prosjektet som hadde flest interne deltakere. Som beskrevet i initiativfasen, så var prosjektideen godt forankret hos ansatte i kommunen. En kan derfor forvente at de ansatte som ble invitert inn i prosjektgruppa var motiverte for å bidra til prosjektet. I mitt materiale var det likevel tydelig at de ansatte var frustrerte over krysspresset de opplevde som følge av at prosjektdeltakelsen kom i tillegg til deres ordinære arbeidsoppgaver. Likevel stilte de opp uten krav eller innsigelser. Det syntes å være en felles oppfatning blant de ansatte om at det var ”kultur” for å bidra. I tillegg valgte prosjektleder å stimulere til involvering og engasjement blant deltakerne, gjennom en felles studietur.

Utfordringene med hensyn til deltakelse og oppslutning viste seg å være store i alle prosjektene i forhold til de eksterne prosjektmedlemmene. De to næringsprosjektene var organisert slik at eksterne deltakere utgjorde hele, eller flertallet i prosjektgruppa, og begge prosjektene var basert på frivillig innsats fra disse. I Omdømmeprojektet var den eksterne konsulenten betalt for å utføre jobben, mens deltakerne i ressursgruppa stilte opp gratis. Flere av deltakerne kritiserte rammebetingelsene for sin innsats i intervjuer med meg. De uttalte at de neppe ville stille opp på samme måte ved en eventuell senere anledning. Hendelsesforløpet i prosjekt Kompetansesenter viste at de eksterne deltakerne etter hvert ble opptatt av å sette klare grenser for sin egen innsats. Et felles trekk ved de to med næringsprosjektene var at alle eksterne deltakere var opptatt av at kommunale prosjekter måtte forankres i kommunen på en sterkere måte enn hva som var tilfelle. De ønsket seg prosjektledere fra kommunen som tok et tydelig ansvar for prosjektet både utad og innad. I tillegg så de behov for at kommunens ledere og politikere viet mer oppmerksomhet til prosjektene i løpet av prosjektperioden. De eksterne prosjektdeltakerne som hadde deltatt frivillig poengterte i intervjuer at de fikk lite igjen for innsatsen. De valgte derfor å begrense sitt engasjement.

Dette funnet illustrerer problemene som kan oppstå når det legges opp til at eksterne aktører skal bidra. Vabo (2010) har i en artikkel sett på hvordan norske kommuner legger opp til nettverkbasert samarbeid om visse oppgaver med eksterne aktører. Hun hevder at slike horisontale samarbeidsformer preges av fravær av kommandosystem og hierarki.<sup>61</sup> Slike relasjoner må derfor styres på en ”myk” måte, som innebærer overtalelse og argumenter. Kommunen kan ikke forvente at eksterne parter stiller vederlagsfritt opp for et prosjekt som kommunen har vedtatt.

Studien min bekrefter også et annet funn i prosjektteorien, som vektlegger kulturelle utfordringer. Prosjekter som er heterogent sammensatt vil preges av samarbeidsutfordringer fordi aktører preges av ulike normer og verdier om hva de oppfatter som gode løsninger for prosjektarbeid (Kendra og Taplin 2004; Schmid og Adams 2008). Dersom det ikke brukes tid på å komme frem til omforente målsettinger og metoder for prosjektarbeidet, så kan en forvente samarbeidsproblemer. Særlig ble dette tilfelle i prosjekt Kompetansesenter, der eksterne deltakere mistet motivasjonen på grunn av at de ikke fikk gjennomslag for sine

---

<sup>61</sup> Vabo (2010) skiller mellom horisontale og vertikale samarbeid med eksterne aktører. Horisontale samarbeid handler om samarbeid mellom aktører på samme nivå i verdikjeden. Vertikale samarbeid er samarbeid med kunder, brukere og leverandører.

løsningsforslag. Deres normer og verdier for god prosjektstyring sto med andre ord i kontrast til erfaringene de fikk med dette prosjektet.

#### **8.3.4 Medieoppmerksomhet**

En annen faktor som kom til syne i caseanalysene mine, var at prosjektene varierte sterkt med hensyn til interesse fra aktører utenfor kommuneorganisasjonen. Som nevnt kan en forvente at offentlig virksomhet vies stor interesse fra omgivelsene, noe som ofte kommer til uttrykk gjennom medieoppslag (Gunn 1987). Prosjekter som eies av en kommune kan i noen tilfeller få stor oppmerksomhet hvis de er unike, og skiller seg radikalt ut fra kommunens ordinære driftsoppgaver. Prosjekter som blir gjenstand for en slik oppmerksomhet vil derfor være utsatt for at media kan fremstille prosjektet i et negativt lys. Disse aktørene bidrar med andre ord til å påvirke hvilken historie som fortelles, og kan derfor ha stor innvirkning på hvordan prosjektet forstås både av de som deltar direkte og andre interessenter. I et subjektivistisk perspektiv blir det tydelig hvem som får gjennomslag i forhold til å beskrive suksess eller fiasko (Fincham 2002). Eventuell støtte eller motstand i gjennomføringsfasen fra aktører i omgivelsene kan derfor forventes å gi konsekvenser for prosjektutfall. Flere av informantene mine var opptatt av medias rolle, og de fortalte at oppslag i lokalavisen om kommunale prosjekter og tjenester ofte var negative. De mente at media hadde stor makt i forhold til hvordan kommunal virksomhet ble oppfattet.

I min studie var Omdømmeprojektet av særlig interesse for media, både fordi kommunen hadde et reelt omdømmeproblem og fordi omdømme i kommunesektoren var et tema som syntes å ha stor interesse hos avisas lesere. Prosjektet fikk oppmerksomhet før det ble igangsatt, og ekstern konsulent var uforberedt på den negative omtalen prosjektet ble møtt med også i gjennomføringsfasen. utfordringene ble ikke mindre ved at representanter fra kommunen valgte å forholde seg passivt til kritikken. I gjennomføringsfasen ble medias fremstilling opplevd som belastende for alle de involverte, og det dannet seg et inntrykk både internt i kommunen og eksternt at prosjektet var lite vellykket lenge før det kom til sin avslutning.

#### **8.3.5 Oppsummering av gjennomføringsfasen**

Fremstillingen overfor identifiserer noen sentrale forskjeller i gjennomføringsfasen i de tre prosjektene. Prosjekt Familiens hus står i klar kontrast til de to næringsprosjektene på en

rekke punkter. Det førstnevnte prosjektet er preget av klar fremdrift og møtte få hindringer, noe som skyldtes hendelser i initiativ- og startfasen. Blant annet hadde assisterende rådmann markedsført prosjektideen over tid, slik at den oppnådde solid støtte fra andre administrative ledere, toneangivende profesjonsgrupper og politikere. I tillegg var det avsatt tilstrekkelige økonomiske midler som bidro til at prosjektlederen kunne legge innsats ned i prosjektet og arrangere en studietur for deltakerne i styrings- og prosjektgruppa. I tillegg syntes målklarheten i dette prosjektet å bidra til effektiv innsats fra deltakerne. Målene fungerte som styrende for atferd, i tråd med forventninger ut fra et rasjonelt perspektiv. Administrativ ledelse i kommunen spilte en aktiv pådriverrolle for gjennomføring, samtidig som prosjektfremdriften ikke var avhengig av eksterne aktørers engasjement. De to eksterne deltakerne var stort sett fraværende i gjennomføringsfasen, men de interne deltakerne stilte opp til tross for tidspress. Prosjektets innhold var i tråd med de involvertes normer og verdier, og arbeidet ble derfor opplevd som viktig og prioritert deretter. Prosjektet var heller ikke eksponert for kritiske omtale i mediene, og deltakerne kunne jobbe uforstyrret for å gjennomføre forprosjektet.

En tydelig utfordring for næringsprosjektene var at målene med forprosjektet ble opplevd som uklare for deltakerne gjennom hele prosjektperioden. De hadde forskjellige forventninger til prosjektene uten at dette eksplisitt ble diskutert. Omdømmeprojektet var stramt styrt tidsmessig, men samtidig fremsto prosjektmålene som uklare og ambisiøse. Det førte til at prosjektleveransen fremsto som vanskelig å håndtere på det tidspunktet prosjektgruppa ble oppløst. Stram styring tidsmessig syntes derfor ikke å være tilstrekkelig grep for å bidra til en god prosjektgjennomføring. Prosjekt Kompetansesenter var på sin side preget av både manglende tidsfrister og uklare mål. Med andre ord manglet det prosjektet sentrale formelle rammer som kunne bidra til fokus og retning.

Et annet moment som syntes å gjøre gjennomføringen særlig utfordrende for begge næringsprosjektene, var avhengigheten av eksterne aktører. Prosjekt Kompetansesenter hadde riktignok næringsrådgiveren som prosjektleder og ordføreren som deltaker i prosjektgruppa, men kapasitets- og kompetansebegrensninger hos dem bidro til at prosjektet ble avhengig av de eksterne deltakernes dugnadsinnsats. I Omdømmeprojektet var både prosjektleder og alle medlemmene av ressursgruppa eksterne. Valget om å gi en ekstern konsulent ansvaret ble problematisk av flere grunner. For det første hadde han ingen tidligere erfaring med

kommunale prosjekter, og hadde derfor liten kjennskap til det politiske spillet og den kommunale logikken. For det andre fikk dette valget negativ oppmerksomhet i media allerede før prosjektarbeidet ble påbegynt. Medieoppslagene ble opplevd som belastende av deltakerne i ressursgruppa, og bidro til at deres interesse og motivasjon for prosjektet avtok.

#### **8.4 Avslutningsfasen**

Som tidligere understreket er prosjektene i en sårbar fase etter at prosjektgruppa er lagt ned, og organisasjonen som eier prosjektene skal overta for å oppsummere prosjektet samt avklare veien videre. Den kompetansen og entusiasmen som var til stede ved prosjektstart, blir gjerne svakere nettopp fordi aktørene som overtar prosjektet vanligvis har et mangfold av arbeidsoppgaver og konkurrerende prosjekter å ivareta. Små kommunale utviklingsprosjekter vil i så måte være særlig utsatt for nedprioritering fordi administrative ledere og politikere står overfor en omfattende og skiftende dagsorden. Prosjekter som ble igangsatt et par år tilbake vil dessuten bli avsluttet i en annen politisk kontekst enn da de ble vedtatt. Nylehn (2002) påpeker at en typisk utfordring i en slik situasjon er å gjøre avslutningen til en bevisst handling, som legger til rette for at organisasjonen kan lære av de erfaringer prosjektarbeidet har gitt. En uavklart situasjon vil derimot stenge for læring, ved at en ikke forvalter de resultater som prosjektet har ført til. En bevisst avslutning av slike utviklingsprosjekter er at administrative ledere i samarbeid med politikere vurderer nytten av prosjektene og evaluerer de bidrag som prosjektinnsatsen har gitt for basisorganisasjonen. Det kan føre til at prosjektet blir bestemt videreført, eller til at prosjektideen blir lagt død. Utfordringen for beslutningstakerne er om de har tilstrekkelig innsikt i prosjektutviklingen til at de kan gjøre prosjektavslutningen til en bevisst handling.

De tre prosjektene jeg har analysert i avhandlingen min hadde ulike hendelsesforløp i avslutningsfasen. Ut fra datamaterialet var det noen viktige faktorer som syntes å skille prosjektene. I tabellen nedenfor oppsummeres følgende variasjoner mellom prosjektene i avslutningsfasen: a) prosjektgruppas leveranse, b) administrative lederes rolle, c) politisk interesse og støtte til prosjektet, og d) interesse fra media.



