

# Fylkeskommunen og kommunene i samarbeid

Evaluering av utviklingskontrakter mellom fylkeskommunen og kommunene i Vestfold

av

Steinar Widding og Henrik D. Finsrud

Arbeidsforskningsinstituttet AS  
Oslo, februar, 2006

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCATIONAL PAPERS

© Arbeidsforskningsinstituttet AS, 2006  
© The Work Research Institute  
© Forfattere/Authors

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i «Lov om opphavsrett til åndsverk», «Lov om rett til fotografi» og «Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet».

All rights reserved. This publication, or part thereof, may not be reproduced in any form without written permission from the publisher.

ISBN 82-7609-176-8  
ISSN 0801-7816

Trykkeri: Nordberg Aksidenstrykkeri A/S

Notatet kan bestilles fra:  
Arbeidsforskningsinstituttet AS  
Pb. 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

Distribution by:  
Work Research Institute  
P.O.Box 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00  
Telefax: +47 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)  
Webadresse: [afi-wri.no](http://afi-wri.no)

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCASIONAL PAPERS

*Temaområde:*  
Bedriftsutvikling og innovasjon

*Notat nr.:*  
3/2006

*Tittel:*  
Fylkeskommunen og kommunene i samarbeid

*Dato:*  
februar 2006

*Forfattere:*  
Steinar Widding og Henrik D. Finsrud

*Antall sider:*  
27

+ 12 sider vedlegg

*Resymé:*

Den foreliggende rapporten er en sammenfatning av Arbeidsforskningsinstituttets formative evaluering av forsøksordningen med utviklingskontrakter mellom Vestfold fylkeskommune og de 14 kommunene i Vestfold. Den prosjektbaserte ordningen med utviklingskontrakter hadde som mål å skape en merverdi for Vestfoldsamfunnet, heve deltagerens kompetanse i prosjektarbeid og bidra til å skape et system for læring både mellom kommunene og på prosjektnivå.

Etter vår oppfatning har arbeidet med utviklingskontraktene virket til dels meget positivt inn på relasjonen mellom kommunene og fylkeskommunen, og de fleste kommunene vurderer samarbeidet som nyttig også i praktisk forstand. Vestfold fylkeskommune får godt skussmål fra sine samarbeidspartnere i kommunene og blir betegnet som dyktige og profesjonelle. Vestfold fylkeskommune har vist god læringsevne i oppstartsfasen av dette arbeidet, der ulike grep ble prøvd ut, og erfaringene har ledet fram til et forbedret system for arbeidet med utviklingskontrakter.

Den store tematiske variasjonen mellom de 64 deltakende prosjektene og de store forskjellene når det gjaldt prosjektdeltakernes kompetanse og tidligere erfaring med prosjektarbeid, gjorde det vanskelig å etablere et felles forum for erfaringsutveksling og læring mellom prosjektene. Evalueringen viser også at forsøket hadde en rekke oppstartproblemer knyttet til mangelfull forankring og planlegging av prosjektene. Problemer som oppstod underveis i den første generasjonen av utviklingskontrakter ble imidlertid adressert underveis, og adekvate endringer i metoder og organisering ble foretatt som følge av disse erfaringene. Rapporten viser at man har gjort verdifulle erfaringer i denne første generasjonen med utviklingskontrakter og vi anbefaler at ordningen videreføres med visse justeringer.

*Emneord:* regional utviklingsaktør, samarbeid, utviklingskontrakter, kommune, fylkeskommune, prosjektarbeid, regional utvikling





## FORORD

Fra 2004 etablerte Vestfold fylkeskommune og kommunene i fylket samarbeid om utviklingsprosjekter formalisert gjennom såkalte utviklingskontrakter. Denne rapporten oppsummerer en formativ evaluering av arbeidet med utviklingskontraktene i oppstartsfasen. En formativ evaluering innebærer at vi som forskere har fulgt forsøket tett, og kontinuerlig meldt våre inntrykk og synspunkter tilbake til oppdragsgiver, Vestfold fylkeskommune. Hovedresultatene fra en slik formativ evaluering ligger således i selve prosessen og de forbedringer man gjør underveis, og i mindre grad i denne rapporten. Rapportens påpekninger er allerede spilt inn og innarbeidet gjennom ny og forbedret praksis, noe som illustrerer en god læringsevne hos fylkeskommunen. Rapportens funksjon er derfor primært som dokumentasjon av utprøvingen av en ny arbeidsform på veien mot et mer etablert system for samhandling med kommunene. Av den grunn inkluderer vi noen utvalgte dokumenter fra evalueringsperioden som vedlegg. Rapporten har generell interesse som eksempel på en strukturert samarbeidsform mellom fylkeskommunen og kommunene, noe som også har relevans i den forestående overgangen fra fylkeskommuner til nye regioner i Norge.

Oppdraget har vært finansiert av Vestfold fylkeskommune. Prosjektleder fra AFI har vært Henrik D. Finsrud.

Steinar Widding og Henrik D. Finsrud

Oslo, februar 2006





## INNHALDSFORTEGNELSE

Forord

Sammendrag

1	Evaluering av et forsøk .....	1
1.1	Innledning .....	1
1.2	Formativ evaluering som utviklingsstøtte.....	1
1.3	Nærmere om evalueringsopplegget .....	2
2	Politisk forankring av forsøket med utviklingskontrakter.....	7
2.1	Formell forankring på politisk og administrativt toppnivå.....	7
2.2	Krav til prosjekter som inngår i utviklingskontraktene .....	7
3	Den nye arbeidsmåten: organisering .....	9
3.1	Kvalitet og læring som premisser .....	9
3.2	Organisering.....	10
4	Den nye arbeidsmåten i praksis: erfaringene fra første runde .....	13
4.1	Nytten av fora for erfaringsutveksling og læring.....	13
4.2	Seleksjon av prosjekter .....	16
4.3	Den kritiske oppstartsfasen: forankring.....	18
4.4	Samspillet mellom VFK og kommunene.....	20
5	Forbedringsområder framover .....	25
	Litteraturliste .....	27

Vedlegg







## SAMMENDRAG

Den foreliggende rapporten er en sammenfatning av Arbeidsforskningsinstituttets evaluering av forsøksordningen med utviklingskontrakter mellom Vestfold fylkeskommune og de 14 kommunene i Vestfold. Den prosjektbaserte ordningen med utviklingskontrakter har som mål å skape en merverdi for Vestfoldsamfunnet, heve deltagerens kompetanse i prosjektarbeid og bidra til å skape et system for læring både mellom kommunene og på prosjektnivå.

Etter vår oppfatning har arbeidet med utviklingskontraktene virket til dels meget positivt inn på relasjonen mellom kommunene og fylkeskommunen, og de fleste kommunene vurderer samarbeidet som nyttig også i praktisk forstand. Vestfold fylkeskommune får godt skussmål fra sine samarbeidspartnere i kommunene og blir betegnet som dyktige og profesjonelle. Vestfold fylkeskommune har vist god læringsevne i oppstartsfasen av første generasjon utviklingskontrakter, UK1. Ulike grep ble prøvd ut, og erfaringene har ledet fram til et forbedret system for arbeidet med utviklingskontrakter.

Den store tematiske variasjonen mellom de 64 deltakende prosjektene og de store forskjellene når det gjaldt prosjektdeltakernes kompetanse