	<b>Familiens hus</b>	<b>Omdømmeprojektet</b>	<b>Kompetansesenter for risiko, sårbarhet og beredskap</b>
<b>Prosjektgruppas leveranse</b>	Konkret forslag til hovedprosjekt	Uklart og lite konkret forslag til hovedprosjekt	Uklart og lite konkret forslag til hovedprosjekt
<b>Administrative lederes rolleutforming</b>	Aktiv og støttende	Passiv	Passiv
<b>Politisk interesse og støtte til prosjektet</b>	Gjentatt politisk behandling og tverrpolitisk støtte	Politisk behandling, men klar kritikk	Manglende interesse fra politikerne
<b>Interesse fra media</b>	En viss interesse da prosjektet ble koblet sammen med skolenedleggelse	Sterk medieinteresse	Ingen oppmerksomhet

*Tabell 8.4 Sentrale trekk ved avslutningsfasen*

#### **8.4.1 Prosjektgruppas leveranse**

Når prosjektgruppa opphører å fungere, enten fordi de har løst prosjektoppdraget eller ved at prosjektet stopper opp, så er det de administrative ledere i basisorganisasjonen som har ansvaret for å gripe fatt i prosjektet. Det kan enten innebære å føre det videre til politisk behandling, eller å evaluere prosjektresultatene for å lære av de erfaringene som prosjektet har ført med seg. Et forhold som har betydning for hvor enkelt det er for basisorganisasjonens ledere å håndtere prosjektet etter at prosjektgruppa er nedlagt, er i hvor stor grad prosjektleveransen fremstår som et ferdigbehandlet produkt. Nylehn (2002) viser problemene ved leveranser som er uklare og kan tolkes ulikt alt etter hvem som vurderer disse. En slik uklarhet fører i denne sammenhengen til at kommunens administrative ledelse får et stort ansvar med å fortolke og evaluere leveransen fra prosjektgruppa, før resultatet blir lagt fram til politisk behandling.

Igjen ser vi at prosjekt Familiens hus skiller seg fra de to næringsprosjektene ved at prosjektgruppa leverer et konkret og tilrettelagt forslag til hovedprosjekt. Det kan derfor legges fram for politisk beslutning uten at det er behov for videre bearbeiding. De to

næringsprosjektene leverte derimot produkter som ble opplevd som uferdige. Det medførte at de to prosjektene ble vanskelig å håndtere for de administrative lederne. I materialet fremkom det at dette var en vesentlig årsak til at kommunens administrasjon valgte å prioritere andre arbeidsoppgaver enn disse to næringsprosjektene.

#### **8.4.2 Administrative ledes rolleutforming**

Pinto (2000) skriver at en viktig faktor for å lykkes med prosjekter, er nøkkelaktørens evne til å bruke politisk makt for å få gjennomslag for sine ideer. Prosjektet er en aktivitet som ligger utenfor de ordinære driftsaktivitetene, og det er derfor av stor betydning å manøvrere prosjektet slik at det får tilstrekkelig oppmerksomhet. Andersen (2006) peker på administrative ledes ansvar for at en prosjektleveranse blir forvaltet etter prosjektavslutning, slik at innsatsen bidrar til nytte for basisorganisasjonen. Han vektlegger en klar arbeidsfordeling mellom prosjektledere og ledere i basisorganisasjonen som han poengterer gjennom følgende formulering:

*”Project success for a renewal project requires that the project manager accepts responsibility for achieving project management success and that the base managers accept responsibility for achieving project product success.”*  
(Andersen 2006:19)

I en studie av kommunale utviklingsprosjekter utført av Monsen og Nygård (2000), påpeker også de hvordan administrative ledere gjør bruk av formell og reell makt for å skjerme prosjektet fra å bli nedprioritert i forhold til andre presserende oppgaver.

Som jeg har beskrevet i caseanalysene, var det store kontraster mellom prosjektene med hensyn til administrative ledes rolleutforming. I prosjekt Familiens hus var den assisterende rådmannen særdeles aktiv i oppfølgingen av prosjektet, gjennom å koble prosjektet til ”Strategiplan for oppvekst”. Han fremsto som en institusjonell entreprenør, i den forstand at han anvendte ulike virkemidler for å sikre at konseptet Familiens hus ble prioritert og anerkjent. Fligstein (1997) vektlegger at institusjonelle entreprenører både kjennetegnes av at de har innsikt i det organisatoriske feltet de er en del av, og i hvilke strategier som kan føre fram i en gitt kontekst. Flere politikere tolket det som et godt tegn at administrativ leder hadde tro på prosjektet, selv om det også kom kritiske merknader til hans rolle. I tillegg var også

rådmannen positiv til prosjektet i sitt saksfremlegg til politikerne, og avslutningsfasen var preget av en klar og entydig holdning fra de øverste administrative lederne.

I Omdømmeprojektet var situasjonen en helt annen. Etter at rapporten ble overlevert til kommunens politiske og administrative ledelse, etterlyste media videre fremdrift. Verken næringsrådgiveren eller rådmannen kunne imidlertid angi hvordan og når prosjektet skulle følges opp, men signaliserte at den skulle til politisk behandling. Et halvår etter at rapporten forelå uttalte næringsrådgiveren til lokalavisen at han hadde ambisjoner om å bearbeide prosjektet sammen med administrativ og politisk ledelse for å legge til rette for politisk behandling. Han uttrykte vilje til å prioritere prosjektet, men i realiteten valgte han å prioritere andre nærings saker i en situasjon med høyt arbeidspress i administrasjonen. Dette valget ble også gjort fordi han opplevde at det ikke var noen forventninger, verken fra andre administrative ledere eller politikere, om en rask gjennomføring av prosjektet. Den samme argumentasjonen ble brukt av næringsrådgiveren for å forklare hvorfor prosjektet Kompetansesenter ikke ble fulgt opp, til tross for at prosjektet verken var avsluttet eller fullført.

#### **8.4.3 Politisk interesse og støtte til prosjektet**

Politikerne innehar formelt rollen som prosjekteiere, ved at de har vedtatt forprosjektene som skal tilbake til politisk behandling for eventuell oppfølging i form av hovedprosjekter. Turner (2004) hevder at dersom eierne ikke anerkjenner den strategiske verdien som prosjektene har for organisasjonen som helhet, så ville prosjektene vanskelig kunne lykkes. Ringholm m. fl. (2011) trekker fram at ordføreren spilte en nøkkelrolle i avslutningsfasen i noen av de vellykkede utviklingsprosessene som de studerte. Ordførerne fremstilte prosjektene som prioriterte oppgaver overfor resten av det politiske miljøet.

I min studie var det store kontraster mellom prosjektene med hensyn til politisk oppmerksomhet. I prosjekt Familiens hus strakk avslutningsfasen seg over 10 måneder, og var preget av en omfattende politisk behandling. Det ble avholdt til sammen 10 møter i Utvalg for oppvekst og i kommunestyret som direkte eller indirekte omhandlet prosjektet. I intervjuer ga politikerne uttrykk for at de avgrenset sin rolle til å lese sakspapirer og delta på møter. De oppfattet sin rolle som beslutningstakere, og hadde ikke hatt kontakt med kommuneansatte om saken i løpet av prosjektperioden.

I prosjekt Kompetansesenter forteller alle de intervjuede politikerne at de ikke hadde fått noen informasjon om prosjektet underveis. De anså det heller ikke som sin rolle å etterlyse konkrete prosjekter. Flere trakk fram at de ønsket at det hadde vært ei restanseliste over politiske vedtak, for å kunne ha bedre oversikt og kontroll over fremdriften til ulike vedtatte prosjekter. Derimot hadde de kjennskap til Omdømmeprojektet, men følte at det var opp til administrativ ledelse å forberede en sak til politisk behandling. Politikerne oppfattet derfor ikke at de skulle være pådrivere for saker som var vedtatt i næringsplanen. Samtidig ga de uttrykk for frustrasjon over at administrativ ledelse ikke la mer til rette for at slike næringsprosjekter kom opp til politisk behandling.

#### **8.4.4 Interesse fra media**

I mitt datamateriale fremkom det at prosjektene skilte seg fra hverandre med hensyn til interesse fra lokale media. Prosjekt Familiens hus kom på medias dagsorden i avslutningsfasen fordi lokalavisen fremstilte det slik at realisering av prosjektet ville medføre nedleggelse av en sentrumsnær ungdomsskole. Flere av informantene opplevde at Familiens hus ikke fikk den positive fremstillingen som saken burde ha fått dette stadiet. Informanter som var knyttet til Omdømmeprojektet opplevde også medieoppmerksomheten som belastende. Både prosjektdeltakere, administrativ ledelse og politikere oppfattet lokalavisen som lite positive i forhold til de nevnte to prosjektene. Samtidig kan det hevdes at lokalavisen bidro til å holde Omdømmeprojektet på dagsorden ved gjentatte ganger å etterlyse fremdrift. Avisen etterlyste fremdrift både et halvt år etter at rapporten var fremlagt, ett år senere og deretter to og et halvt år etter prosjektoppstart. Lokalavisens engasjement medførte at næringsrådgiveren tok kontakt med et eksternt forskermiljø for å få hjelp til å slutføre prosjektet, men bidro ikke til at prosjektet ble slutført og sendt til politisk behandling. Prosjekt Kompetansesenter hadde ikke fått noen oppmerksomhet fra media, noe som medvirket til at prosjektet lett kunne ”renne ut i sanden” uten at noen etterspurte fremdrift. Medieoppmerksomhet kan derfor i noen tilfeller bidra til fremdrift, men gjentatte negative medieoppslag så også ut til å vanskeliggjøre situasjonen i avslutningsfasen.

#### **8.4.5 Oppsummering av avslutningsfasen**

Analysen over har trukket fram hvordan avslutningsfasen varierte mellom de tre prosjektene. De viktigste aktørene i denne fasen var kommunens administrative ledelse som viste seg å ha en viktig rolle i å tolke prosjektresultater, og et ansvar for å legge til rette for politisk

oppmerksomhet på prosjektene. Denne jobben var åpenbart lettere i det ene prosjektet der prosjektgruppa hadde utformet et ferdig forslag som kunne sendes til politisk behandling. Datamaterialet viste at politikere spilte en relativt passiv rolle i den avsluttende fasen i alle tre prosjektene. De forventet at den politiske dagsorden ble utformet av de administrative ledere, og de forholdt seg til disse kommunale utviklingsprosjektene i det øyeblikk de kom til politisk behandling. I nyere litteratur har det vært økende fokus på betydningen av prosjekteierrollen (Turner 2004; Andersen 2010b). I datamaterialet synes ikke politikerne å fylle en slik rolle som forventet. I stedet fremstår de administrative ledere som nøkkelaktører for å sikre en bevisst avslutning. Prosjekt Familiens hus ble prioritert, mens næringsprosjektene ikke fikk oppmerksomhet av noen administrative ledere og førte til at prosjektene ikke ble avsluttet.

I materialet kom det også frem at medias rolle har betydning i avslutningsfasen, ved at prosjekter som blir omtalt bidrar til en viss oppmerksomhet rundt prosjektene. Imidlertid fungerte ikke media som direkte støttespillere for noen av de tre prosjektene. Særlig bidro lokalavisens gjentatte kritiske omtaler av Omdømmeprojektet til å vanskeliggjøre en ”bevisst avslutning” slik Nylehn (2002) formulerer det. Til tross for at det var planlagt at prosjektet skulle legges fram for politisk behandling, så ble saken utsatt gjentatte ganger. En viktig årsak ser ut til å være at administrative ledere fryktet nye negative medieoppslag, og brukte utsettelse som en strategi for å unngå en slik belastning.

Oppsummert kan de tre prosjektene plasseres i følgende tabell ut fra Nylehn (2002) sin fremstilling av kombinasjoner mellom fullføring og avslutning:

PROSJEKTET ER:	Fullført	Ikke fullført
Avsluttet	Oppdraget er løst <b>Prosjekt Familiens hus</b>	Oppdraget er stoppet
Ikke avsluttet	Oppdragets status er uavklart <b>Omdømmeprosjektet</b>	Oppdraget er rent ut i sanden <b>Prosjekt Kompetansesenter for risiko, sårbarhet og beredskap</b>

*Tabell 8.5 Prosjektenes status tre år etter vedtak om oppstart*

## 8.5 Avslutning

I dette kapitlet har hensikten vært å analysere avhandlingens tredje problemstilling: I hvilken grad og hvordan kan prosjektforløpene forklare utfall i de tre prosjektene? Kontekstspesifikke forhold ved hvert enkelt prosjektforløp har blitt trukket fram, og gjennom en sammenlignende analyse ble ulike forklaringsfaktorer identifisert. I neste kapittel vil det utledes en rekke testbare antakelser om forholdet mellom prosjektforløp og utfall på bakgrunn av den komparative analysen av de tre prosjektene.

## **9 OPPSUMMERING OG BIDRAG**

I dette avsluttende kapitlet vil jeg sammenfatte og diskutere studiens viktigste funn på bakgrunn av de tre problemstillingene som ble formulert innledningsvis. Kapitlet inneholder også en diskusjon av studiens teoretiske bidrag og mulig praktiske konsekvenser, samt forslag til nye empiriske studier som kan bidra til ytterligere innsikt i prosjekter som organisasjonsform. Nedenfor følger en kort oppsummering av studiens første og andre problemstilling. Deretter vil jeg, med utgangspunkt i avhandlingens tredje problemstilling formulere noen antakelser om sammenheng mellom prosjektforløp og utfall. Hensikten er å bidra til at studiens empiriske funn abstraheres, slik at mine antakelser kan fungere som utgangspunkt for videre forskning på små utviklingsprosjekter som gjennomføres i politiske organisasjoner med byråkratiske trekk.

### **9.1 Hva skjedde i prosjektene og hvordan ble resultatet vurdert?**

I tabell 9.1 gis det en kortfattet oppsummerende fremstilling av avhandlingens første problemstilling, som dreide seg om hvilke likheter og variasjoner som forekommer i de tre kommunale utviklingsprosjektene når det gjelder forløp og opplevd resultat. Oppsummeringen er foretatt med basis i hvordan prosjektene fremsto i min analyse av de fire fasene (jfr. kapitlene 5, 6 og 7).

	<b>Prosjekt Familiens hus</b>	<b>Omdømmeprosjektet</b>	<b>Prosjekt Kompetansesenter for risiko, sårbarhet og beredskap</b>
<b>Initiativfasen</b>	Sterk forankring og legitimitet og tilstrekkelig finansiert	Moderat forankring og legitimitet og knapt finansiert	Svak forankring og legitimitet og knapt finansiert
<b>Startfasen</b>	Lang planleggingsfase, der formelle rammebetingelser defineres av ledelsen i samarbeid med ansatte	Kort planleggingsfase Uklare og ambisiøse mål, og manglende planer for prosjektstyring	Kort planleggingsfase Manglende måldefinisjon, og manglende planer for prosjektstyring
<b>Gjennomføringsfasen</b>	Prosjektet følges opp av administrativ ledelse og prosjektleder i henhold til tidsfrist	Ekstern konsulent gjennomfører arbeidet i henhold til tidsfrist. Svak involvering fra basisorganisasjonen	Prosjektgruppa starter arbeidet med fokus og retning, men etter hvert svak styring fra prosjektleder i basisorganisasjonen
<b>Avslutningsfasen</b>	Prosjektet avsluttes og fullføres. Oppdraget er løst	Prosjektet fullføres, men avsluttes ikke. Oppdragets status er uavklart	Prosjektet avsluttes og fullføres ikke. Oppdraget er rent ut i sanden
<b>Opplevd resultat</b>	Positivt resultat	Negativt resultat	Få eller ingen effekter

Tabell 9.1 Sammenligning av likheter og variasjoner ved prosjektforløpene

Denne fremstillingen viser at det var til dels store forskjeller med hensyn til forløp og opplevd resultat. Prosjekt Familiens hus var det eneste prosjektet som både ble fullført og avsluttet. Det er fortsatt uavklart når og på hvilken måte prosjektet blir videreført, men likevel utrykte informantene optimisme i forhold til at kommunen ville realisere konseptet i løpet av de kommende tre-fire år. De to næringsprosjektene sto her i kontrast til prosjekt Familiens hus. Prosjektene har, nesten tre år etter oppstart, ikke blitt avsluttet og informantene var i overveiende grad kritiske til både prosjektforløp og resultat.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Det er imidlertid en mulighet for at disse prosjektene kan bli relansert og avsluttet i fremtiden, men de tidsmessige rammebetingelsene for avhandlingsarbeidet gjør det umulig å fange opp den fremtidige utviklingen.



Caseanalysene mine bidro også til å gi svar på avhandlingens andre problemstilling, som dreide seg om i hvilken grad, og hvordan, kontekstuelle forhold som formelle trekk, kulturelle trekk, og trekk ved institusjonelle omgivelser virket inn på prosjektforløpene. I kapittel 3 skisserte jeg noen forventninger til prosjektforløpene dersom en rendyrker tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Ved å studere prosjektforløpene i lys av det rasjonelle perspektivet kom det fram at de strukturelle rammene ga tydelige føringer for aktørenes atferd i ulike prosjektfaser. Blant annet regulerte de formelle rammene hvem som skulle delta og være ansvarlig for prosjektene, graden av kobling mellom prosjektet og basisorganisasjonen og hvordan de formelle prosjektmålene styrte atferden. Samtidig viste det seg at kulturelle trekk i basisorganisasjonen, samt ytre krav og forventninger både begrenset og fremmet rasjonell styring i prosjektforløpet. Det kulturelle perspektivet viste hvordan kommunen som eier prosjektene preges av unike normer og verdier som igjen påvirker de ansattes holdninger og handlinger. I tillegg fanget perspektivet opp hvordan deltakere i prosjektarbeidet representerer ulike kulturer og subkulturer avhengig av deres organisatoriske forankring. Det nyinstitusjonelle perspektivet tydeliggjorde at prosjekter ikke er ”isolerte øyer”. Kommunen som basisorganisasjon konfronteres med sosialt skapte normer som er dominerende i kommunens omverden. Slike moter og myter viste seg å ha betydelig innvirkning på prosjektenes tilblivelse, strukturer og prosesser. Min organisasjonsteoretiske analyse av tre prosjekter i Harstad kommune bidro med andre ord til innsikt i spillet mellom strukturelle trekk, kulturelle bindinger og normer i omgivelsene på et mer konkret nivå.

Min komparative analyse bygget på caseanalysene, og tok utgangspunkt i den tredje problemstillingen: I hvilken grad, og hvordan, kan prosjektforløpene forklare utfall i de tre prosjektene? Kontekstspesifikke trekk ved hvert enkelt prosjektforløp ble analysert, og gjennom en sammenlignende analyse fremkom et bilde av en rekke kritiske faktorer som påvirket prosjektutfall i disse tre prosjektene. Som en ytterligere bearbeiding av studiens empiri og analyser vil jeg i det følgende utlede i alt 14 antakelser om sammenhengen mellom kontekstuelle forhold og prosjektutfall. Disse vil bli diskutert i forhold til relevant teori og empiri.

## 9.2 Kontekstuelle variasjoners betydning for prosjektutfall

### 9.2.1 Kritiske faktorer i initiativfasen

Initiativfasen har de siste 10-15 årene fått større oppmerksomhet i prosjektforskningen enn tidligere. Engwall (2003b) skriver at ingen prosjekter oppstår i et organisatorisk vakuum, men som følge av historiske og kontekstuelle årsaker. Hvert prosjekt har en unik historie, som legger klare føringer på hvor prestisjefullt og nyttig et prosjekt regnes som. Miller og Lessard (2000) tydeliggjorde dette poenget i sin forskning på store ingeniørrelaterte prosjekt. De hevdet at den viktigste politiske basen for prosjektsuksess ofte blir avgjort i initiativfasen. På samme måte vektlegger Monsen og Nygård (2000) at et felles trekk ved vellykkede kommunale utviklingsprosesser er at problemene er forstått som viktige av beslutningstakerne. Alle de nevnte forskningsbidragene peker på at noen aktører i denne tidlige fasen er i stand til å fremme en reell vilje, forpliktelse og engasjement både hos politikere og andre grupper som prosjektet er avhengig av for å sikre et godt utgangspunkt for prosjektgjennomføring. Med andre ord er det viktig at noen fungerer som institusjonelle entreprenører (Fligstein 1997).

Studiens empiriske funn indikerer at fundamentet for legitimitet, støtte og forankring i basisorganisasjonen ble dannet – eller ikke dannet - nettopp i initiativfasen. Et første poeng er at det er mer sannsynlig å oppnå disse ressursene om kommunens politikere, administrative ledelse og ansatte oppfatter prosjektet som et virkemiddel for å oppnå bedre kommunal drift. I denne sammenhengen er det utslagsgivende at en eller flere interne ledere i basisorganisasjonen med gjennomslagskraft promoterer et utviklingsprosjekt, slik at det oppfattes som nødvendig for kommunen. Prosjekter som får politikeres oppmerksomhet over tid i vedtaksfasen, har tilsynelatende et sterkere fundament. Et lignende funn presenteres også av Monsen og Nygård (2000). De hevder at vellykkede kommunale utviklingsprosjekter forutsetter tidkrevende prosesser for å oppnå en felles problemforståelse i et tidlig stadium. Det må gis tid til modning og refleksjon, slik at prosjektet sikres tilstrekkelig støtte i sitt videre forløp. I materialet mitt fremkom det at alle de tre prosjektene var blitt enstemmig vedtatt av kommunens politikere. For de to næringsprosjektene vedkommende medførte ønsket om å lytte til innbyggerne, at politikerne ikke ønsket å komme med motsigelser til prosjektideene ved den politiske behandlingen. Politikerne uttalte i intervjuer at de var usikre og noe tvilende til disse prosjektideene. Studien antyder derfor at et enstemmig politisk

vedtak i noen tilfeller kan ha sin forklaring i politikeres ønske om å vise symbolsk støtte i stedet for et reelt engasjement for saken. En første antakelse med hensyn til sammenheng mellom hendelser i initiativfasen og prosjektutfall er følgende:

1. Prosjektideer som over tid promoteres som viktige av interne ledere i basisorganisasjonen, oppnår betydelig sterkere forpliktelse og engasjement hos både ansatte, administrative ledere og politikere enn ideer som mangler en slik drivkraft.

Et annet forhold som ble avdekket i analysen av initiativfasen er at det ikke er tilstrekkelig at et prosjekt er koblet til kommunens overordnede strategiske planer dersom de skal oppleves som vesentlige i forhold til videre oppfølging og prioritering. Planene må i så fall regnes som viktige av beslutningstakerne. Prosjekter beskrevet i næringsplanen ses som mindre forpliktende enn prosjekter som omhandler lovpålagte oppgaver. Dette poenget kan nyansere en vanlig antakelse i prosjektlitteraturen; det vil si at det er en klar positiv kobling mellom enkeltprosjekter og organisasjonens overordnede planer (Mikkelsen og Riis 2003; Andersen m.fl. 2010). Ut fra dette utledes antakelse nummer to:

2. Prosjekter som inngår i strategiplaner med prioritet og høy status oppnår en sterkere forpliktelse til oppfølging enn prosjekter som er knyttet til strategiplaner som er lavt prioritert.

Det økonomiske fundamentet er viktig for utviklingsprosjekter som de tre jeg har studert her. Denne typen prosjekter fremstilles i vedtaksfasen ofte som rimelige. De forventes å bli gjennomført ved at deltakerne arbeider kostnadsfritt parallelt med sine ordinære arbeidsoppgaver (Andersen m.fl. 2010). Datamaterialet viste at økonomiske ressurser i realiteten var avgjørende for hvor stor innsats som sentrale aktører hadde kapasitet til å gjøre for prosjektet, og følgende tredje antakelse kan utledes:

3. Den økonomiske støtten i en tidlig fase av prosjektforløpet har betydelig innvirkning på sentrale aktørers engasjement og innsats i det videre forløpet.

Et siste funn jeg vil trekke fram er at prosjekter som er legitimert av nasjonale myndigheter og andre tunge eksterne aktører, vil bidra til at det fremstår som prestisjefylte og nyttige for politikere og ansatte i kommunen. Det har spesielt stor betydning når slike aktører støtter prosjektene med økonomiske midler. Dette sammenfaller med Ringholm (m.fl. 2011) som viser hvordan av at økonomisk, faglig og politisk støtte fra eksterne aktører bidrar til at de interne pådriverne som vil "selge" prosjektideen får en lettere oppgave. I min studie viste det seg at ekstern støtte hadde spesielt stor kraft når nasjonale myndigheter både anbefaler konseptet Familiens hus, samtidig som de gir kommunen et betydelig beløp for å gjennomføre forprosjektet. Prosjekt Familiens hus ble av mange informanter opplevd som et troverdig prosjekt, nettopp fordi staten til en viss grad utøvde både et normativ og til dels regulativt press på norske kommuner gjennom informasjonsarbeid og tildeling av midler. Næringsprosjektene var også støttet av nasjonale myndigheter, men denne støtten syntes å være mer generell og uforpliktende. På bakgrunn av dette kan følgende siste antakelse utledes med hensyn til sammenheng mellom hendelser i initiativfasen og prosjektutfall:

4. Eksterne aktører(dvs. utenfor kommuneorganisasjonen) er generelt viktige pådrivere for å legitimere et prosjekt. Graden av økonomisk støtte fra myndighetsaktører i en tidlig fase har særlig stor betydning, og vil kunne være avgjørende for de kommende faser.

### **9.2.2 Kritiske faktorer i startfasen**

I motsetning til initiativfasen, er startfasen tradisjonelt blitt viet stor oppmerksomhet i prosjektlitteraturen (Pinto og Slevin 1987; Atkinson 1999; Judgev og Müller, 2005). Det er beskrevet en rekke metoder og teknikker som hevdes å være avgjørende for å oppnå prosjektsuksess. Målsettinger, planer og organisatoriske valg må for eksempel tilpasses det aktuelle prosjektet. Argumentene bygger ofte på en rasjonell forestilling om at atferd styres av formelle mål, planer og organisatoriske rammebetingelser (Pinto og Slevin 1987; Pinto og Prescott 1990; Wateridge 1995). Andre prosjektforskere trekker fram at slike valg også har en betydelig symbolsk effekt ved at organisatoriske valg, målsettinger og formelle prosjektplaner kan bidra til at prosjektene oppfattes som troverdige. De ikler seg en "rasjonell drakt" som kan sikre legitimitet (Christensen og Kreiner 1991; Engwall 2006)

Mitt datamateriale viste at organisatoriske løsninger ganske riktig la sterke føringer på prosjektenes videre forløp. For eksempel var det i de to næringsprosjektene lagt opp til at eksterne bidragsytere, helt eller delvis, skulle ha ansvar for gjennomføringen. Dette valget medførte at prosjektene ble svakt koblet til kommunen som basisorganisasjon, i klar motsetning til prosjekt Familiens hus. For det andre hadde de formelle målene som ventet en viktig instrumentell effekt. I prosjekt Familiens hus, ble det tidlig avklart et mandat som bidro til at ulike interessenter fikk en felles forståelse for prosjektet. I de to næringsprosjektene ble mandatet ikke tilsvarende avklart, og noe som førte til manglende retning og lite fremdrift i prosjektarbeidet i gjennomføringsfasen. Det kan således utledes følgende antakelse:

5. Prosjekter som allerede i startfasen preges av avklarte og avgrensede mål og er forankret organisatorisk til kommunen, vil kunne minske utfordringene for prosjektleder og -deltakere i gjennomføringsfasen.

Mine funn bekrefter også at de formelle rammebetingelsene må være i takt med interne og eksterne normer og verdier som avgjør hva ansatte og eksterne interessenter oppfatter som ”riktige” mål og fornuftige organisatoriske rammer. Dette poenget understrekes av en rekke prosjektforskere, som eksempel Christensen og Kreiner (1991); Engwall (2003 b); Kendra og Taplin (2004) og Yazici (2009). Utfordringen vil med dette være å forsøke å imøtekomme oppfatninger som kan være ulike alt etter om de vurderes av internt ansatte i kommunen eller eksterne aktører. Organisatoriske løsninger og målformuleringer som bryter med kommunens interne normer og verdier kan føre til motstand fra ansatte, og bidra til manglende engasjement for prosjektet. I tillegg må løsningene også oppfattes som god prosjektstyring av sentrale interessenter i omgivelsene. Dette siste poenget er særlig relevant i kommuner og offentlige organisasjoner på grunn av innsynsretten (Scott og Meyer 1983; Christensen og Kreiner 1991). Min studie viser at små kommunale utviklingsprosjekter kan få betydelig større oppmerksomhet enn hva deres størrelse og ressursbruk skulle tilsi. I en situasjon med presset kommuneøkonomi kan en anta at utviklingsprosjekter som ikke er lovpålagt blir gjenstand for en særlig kritisk vurdering. Organisering og prosjektmål kan ses som meningsbærende symboler som kan styrke eller svekke et prosjekt før gjennomføringen er i gang.

Verken prosjekt Familiens hus og prosjekt Kompetansesenter ble utsatt for kritikk med hensyn til formål med prosjektene eller de organisatoriske løsningene i startfasen. Derimot oppsto det en tydelig kritikk i lokalavisen med hensyn til Omdømmeprojektets organisatoriske løsninger. Den valgte løsningen om å benytte en ekstern prosjektleder og kun eksterne prosjektdeltakere, ble ikke anerkjent som ”riktige” hos eksterne aktører. Internt i kommunen var dette oppfattet som en hensiktsmessig måte å tilføre kompetanse og bedre kapasitet for oppfølging. Dette leder til følgende antakelse:

6. Organisatoriske løsninger som ikke oppfattes som gode løsninger for prosjektstyring av både interne og eksterne aktører, vil bidra til å vanskeliggjøre gjennomføringen.

Materialet antyder også at det kan være gunstig å formulere prosjektplaner i denne tidlige fasen, med milepæler og tidsfrister for gjennomføring. Dette funnet samsvarer også med Christensen og Kreiner (1991) sitt resonnement om at det viktigste er å utvikle en prosjektplan som ikke nødvendigvis er en realistisk beskrivelse av det videre forløp.<sup>63</sup> Planen tjener i stedet til å motivere deltakerne og fremstille prosjektet som ryddig og overkommelig. I prosjekt Familiens hus bidro prosjektplanen til å gi prosjektdeltakerne forståelse av formålet med prosjektet, og fungerte ikke minst som symbol for ryddighet og struktur. Den symbolske betydningen prosjektplaner kan ha, bidro til å legitimere prosjektet både utad og innad. En siste antakelse knyttet til startfasen kan oppsummeres ved følgende antakelse:

7. Prosjektplaner med milepæler og tidsfrister fungerer både som veivisere for handling og som symboler for ryddighet og struktur i det videre prosjektførløp.

### **9.2.3 Kritiske faktorer i gjennomføringsfasen**

I litteraturen om gjennomføringsfasen fremstår prosjektlederen som hovedansvarlig for å realisere prosjektmålet sammen med prosjektgruppa (Judgev og Müller 2005; Ika 2009; Müller og Turner 2010). Samtidig har en i mange tiår også sett på administrative ledere og prosjekteiere, og deres vesentlige ansvar underveis i et prosjektførløp (Pinto og Slevin 1987; Judgev og Müller 2005; Ika 2009; Andersen 2010 a). Min studie bekrefter at

---

<sup>63</sup> Christensen og Kreiner spissformulerer planenes symbolske funksjon ved å si: «Any plan will do»

prosjektlederrollen er sentral; han eller hun må ta ansvar for fremdrift og aktiviteter. Prosjekt Familiens hus hadde en prosjektleder som fylte denne rollen fra start til avslutning. En årsak var at hun hadde fått frikjøpt tid. En annen årsak var at hun var ansatt i kommunen, og hadde god innsikt i den interne faglige -administrative og politiske kulturen i kommunen, og kunne derfor tilpasse sin prosjektledelse til det konkrete prosjektet. I de to næringsprosjektene var derimot prosjektmidlene for knappe til å frikjøpe en intern prosjektleder. Det kan delvis forklare at næringsrådgiveren i begge tilfeller delegerte en stor del av prosjektlederansvaret til eksterne aktører i gjennomføringsfasen. Prosjektlederen i Omdømmeprojektet fikk betalt for arbeidet, men opplevde midlene som knappe i forhold til de ambisiøse målsettingene som var satt for arbeidet. Han manglet dessuten erfaring fra å lede kommunale prosjekter. Vanskelighetene han hadde ble forsterket av liten kontakt med kommunens ledelse i gjennomføringsfasen. I prosjekt Kompetansesenter var riktignok kommunens næringsrådgiver formell prosjektleder for prosjektet, men valgte å overlate mye av lederansvaret til en ekstern aktør som ikke hadde tid til å følge opp prosjektet. Det kan således utledes følgende antakelse om prosjektlederrollen i gjennomføringsfasen:

8. Prosjektlederens tidsmessige og økonomiske rammebetingelser avgjør langt på vei hvor mye oppmerksomhet de gir til prosjekter. En internt rekruttert prosjektleder betyr større tilfang av kunnskap om hvordan en kan tilpasse gjennomføringen til kommunens politiske og administrative kultur, og øker dermed sannsynligheten for vellykkede prosjektutfall.

Et annet poeng som fremkom i min empiri var betydningen av at administrativ ledelse viser interesse og engasjement. I gjennomføringsfasen i et kommunalt prosjekt fungerer administrativ ledelse som representanter for politikerne som er prosjekteiere, og det medfører at de må ivareta oppgaver som vanligvis tilligger prosjekteiere. Andersen (2010 b) hevder at en av de mest sentrale roller prosjekteieren har, er å støtte prosjektlederen og prosjektgruppa underveis i prosjektforløpet. I prosjekt Familiens hus fremsto innsatsen til assisterende rådmann som avgjørende for å sikre nødvendig autoritet og oppmerksomhet gjennom hele gjennomføringsfasen. Han kommuniserte jevnlig med prosjektleder og spilte også en viktig rolle i styringsgruppa, noe som disiplinerte arbeidet og ga fremdrift. De to næringsprosjektene hadde derimot ingen administrative ledere som fulgte prosjektet opp på samme måte.

Forankringen i kommunen var kun ivaretatt av næringsrådgiver som delvis fungerte som leder for begge næringsprosjektene. Med bakgrunn i dette formuleres følgende antakelse:

- 9.** Prosjekter som følges aktivt opp av kommunens administrative ledelse gjennom en jevnlig dialog med prosjektleder, sikrer bedre fremdrift i gjennomføringsfasen.

En tredje kritisk faktor i gjennomføringsfasen syntes å være hvordan prosjektmålene ble forstått av prosjektdeltakerne. Datamaterialet viste at prosjektdeltakerne i begge næringsprosjektene opplevde målene som uklare og ambisiøse, i motsetning til prosjekt Familiens hus. I prosjektlitteraturen understrekes det at målene ikke bør være fasttømret og ubevegelige, fordi de må kunne justeres etter hvert som ny kunnskap erverves (Christensen og Kreiner 1991; Engwall 2006). Utfordringen med næringsprosjektene syntes å være at det aldri ble definert tydelige og avgrensede ambisjoner som sto i forhold prosjektenes rammebetingelser. Dette førte til en tiltakende usikkerhet med hensyn til hva hensikten med forprosjektene skulle være. Motivasjonen til deltakerne avtok derfor gradvis. Eksemplet viser at avklarte og definerte mål har stor betydning for retning og fremdrift i slike små utviklingsprosjekter. Følgende antakelse kan formuleres på bakgrunn av dette:

- 10.** Dersom prosjektmålene framstår som uklare og/eller for ambisiøse også i gjennomføringsfasen, øker det sannsynligheten for usikkerhet hos prosjektleder og -deltakere og fører til manglende fremdrift.

Et fjerde moment i min analyse av gjennomføringsfasen er vanskelighetene som oppstår som følge av at prosjektgrupper har eksterne deltakere. Som Vabo (2010) har vist kan det oppstå problemer når en kommune legger opp til nettverksbasert samarbeid. Det gjelder særlig i situasjoner der kommunen ikke har autoritet til å styre sine samarbeidspartnere, men må basere seg på deres velvilje og motivasjon for å delta. Formell struktur har derfor klare begrensninger som styringsmekanisme i prosjekter som i større eller mindre grad baserer seg på eksterne deltakere. Næringsprosjektene i Harstad kommune la opp til at eksterne aktører skulle bidra med "dugnadsinnsats" for å realisere prosjektmålene, og det medførte store vanskeligheter. Manglende engasjement fra eksterne prosjektdeltakerne i prosjekt Familiens hus ble oppveid av at de kommunalt ansatte, som var i flertall, følte en forpliktelse til å delta. Utfordringene med å dra inn eksterne samarbeidspartnere ble enda mer tilspisset i de to



næringsprosjektene fordi eksterne aktører hadde oppfatninger om prosjektstyring som sto i kontrast til de løsningene som kommunen valgte. Følgende antakelse kan utledes med hensyn til sammensetting av prosjektgruppene:

11. Prosjekter med et stort innslag av eksterne deltakere, gjør prosjektene vanskelige å gjennomføre. Det gjelder særlig i situasjoner der kommunen ikke har myndighet til å styre sine samarbeidspartnere, og må basere seg på deres velvilje og dugnadsinnsats.

#### **9.2.4 Kritiske faktorer i avslutningsfasen**

Avslutningsfasen er blitt fremstilt som den mest sårbare fasen i prosjektforløpet, men samtidig gis denne fasen tradisjonelt lite oppmerksomhet. Årsaken kan være at forskningen har dreid seg om store prosjekter, som på grunn av sine kostnader har ført til større bevissthet om å følge dem etter at prosjektgruppa er oppløst. Nylehn (2002) påpeker at mange prosjekter aldri blir definert som avsluttet, men fremstår som uavklarte eller renner ut i sanden. Det kan tenkes at slike utfall ofte forekommer i små utviklingsprosjekter. Det er små midler som følger prosjektene og ofte beskjedne resultatkrav. Det innebærer igjen at det er desto viktigere for en organisasjon å vurdere nøye hvordan slike prosjekter skal håndteres og følges opp etter at prosjektgruppa er oppløst. Andersen (2006) poengterer at ved utviklingsprosjekter er det basisorganisasjonen som skal ha nytte av sluttresultatet. Dette i motsetning til prosjekter som har eksterne kunder. Fremdriften er på dette stadiet avhengig av at administrativ ledelse legger til rette for å trekke lærdom av prosjektet, og vurderer om det skal videreføres eller legges dødt.

Min studie antyder at administrativ ledelse har stor innflytelse over den politiske dagsorden. Politikerne ga i intervjuer med meg, uttrykk for at de forventer at administrativ ledelse tar ansvar for å bearbeide et prosjekt og for å legge det fram for politisk behandling. Intervjuene viser at de opplevde den politiske dagsorden som så krevende at de ikke hadde kapasitet til å etterspørre slike små forprosjekter. I prosjekt Familiens hus var assisterende rådmann så aktiv at han ble kritisert for å spille en politisk rolle. Samtidig ga et flertall av politikerne ham anerkjennelse i intervjuene for den innsats han la ned i prosjektet, og mente det var betryggende for dem som beslutningstakere. I denne sammenhengen passer Pinto (2000) sitt resonnement om at suksess i prosjektarbeid avhenger av nøkkelaktørers evne til å bruke

politisk makt for å få sikre at prosjektene får oppmerksomhet. Næringsprosjektene hadde ingen tilsvarende forkjempere, noe som resulterte i gjentatte utsettelse og liten informasjon til kommunens politikere. Følgende antakelse kan utledes om administrative leders rolle i avslutningsfasen:

- 12.** En gjennomtenkt avslutning av prosjektene avhenger av at kommunens administrative ledelse tar ansvar for å bearbeide prosjektgruppas leveranse og deretter setter saken på den politiske dagsorden.

Datamaterialet viste at type prosjekt hadde betydning for hvor mye oppmerksomhet som administrative ledere prioriterte å gi til prosjektene i denne fasen. I en situasjon med stram kommuneøkonomi mente både politikere og administrasjon at det var viktig å prioritere oppgaver som lå innenfor kommunens kjerneaktiviteter. Prosjekt Familiens hus ble derfor ansett som viktig nok i en slik situasjon, i motsetning til begge næringsprosjektene. Det leder til følgende antakelse:

- 13.** I en situasjon der kommunens økonomi er stram, prioriterer politikere og administrative ledere å gi oppmerksomhet til gjennomførte prosjekter som er koblet til kommunens lovpålagte aktiviteter. Prosjekter som er knyttet til ikke-lovpålagte oppgaver vil nedprioriteres.

En siste faktor som ser ut til å kunne ha relevans i avslutningsfasen er hvorvidt prosjektene hadde fått negativ medieoppmerksomhet i tidligere faser. I datamaterialet var dette tilfellet for Omdømmeprosjektet sin del. Prosjektet ble av mange oppfattet som et tiltak som i seg selv svekket kommunens omdømme, i stedet for den motsatte effekten som jo var intensjonen med prosjektet. Dette bidro til at prosjektet ble opplevd som en belastning både for deltakerne og kommunens prosjektansvarlige. Prosjektet hadde fått et stempel som mislykket, og den fortellingen var befestet i folks bevissthet. En kan se dette i lys av det Fincham (2002): Det er av stor betydning hvem som får retorisk gjennomslag i tolkning av et prosjekt. Informanter blant politikere så ut til å være preget av medias fremstilling av prosjektet, og uttrykte negative holdninger til det. Også administrasjonen opplevde at de negative medieopplagene om prosjektet bidro til at prosjektet ble utfordrende å ferdigstille og sende til politisk

behandling. På bakgrunn av dette utledes følgende antakelse om forholdet mellom medieoppmerksomhet og avslutning av et prosjekt:

14. Mediedekningen av et prosjekt har betydning for hvordan det forstås og håndteres i avslutningsfasen. Hvis et prosjekt har fått mye negativ medieomtale underveis, øker det sannsynligheten for at administrativ ledelse velger å utsette den politiske behandlingen.

Hensikten med å formulere disse antakelsene har vært å peke på sammenhenger mellom prosjektforløp og -utfall. Faseinndelingen tydeliggjør at hver fase i prosjektforløpet omfatter hendelser som kan være avgjørende for senere faser og for prosjektets endelige utfall. Hva kan så trekkes ut som denne studiens viktigste bidrag til prosjektforskningen? Og kan studien ha praktisk relevans for aktører som til daglig har et ansvar for å initiere, lede eller styre prosjekter i en lignende kontekst?

### **9.3 Teoretiske og praktiske bidrag**

Studiens tema og forskningsdesign plasserer seg innenfor den tidligere nevnte ”skandinaviske skole” i prosjektforskningen, som Engwall m.fl. (2003) kaller for ”The Viking Approach”. De betegner denne forskningstradisjonen som kvalitativt og deskriptivt orientert, og videre som inspirert av organisasjonsteoretiske resonnementer. Bakgrunnen for mitt valg av tilnærming var at jeg i forkant av avhandlingsarbeidet så at organisasjonsforskere etterlyste en mer anvendelig og praksisnær forskning på organisasjon og ledelse (Ghosal 2005; Mintzberg 2009). Lignende tanker har også opptatt prosjektforskere som hevder at tradisjonell prosjektlitteratur fremstår som overforenklet og virkelighetsfjern (jf. Lundin og Söderholm 1995; Packendorff 1995; Engwall 2003 b; Söderlund 2004; Hyväri 2006; Cicmil og Hodgson 2006; Andersen 2006; Shenhar og Dvir 2007; Crawford og Pollack 2007 og Blomquist m.fl. 2010).

Min ambisjon med denne avhandlingen har vært å bidra til økt kunnskap om kommunale utviklingsprosjekter, særlig i hvilken grad, og hvorfor, forløp og utfall kan variere. Mitt valg om å gjennomføre en kvalitativ analyse av tre små utviklingsprosjekter skyldtes at slike prosjekter, som det finnes mange av i Kommune-Norge, hittil har fått minimal

oppmerksomhet av prosjektforskere. Prosjektene er ikke bare forankret i en byråkratisk kontekst, men finner de sted i en lokalpolitisk kontekst som også setter sitt preg på prosjektforløpet. Den kommunale dagsorden er omfattende, skiftende og kompleks. Et annet moment er at mange aktører og grupper av aktører både i og utenfor kommunen, kan spille en rolle i slike prosjekter: Politikerne har et overordnet eieransvar for prosjektene. Administrative ledere har, på vegne av eierne, et betydelig ansvar i alle faser av prosjektforløpet. I tillegg har kommunens ansatte og/eller eksterne aktører et ansvar som prosjektledere og -deltakere. Og fordi prosjektene er åpne for offentlig innsyn, kan også andre interessenter påvirke prosjektforløpet i ett eller flere stadier.

En styrke med mitt datamateriale er at de tre prosjektene varierer med hensyn til prosjektforløp og utfall, der ett av disse kan karakteriseres som mer vellykket enn de to andre. I følge Brunsson kan det være vanskelig å få informasjon om mindre vellykkede prosjekter, og dermed mister man en viktig læringsmulighet. Han formulerer seg på følgende vis:

*“Representatives of other organizations are rarely willing to report their failures. So even if there are reformers elsewhere who have negative practical experiences, it is not certain that they will readily offer information about them. Having invested a great deal of energy and resources in the wrong idea is not something one is willing to advertise.” (Brunsson 2007:190)*

Ved å fokusere på hvordan aktører tenker og handler innenfor en gitt kontekst, har denne studien underbygget den generelle antakelsen om at prosjekter er kontekstuellet forankret og må forstås i lys av samspillet mellom individuelle faktorer og organisatorisk kontekst. Studien viser nytten av å se prosjekter som temporære organisasjoner, der ulike organisasjonsteoretiske perspektiver gir innsikt i samspillet mellom aktører i basisorganisasjonen, og eksterne aktører i de enkelte prosjektene. Ved å bygge på innsikt fra multiple perspektiver, slik jeg har gjort, kan en få bedre forståelse for en kompleks virkelighet enn ved et mer ensidig rasjonelt utgangspunkt. Et viktig poeng i denne sammenheng er at valg av prosjekt, målsettinger, organisatoriske løsninger og prosjektplaner ikke bare har en instrumentell betydning, men også en sterk symbolsk betydning. Dette poenget kan ha særlig stor relevans i kommunale utviklingsprosjekter fordi man er avhengig av å legitimere at man bruker ressurser på oppgaver som faller utenfor de ordinære driftsoppgaver.

Min studie har også vist at det gir mening å studere utviklingsprosjekter i ulike faser, der spesielt initiativfasen og avslutningsfasen fremstår som betydningsfulle, selv om de har vært lite vektlagte faser i mye av prosjektlitteraturen (jfr. Engwall 2003 a og b; Ika 2009). Studiens datamateriale tegner et bilde av at begge disse fasene fremstår som viktige i slike kommunale utviklingsprosjekter. Den innledende fasen la klare føringer med hensyn til prosjektens legitimitet, forankring og ressursituasjon. Et kommunalt utviklingsprosjekt som igangsettes med et svakt fundament i forhold til disse faktorene, kan forventes å møte mange barrierer i det videre forløp. Avslutningsfasen i slike prosjekter, som preges av et komplisert samspill mellom administrative aktører og politikere og en skiftende og kompleks politisk dagsorden, fremsto også som svært krevende å håndtere.

Studiens overføringsverdi til praksisfeltet er begrenset av at den har dreid seg om kun tre prosjekter i en og samme kommune. Antakelser om sammenhenger mellom prosjektforløp og utfall som jeg har utviklet i studien, bør derfor ikke forstås som generelle råd som har allmenn gyldighet for kommunale utviklingsprosjekter eller for andre prosjekter i en lignende offentlig kontekst. At det er problematisk å gi praktiske råd på bakgrunn av casestudier understrekes også av Bartunek og Rynes (2010). Samtidig argumenterer de for at det i forskningsarbeid bør uttrykkes noen tanker om praktisk nytte. En viktig motivasjon med mitt forskningsarbeid har nettopp vært å bidra med forskning som er forankret i praksis og som kan oppleves som relevant for praksisfeltet. Jeg vil derfor kort reflektere omkring studiens mulige praktiske nytte.

Mine funn og konklusjoner kan for det første bidra til en bevisstgjøring hos aktører som til daglig arbeider med utviklingsprosjekter i en lignende kontekst. En potensielt nyttig innsikt er kompleksiteten selv små prosjekter preges av. Avhandlingen avdekket også at det er forhold ved hver fase i et prosjektforløp som bør gis oppmerksomhet av praktikere. For det første er det grunn til å reflektere over viktigheten av forankring og legitimitet i initiativfasen. Prosjektideene må oppfattes som betydningsfulle for basisorganisasjonen, for å sikre et godt utgangspunkt for det videre prosjektforløpet. I tillegg må politikere og administrative ledere sørge for at ambisjonsnivået er tilpasset ressursene som er tilgjengelig. I startfasen må basisorganisasjonens linjeledere utforme et mandat og organisatoriske løsninger som har legitimitet både hos ansatte i kommunen og blant eksterne interessenter. I gjennomføringsfasen indikerer mitt datamateriale at en tydelig prosjektleder i samspill med en

administrativ leder som støtter og legger til rette, ofte vil være en suksessoppskrift. Videre tilsier datamaterialet at for ambisiøse og uklare mål, kombinert med et stort innslag av eksterne prosjektdeltakere skaper utfordringer. Studien fremhever avslutningsfasen, som fremstår som særlig vanskelig i denne typen prosjekter. En ”bevisst avslutning” ser ut til å avhenge av at kommunens administrative ledelse fungerer som strateger, nettopp fordi slike små utviklingsprosjekter fort kan tape kampen om politisk og administrativ oppmerksomhet.

#### **9.4 Forslag til fremtidig forskning**

Min studie må ses i sammenheng med den økende interessen for innovasjon i offentlig sektor. Temaet har blitt satt på den politiske dagsorden i Norge gjennom ”Innovasjonsmeldingen” som Stortinget behandlet i 2009.<sup>64</sup> Meldingen handler om fornyelse – både i næringslivet og i offentlig sektor og begrepet innovasjon defineres som: *”en ny vare, en ny tjeneste, en ny prosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier.”* (2009:13). I denne sammenheng kan avhandlingen kaste lys over muligheter og utfordringer som oppstår når prosjektorganisering brukes for å fremme nye ideer i en kommunal kontekst. Et forslag til videre forskning vil derfor være at gyldigheten og forklaringskraften i de antakelsene jeg har utledet i denne studien bør testes på et større utvalg kommuner og kommunale prosjekter. Det vil også være interessant å teste ut funnene i andre offentlige organisasjoner som preges av en byråkratisk og politisk kontekst. Overføringsverdien vil stige dersom en får bekreftet at resultatene mine ikke skyldes tilfeldigheter eller særegne, stedsspesifikke forhold.

Videre kan det gjennomføres studier som sammenligner prosjekter i privat og offentlig sektor. En slik design kan avdekke hvilken betydning offentlige organisasjoners egenart har for prosjektforløp og utfall. I hvor stor grad og på hvilken måte påvirker for eksempel demokratisk styring og transparens prosjektinitiering, forløp og utfall? På hvilken måte kan en finne en balanse mellom prosjektgruppers autonomi og folkevalgt styring? Hvilke krav stilles til en prosjektleder i et offentlig prosjekt i forhold til en i privat sektor? Vil et prosjektsamarbeid med eksterne aktører stille andre krav i offentlige prosjekter enn i private virksomheter? Dette siste spørsmålet er særlig aktuelt fordi det foregår en utvikling i retning av tettere samarbeid mellom offentlige organisasjoner og innbyggere, næringsliv og frivillige

---

<sup>64</sup> St. meld. Nr. 7 (2008-2009) – ”Et nyskapende og bærekraftig Norge”

organisasjoner. En kan med andre ord tenke seg at en offentlig kontekst skaper muligheter, men også utfordringer når prosjektorganisering brukes som virkemiddel. Jessen (2005) konkluderer med at prosjekter i det offentlige etter hvert har blitt mer likt prosjektarbeid i privat sektor. En kan imidlertid spørre om offentlige prosjekter bør håndteres annerledes enn prosjekter som eies av private virksomheter.

Innledningsvis påpekte jeg at prosjektorganisering gjerne blir oppfattet som et kraftfullt virkemiddel for å skape endring og stimulere til innovasjon i moderne organisasjoner. Prosjekter fremstår som en organisatorisk superstandard og som en av de mest anerkjente problemløsningsformer vi har. Sahlin-Andersson og Söderholm (2006) bruker begrepet ”*a projectified society*” for å få fram at organisasjonsformen vil gjennomsyre organisert aktivitet i fremtiden. Min avhandling har avdekket at selv små og tilsynelatende avgrensede kommunale prosjekter fremstår som krevende og komplekse. Det er derfor gode grunner til å vie temaet ytterligere forskningsmessig oppmerksomhet.

## LITTERATUR

- Abrahamson, E. (1996). Management Fashion. *Academy of Management Review* 21 (1): 254-285.
- Adler, P.A og Adler, P. (1993). *Membership Roles in Field Research*. California: SAGE.
- Allison, G.T. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston : Little, Brown.
- Alver, B.G. og Øyen, Ø. (2007). "Challenges of Research Ethics: An introduction" I B.G. Alver, T.I. Fjell og Ø. Øyen (red.) *Research Ethics in Studies of Culture and Social Life*. Helsingfors: Academia Scientiarum Fennica.
- Alvesson, M. og Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund: Studentlitteratur.
- Andersen, E.S. (2006). Toward a Project Management Theory for Renewal Projects. *Project Management Journal*, 37(4):15-30.
- Andersen, E. (2010 a). Prosjektet som temporær organisasjon. *Magma* 10(2).
- Andersen, E. (2010 b) Illuminating the role of the project owner. Konferansepaper på Asia Pacific Conference on Project Management (APRPM). Melbourne, Australia, februar 2010.
- Andersen, E., Grude, K.V. og Haug, T. (2010). *Målrettet prosjektstyring*, NKI Forlaget. 6. utgave.
- Andersen, S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget.
- Andreassen, Alm, T. og Fossetøl, K. (red) (2011). *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Atkinson, R. (1999). Project management: Cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, it's time to accept other criteria. *International Journal of Project Management*, 17 (6): 337-342.
- Atkinson, P og Hammersley, M. (1994). Ethnography and Participant Observation. I: N.K. Denzin og Y.S. Lincoln (red.) *Handbook of Qualitative Research*. London: SAGE.
- Baldersheim, H. og Rose, L.E. (2005). *Det kommunale laboratorium*. Fagbokforlaget.
- Barker, J., Tjosvold, D. og Andrews, R.I. (1988). Conflict approaches of effective and ineffective project managers: A field study in a matrix organization. *Journal of Management Studies*, 25 (2):167-178.



- Bartunek, J.M. og Rynes, S.L. (2010) The Construction and Contributions of “Implications for Practice”: What’s in Them and What Might They Offer? *Academy of Management Learning & Education*. 9 (1):100-117
- Barnard, C. (1938) *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Belassi, W., Kondra, A.Z. og Tukel, O.I. (2007). New Product Development Projects: The Effects of Organizational Culture. *Project Management Journal*, 38(4):12-24.
- Bennis, W.G. og Slater, P. (1968). *The temporary society*. Harper & Row Publishers.
- Berger, P.L. og Luckman, T. (1966). *Den sociale konstruktion af virkeligheden*. Akademisk Forlag.
- Birkinshaw, J. og Gibson, C. (2004). Building Ambidexterity Into an Organization, *Academy of Management Journal*. 47(2):209-226
- Blaikie, N. (2000). *Designing Social Research*. Polity Press Cambridge.
- Blomquist, T., Hällgren, M., Nilsson, A. og Söderholm, A. (2010). Project-as-Practice: In Search of Project Management Research That Matters. *Project Management Journal*. 41(1):5-16.
- Blomquist, T. og A. Söderholm (2006). How project management got carried away. I K. Sahlin-Andersson og A. Söderholm (red.) *Beyond project management. New perspectives on the temporary-permanent dilemma*, Liber, Abtast.
- Bresnen, M. og Marshall, N. (2011) Projects and Partnerships. Institutional processes and emergent practices. I P.W.G Morris, J. Pinto og J. Söderlund, (red.) *The Oxford Handbook of Project Management*. Oxford University Press.
- Briner, W., Hastings, C. og Geddes, M. (2010). *Prosjektledelse*. Gyldendal Akademisk.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* (2. utg.) Oslo: Abstrakt forlag.
- Brunsson, N. (2007). *Mechanisms of Hope. Maintaining the Dream of the Rational Organization*. Liber. Universitetsforlaget.
- Brunsson, N. og Jacobsson, B. (2000). The Contemporary Expansion of Standardization. I N. Brunsson og B. Jacobsson (red.) *A world of standards*. Oxford University Press.
- Brunsson, N. og Olsen, J.P. (1993) Organizational Forms. Can We Choose Them? I N. Brunsson og J.P. Olsen (red.) *The Reforming Organizations*. Routledge.
- Burns, T. og Stalker, G.M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Christensen, S. og Kreiner, K. (1991). *Prosjektledelse under usikkerhet*: Universitetsforlaget.

- Christensen, T. og Læg Reid P. (1998). *Den moderne forvaltning: om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christenson, D. og Walker, D.H.T (2004). Understanding the Role of “Vision” in Project Success, *Project Management Journal*, 35(3):39-52.
- Cicmil, S. (2006). Understanding project management practice through interpretative and critical research perspectives. *Project Management Journal*, 37(2):27-37.
- Cicmil, S. og Hodgson, D. (2006). New Possibilities for Project Management Theory: A Critical Engagement. *Project Management Journal*, 37(3):111-122.
- Cicmil, S., Hodgson, D., Lindgren, M. og Packendorff, J. (2009) Project management behind the façade. *Ephemera. Theory & Politics in organization*. 9(2):78-92
- Colbjørnsen, T. (2003). *Fleksibilitet og forutsigbarhet: arbeid og organisasjoner i endring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Crawford, L. og Pollack, J. (2007). How generic are project management knowledge and practice? *Project Management Journal* 38 (1):87-96.
- Creswell, J.W. (1998). *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*. SAGE Thousand Oaks. CA.
- Czarniawska, B. (1998). *A Narrative Approach to Organization Studies*. SAGE, Thousand Oaks, CA.
- Czarniawska, B. og Joerges, B. (1996). Travels of Ideas. I B. Czarniawska og G. Sevón, (red.) *Translating Organizational Change*. deGrutyer.
- Czarniawska, B. og Sevón, G. (1996). Introduction. I B. Czarniawska og G. Sevón (red.) *Translating Organizational Change*. deGrutyer.
- De Wit, A. (1988). Measurement of project success. *Project Management*. 6 (3):164-170.
- DiMaggio, P. J., og Powell, W. W. (1991). Introduction. I W.W. Powell og P.J. DiMaggio, (red.) *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dvir, D. og Lechler, T. (2004) Plans are nothing, changing plans is everything: the impact of changes on project success. *Research Policy* 33:1-15.
- Eisenhardt, K.M. og Graebner, M.E. (2007). Building theories from cases: Opportunities and challenges, *Academy of Management Journal*, 50 (1):25-32.
- Engwall, M. (2003a). *Jakten på det effektiva projektet*. Stockholm: Thomson

- Engwall, M. (2003b). No project is an island: linking projects to history and context. *Research Policy* 32 :789-808.
- Engwall, M. (2006). The futile dream of the perfect goal. I K.Sahlin-Andersson og A. Söderholm (red.) *Beyond project management. New perspectives on the temporary-permanent dilemma*. Liber, Abtast.
- Engwall, M., Steinhörsson, R.S. og Söderholm, A. (2003). "Temporary organizing- A Viking approach to project management research." I B. Czarniawska og J. Sevon (red.) *The Northern Lights – Organization theory in Scandinavia*. Liber. Abstract.
- Esnault, M. (2009). *Prosjektoppstart. Du har ikke tid til å ha det travelt*. Gyldendal akademisk.
- Fangen, K. (2010). *Deltakende observasjon*. Fagbokforlaget.
- Fenton, E. M og Pettigrew, A.M. (2000). *The innovating organization*. SAGE.
- Fincham, R. (2002). Narratives of Success and Failure in Systems Development. *British Journal of Management*, Vol. 13:1-14.
- Fligstein, N. (1997). Social Skill and Insitutional Theory. *The American Behavioral Scientist*. 40 (4):397-405.
- Flyvbjerg, B. (2007). Five misunderstandings about case-study research. I C. Seale, G. Giampietro, J.F. Gubrium og D. Silverman (red) *Qualitative Research Practice*. London: SAGE.
- Folkenborg, H. R.(2009). Nordområdebegrepet – innhold, bakgrunn og forventninger. *Eureka-Digital 2/2009 Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*.
- Ford, R. C. og Randolph, W.A. (1992). Cross-Functional Structures: A Review and Integration of Matrix Organization and Project Management. *Journal of Management*. 18(2):267-294
- Forsell, A. og Jansson, D. (2000). *Ideer som fängslar – recept for offentlig reformation*. Liber Ekonomi.
- Gaddis, P.O (1959). *The project manager*. Harvard Business Review. May-June: 89-97
- Garfinkel, E. (1967). *Studies in Etnomethodology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures*. New York: Basic Books.
- George, A.L. og Bennett, A. (2005). *Casestudies and Theory Development in the Social Sciences*. Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA).
- Ghosal, S. (2005). Bad management theories are destroying good management practices. *Academy of Management Learning & Education*, 4(1):75-91.

- Glaser, B.G. og Strauss, A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory*, New York, Aldine de Gruyter.
- Gomm, R. og Hammersley, M. (2000). Introduction. I R. Gomm, M. Hammersley, og P.Foster (red.) *Case Study Method*, SAGE Publications.
- Gold, R. (1958). Roles in sociological field observation. *Social Forces*, 36: 217-213.
- Greenwood, R., Oliver, C. Sahlin, K. og Suddaby, R. (2008). Introduction. I R.Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, og R. Suddaby (red) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. SAGE.
- Guneriussen, W. (2010). Samtale, språklig handling og sosialt liv. I R.G. Gjørum (red.) *Usedvanlig kvalitativ forskning*. Universitetsforlaget.
- Gunn, L. (1987). Perspectives on public management i J. Kooiman og K.A. Eliassen (red.) *Managing Public Organizations*, SAGE.
- Hagen, T. P. og Sørensen, R. og Fevolden, R. (2006). *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Tano Aschehoug.
- Hartman, F.T. (2000). *Don't park your brain outside: A practical guide to improving shareholder value with SMART project management*. Upper Darby; PA. Project Management Institute.
- Hatch, M. J. og Cunliffe, A. L. (2006). *Organization theory: modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Hodgson, D.E. (2004). Project Work: The Legacy of Bureaucratic Control in the Post-Bureaucratic Organization. *Organization*, SAGE. 11:81-100
- Hovik, S. og Stigen, I. M. (2008). Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og Regionaldepartementets organisasjonsdatabase, NIBR-rapport:20.
- Hyväri, I. (2006). Success of Projects in Different Organizational Conditions. *Project Management Journal*, 37(4):31-41.
- Ika, L.A. (2009). Project Success as a Topic in *Project Management Journal*. *Project Management Journal*,. 40 (4):6-19.
- Ives, M. (2005). Identifying the Contextual Elements of Project Management within Organizations and their Impact on Project Success. *Project Management Journal*, 36(1):37-50.
- Jessen, S.A. (2005). *Mer effektivt prosjektarbeid i offentlig og privat virksomhet*, Universitetsforlaget, 3. utgave.
- Jessen, S.A. (2008). *Prosjektledelse trinn for trinn. En håndbok i ledelse av små og mellomstore prosjekter*. Universitetsforlaget.

- Johannesen, J.A., Olaisen, J. og Olsen, B. (2009). *Omdømme. Rykter, sladder og tøvprat*. Cappelen Akademiske forlag.
- Jugdev, K. og Müller, R. (2005). A retrospective look at our evolving understanding of project success. *Project Management Journal*, 36 (4) 19-31.
- Karlsen, J.T. og Gottschalk, P. (2008). *Prosjektledelse- fra initiering til gevinstrealisering*, Universitetsforlaget.
- Kendra, K. og Taplin, L.J. (2004). Project Success: A Cultural Framework. *Project Management Journal*. 35(1):30-45.
- Kerzner, H. (1988). *In search of excellence in project management*. John Wiley & Sons
- Kloppenborg ,T.J. og Opfer, W.A. (2002). The current state of project management research: Trends, Interpretations and Predictions. *Project Management Journal*, 33(2):5-18.
- Kolltveit, B.J., Karlsen, J.T. og Grønhaug, K. (2004). Exploiting Opportunities in Uncertainty During the Early Project Phase. *Journal of management in Engineering* 20(4):134-140.
- Kolltveit, B.J. og Reve, T. (1998). *Prosjekt: Organisering, ledelse og gjennomføring*. Tano Aschehoug.
- Kreiner, K. (1995). In search of relevance: Project Management in drifting environments. *Scandinavian Journal of Management*, 11(4): 335-346.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009). *Interview. Introduktion til et håndværk*. Hans Reitzels Forlag.
- Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management Review*, 24(4):691-710.
- Langley, A. (2007). Process thinking in strategic organization. *Strategic Organization*, 5 (3):271-282.
- Lawrence, P.R. og Lorch, J.W. (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Lawrence, T.B., Suddaby, R. og Leca, B. (2009). Introduction: theorizing and studying institutional work. I T.B Lawrence, R. Suddaby og B. Leca (red.) *Institutional Work. Actor and Agency in Institutional Studies of Organizations*, Cambridge University Press.
- Lindkvist, L. , Söderlund, J. og Tell, F. (1998). Managing product development projects: on the significance of fountains and deadlines. *Organization Studies*, 19 (6):931-951.
- Lundin, R. (1995). Editorial: Temporary organizations and project management. *Scandinavian Journal of Management*, 11(4):315-318.

- Lundin, R.A. og Söderholm, A. (1995). A Theory of the temporary organization. *Scandinavian Journal of Management*. 11(4):437-455.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1983). Organizing political life. What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review* 77(2): 281-297.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3):734-749.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J.G. og Simon, H.A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley.
- Maylor, H.(2003). *Project management*, Essex: Pearson Education Limited.
- Merriam, S.B.(2009). *Qualitative research. A guide to Design and Implementation*, San Francisco, California: Jossey-Bass.
- Meyer, J.W. (1994). Rationalized Environments. I R. W. Scott. og J. W. Meyer (red.) *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. SAGE Publications.
- Meyer, J.W. og Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*. 83:340-363
- Mikkelsen, H. og Riis J.O. (2007). *Grundbok i prosjektledelse*. PRODEVO ApS
- Miles, M.B. (1964). On temporary systems. I Miles (red.) *Innovation in Education*. New York: Teachers College Press.
- Miles, M.B. og Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*, SAGE, Thousand Oaks, California.
- Miller, R. og Lessard, D. R. (2000). *The strategic management of large engineering projects: Shaping Institutions, Risks, and Governance*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Mintzberg, H. (2011). *Managing*. Pearson Education.
- Monsen, L.K. og Nygård, L. (2000). *Fellestrekk ved vellykkede utviklingsprosjekter*. Kommuneforlaget.
- Morris, P.W.G. og Hough, G.H. (1987). *The anatomy of major projects: A study of the reality of project management*. Shichester, UK. John Wiley& Sons, Ltd.

- Morris, P.W.G, Pinto, J. og Söderlund, J. (2011) Introduction. Towards the third wave of project management. I P.W.G Morris, J. Pinto og J. Söderlund (red.) *The Oxford Handbook of Project Management*. Oxford University Press.
- Munns, A.K. og Bjeirmi, B.F. (1996). The Role of Project Management in Achieving Success. *International Journal of Project Management*, 14(2): 81–87.
- Müller, R. og Turner, J. (2010). Leadership competency profiles of successful project managers. *International Journal of Project Management*, 28(5): 437-448.
- Nylehn, B. (2002). *Prosjektorganisering: teorigrunnlag og implikasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Offerdal, A.(1992). *Den politiske kommunen*, Oslo: Samlaget.
- Packendorff, J. (1995). Inquiring into the temporary organization: new directions for project management research. *Scandinavian Journal of Management*, 11(4): 319-334.
- Packendorff, J. (2006). The temporary society and its enemies: Projects from an individual perspective. i K. Sahlin-Andersson. og A. Söderholm, (red.) *Beyond project management. New perspectives on the temporary-permanent dilemma*, Liber, Abstakt.
- Parsons, T. (1956). Suggestions For a Sociological Approach to Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 1.
- Partington, D. (1996). The project management of organizational change. *International Journal of Project Management*. 14(1):13-21.
- Pinto, J.K. (2000). Understanding the role of politics in successful project management. *International Journal of Project Management* 18(2):85-91.
- Pinto, J.K. og Kharbanda, O.P. (1995). *Successful project managers: leading your team to success*. New York: Van Nostrand.
- Pinto, J.K. og Prescott, J.E. (1990). Planning and tactical factors in project implementation success. *The Journal of Management Studies*, 27(3):305-327.
- Pinto, J.K. og Slevin, D.P. (1987). Critical successfactors across the project life cycle. *Project Management Journal*, 19(3):67-75.
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Nygaard, V. og Selle P. (2009). Kommunen som samfunnsutvikler- En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling. Norut rapport nr.8/2009.
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Bogason, P. og Ellingsen, M.B. (2011). Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse. Norut Tromsø. Rapport nr. 2/2011.

- Rolstadås, A. (2006). *Praktisk prosjektstyring*. Tapir Akademisk Forlag.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget.
- Rødvei, P.-H. (2002). Generasjon X : finnes det gode arbeid i kommunal sektor? : en studie av studenter og unge kommunalt ansattes holdninger til arbeid og arbeidsorganisasjoner (Vol. nr 11): NF-rapport (Nordlandsforskning).
- Røvik, K.A. (1996). Deinstitutionalization and the Logic of Fashion. I B. Czarniawska og G. Sevón (red.) *Translating Organizational Change*. deGrutyer.
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). *Vad är et projekt?* Studentlitteratur (Vol. 1 :238-264) Lund:Sweden.
- Sahlin-Andersson, K. (2006). Project management as boundary work. Dilemmas of defining and delimiting. I K. Sahlin-Andersson og A. Söderholm,(red.) *Beyond project management. New perspectives on the temporary-permanent dilemma*, Liber, Abstrakt.
- Sahlin-Anderson, K. og Söderholm, A. (2006). The Scandinavian School of Project Studies. I Sahlin-Andersson, K.. og Söderholm, A. (red.) *Beyond project management. New perspectives on the temporary-permanent dilemma*, Liber, Abstrakt.
- Schein, E. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey Bass.
- Schmid, B. og Adams, J. (2008). Motivation in Project Management: The Project Manager`s Perspective. *Project Management Journal* 39(2): 60-71.
- Scott, R. W. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Scott, R.W. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theor Soc* 37: 427-442.
- Scott, R. W og Davis, G.F. (2007). *Organizations and Organizing. Rational, Natural and Open System Perspective*. Pearson Prentice Hall.
- Scott, R.W. og Meyer, J.W. (1983). The Organization of Societal Sectors. I J.W Meyer og R.W. Scott, (red.) *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, California: SAGE.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A sociological Interpretation*. University of California Press.



- Shenhar, A. J. og Dvir, D. (1996). Toward a typological theory of project management. *Research Policy*, 25(4): 607-632.
- Shenhar, A. J. og Dvir, D. (2004). How projects differ and what to do about it. In J. Pinto og P. Morris (Eds.) *Handbook of managing projects*. New York: Wiley.
- Shenhar, A. J. og Dvir, D. (2007). *The Diamond approach to successful growth and innovation*. Harvard Business School Press.
- Siggelkow, N. (2007). Persuasion with case studies. *Academy of Management Journal*, 50(1):20-24.
- Simon, H.A. (1945/1976). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Stake, R.E. (2005). Case studies. I N.K. Denzin og Y.S. Lincoln (red) *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Söderlund, J. (2004). Building theories of project management: past research, questions for the future. *International Journal of Project Management* 22(3):183-191.
- Sørensen, R. J., Borge, L.-E og Hagen, T. P. (1999). *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*, Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. (1998). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*, Fagbokforlaget.
- Thompson, V. A. (1965). Bureaucracy and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 10 (1):1-20
- Tolbert, P.S. og Zucker, L.G. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal-Structure of Organizations- the Diffusion of Sivil-Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly* 28 (1):22-39.
- Torsteinsen, H. (2006). *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon. Instrument, symbol eller maktmiddel?* Doktorgradsavhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Turner, J. R. (2004). Five conditions for project success. *International Journal of Project Management*, 22(5):349-350.
- Turner, J. R. og Cochrane, R.A. (1993). Goals and methods matrix: Coping with projects with illdefined goals and/or methods of achieving them. *International Journal of Project Management* 11(2): 93-102.
- Turner, J.R. og Müller, R. (2003). On the nature of project as a temporary organization. *International Journal of Project Management*, 21(1):1-8.
- Vabo, S. (2010). Styring av nettverksbaserte samarbeid i norske kommuner. I G. Ladegård og S. Vabo (red.) *Ledelse og styring*. Fagbokforlaget.

- Vaagaasar, A.L.(2008). Erfaringsoverføring og personellutvikling – læring i prosjektpraksis. Rapport fra forskningsprosjektet EPU. Norsk senter for prosjektledelse.
- Walford, G. (2001). *Doing qualitative educational work. A personal guide to the research process*. London and New York: Continium.
- Wateridge, J. (1998). How can IS/IT projects be measured for success? *International Journal of Project Management*.16(1):59-63
- Weick, K. (1979) *The Social Psychology of Organizing*. Reading Addison-Wesley.
- Wooten, M. og Hoffman, A. J. (2008). Organizational Fields: Past, Present and Future. I R. Greenwood, C .Oliver, K. Sahlin og R. Suddaby (2008) (red.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. SAGE.
- Wæraas, A.(2004). Den karismatiske offentlige organisasjonen: konstruksjonen av organisasjonslegitimitet ved hjelp av private kommunikasjonsrådgivere. Doktorgradsavhandling i statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Wæraas, A. og Bjørnå, H. (2011). Kommunegrå eller unik? Omdømmehåndtering i kommunesektoren. I A. Wæraas, H. Byrkjeflot og S.I. Angell (red.) *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Universitetsforlaget.
- Wæraas, A, Byrkjeflot, H. og Angell, S.I. (2011). Dilemmaer i omdømmehåndtering: Substans og framturen. I A. Wæraas, H. Byrkjeflot og S.I. Angell (red.) *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Universitetsforlaget
- Yazici, H. J. (2009). The role of Project Management Maturity and Organizational Culture in Perceived Performance. *Project Management Journal* 40(3):14-33.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research. Design and Methods*, SAGE.
- Zucker, L.G. (1987). Institutional Theories of Organizations, *Annual Review of Sociology*, 13: 443-464.
- Aase, T.H. og Fossåskaret, E. (2007). *Skapte virkeligheter. Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. Universitetsforlaget.

### **Rapporter og utredninger:**

- Familiens hus. Et tverrfaglig lavterskeltilbud, RBUP Nord, 2008.
- Familiens hus. Nasjonal kartleggingsundersøkelse, RBUP Nord, rapport 3:2009.
- Hvor godt er lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgte erfaringer og oppfatninger. Et pilotprosjekt. KS, Mars 2009.

Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. V/ Sissel Hovik og Inger Marie Stigen. NIBR-rapport 2008:20

Ledelse i kommunesektoren. KS´policy for god ledelse. (KS 2008)

NOU (2009) ”Nye byggesteiner i nord” Neste trinn i regjeringens nordområdestrategi. (<http://www.regjeringen.no>).

NOU (2009:22) Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Barne- og likestillingsdepartementet.

SSBR (2009) Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport) (<http://www.dsb.no>).

Stortingsmelding nr. 7 (2008-2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge. (<http://www.regjeringen.no>).

## VEDLEGG

### Vedlegg 1: Intervjuguide, administrative ledere

#### INITIATIVFASEN:

1. Hva oppfatter du som bakgrunn og årsak til at prosjektet kom i stand?
2. Kan prosjektet knyttes til en mer overordnet strategi for kommunen?
3. Hvem var viktigste støttespillere for ideen? Var det noen som var skeptiske i startfasen?
4. Hva tror du var årsaken til at prosjektet fikk enstemmig støtte ved politisk behandling?
5. Hvordan vurderer du de økonomiske rammebetingelsene for prosjektet?

#### STARTFASEN:

6. Hva oppfattet du som mål for prosjektet da prosjektet ble vedtatt? Opplevde du at målet med prosjektet var klart og forstått hos de viktigste parter?
7. Hvordan valgte dere å organisere prosjektet? Hva var bakgrunnen for dette valget?
8. I hvor stor grad ble prosjektet planlagt med tidsfrister, finansielle rammer og definerte milepæler i startfasen? Hvor viktig mener du det er å avklare slike forhold i startfasen?

#### GJENNOMFØRINGSFASEN:

9. I hvor stor grad var du involvert i prosjektet i løpet av gjennomføringsfasen?
10. Hvordan synes du den organisatoriske løsningen har fungert?
11. Har det vært noen utfordringer underveis i forhold til prosjektgruppas funksjon (samordning, forventninger, kompetanse, motivasjon og deltakelse)?
12. Hvordan var kontakten mellom prosjektledelse og kommunen underveis i gjennomføringen av prosjektet?
13. Hvordan vurderer du forståelsen av prosjektmålet i gjennomføringsfasen?
14. Har du fått henvendelser med hensyn til prosjektet fra ansatte eller eksterne i løpet av gjennomføringsfasen?
15. Har prosjektet vært omtalt i media? Hvis ja: hvilken effekt tror du det har hatt?
16. Hvordan vurderer du prosjektets rammebetingelser med hensyn til ressurser og tidsfrister?
17. Hvilke grep mener du er viktig for en god gjennomføring av prosjektet?
18. Kan du peke på noen utfordringer/barrierer som oppsto i gjennomføringsfasen?

#### AVSLUTNINGSFASEN:

19. Hvordan vurderte du prosjektleveransen fra prosjektgruppa? Er det i tråd med de forventninger du hadde ved prosjektstart?
20. Hva skjedde med prosjektet etter at prosjektgruppa avsluttet sin innsats?
21. Hvilke grep mener du er viktig for at prosjektleveransen blir ivaretatt på en god måte?

#### RESULTATVURDERING

22. Hvilke forhold tror du har betydning for om prosjektet får støtte til et hovedprosjekt?
23. Hvordan vurderer du prosjektresultatet? Er det i tråd med de forventninger du hadde ved prosjektstart?
24. Kan du trekke fram noen positive/negative resultater med prosjektet?
25. Andre kommentarer/betraktninger?

## Vedlegg 2: Intervjuguide, prosjektledere og -medarbeidere

### INITIATIVFASEN:

1. Hva oppfatter du som bakgrunn og årsak til at prosjektet kom i stand?
2. Vet du om prosjektet er knyttet til en mer overordnet strategi for kommunen?
3. Hvem var viktigste støttespillere for ideen? Var det noen som var skeptiske i startfasen?
4. Prosjektet fikk enstemmig støtte ved politisk behandling. Hva tror du var årsaken til det?

### STARTFASEN:

5. Hva oppfattet du som mål for prosjektet da prosjektet ble vedtatt?
6. Hvordan ble prosjektet organisert?
7. Hva synes du om valg av organisasjonsform for prosjektet? (sammensetting av prosjektmedlemmer, prosjektleder m.m.) Hva tror du var bakgrunn for dette valget?
8. I hvor stor grad ble prosjektet planlagt med tidsfrister, finansielle rammer og definerte milepæler i startfasen?

### GJENNOMFØRINGSFASEN:

9. Hvordan synes du den organisatoriske løsningen har fungert?
10. Har det vært noen utfordringer underveis i forhold til prosjektgruppas funksjon (samordning, forventninger, kompetanse, motivasjon og deltakelse)?
11. Hvordan var kontakten mellom prosjektledelse og kommunen underveis i gjennomføringen av prosjektet? (Formelle møter, samtaler underveis osv.)
12. Var målet for prosjektet avklart og definert i gjennomføringsfasen?
13. Oppsto det diskusjoner om hvilke mål som var viktige for prosjektet?
14. Hva synes du om prosjektmålene?
15. Oppfattet du at politikere og kommunens ledere var opptatt av prosjektet i gjennomføringsfasen?
16. Har det vært andre grupper som har blitt informert eller bedt om informasjon underveis?
17. Har prosjektet vært omtalt i media? Hvis ja: hvilken effekt tror du det har hatt?
18. Hvordan vurderer du prosjektets rammebetingelser med hensyn til ressurser og tidsfrister?
19. Hvilke grep mener du er viktig for en god gjennomføring av prosjektet?
20. Kan du peke på noen utfordringer/barrierer med gjennomføringen i det prosjektet du er/har vært prosjektleder- deltaker?

### AVSLUTNINGSFASEN:

21. Var det et tema i prosjektgruppa hvordan prosjektet skulle håndteres videre etter prosjektavslutning?
22. Hvilken rolle har administrativ ledelse og politikere spilt i avslutningsfasen?
23. Hva tror du har betydning for om prosjektet får støtte til et hovedprosjekt?

### RESULTATVURDERING:

24. Hvordan vurderer du prosjektresultatet? Er det i tråd med de forventninger du hadde ved prosjektstart?
25. Kan du trekke fram noen positive/negative resultater med prosjektet?
26. Andre kommentarer/betraktninger?

## Vedlegg 3: Intervjuguide, politikere

### INITIATIVFASEN:

1. Kan du huske første gang du hørte om prosjektet?
2. Kan prosjektet knyttes til en mer overordnet strategi for kommunen?
3. Prosjektet fikk enstemmig støtte i kommunestyret. Hva kan være forklaring på denne tverrpolitiske enigheten?
4. Hvordan oppfattet du målet med dette prosjektet?
5. Husker du om du hadde noen forventninger til prosjektet og resultat av prosjektet?

### STARTFASEN:

6. Hadde dere som politikere noe innsyn eller styring i forhold til rammebetingelser for prosjektgjennomføring? (organisatoriske valg, tidsfrister m.m.)
7. Har du noen oppfatninger om hva som ville være gode rammebetingelser for dette prosjektet?

### GJENNOMFØRINGSFASEN

8. Har du fått noen henvendelser/informasjon fra prosjektleder, prosjektmedarbeidere eller ledere i kommunen i tilknytning til dette prosjektet? Har dere politikere etterspurt informasjon?
9. Er det andre utenfor kommunen som har vært opptatt av prosjektet?
10. Har prosjektet vært omtalt i media? Hvis ja: hvilken effekt tror du det har hatt?
11. I den grad du har informasjon om prosjektet: hvor fornøyd er du med prosjektet slik det ble gjennomført?

### AVSLUTNINGSFASEN

12. Hvordan vurderte du prosjektleveransen fra prosjektgruppa? Er det i tråd med de forventninger du hadde ved prosjektstart?
13. Hvilke grep mener du er viktig for at prosjektet blir ivaretatt på en god måte i avslutningen?
14. Hvilken rolle oppfatter du at dere som politikere har i denne fasen?

### RESULTATVURDERING:

15. Hvordan vurderer du prosjektresultatet? Er det i tråd med de forventninger du hadde ved prosjektstart?
16. Kan du trekke fram noen positive/negative resultater med prosjektet?
17. Andre kommentarer/betraktninger?





ISBN xxx-xx-xxxx-xxx-x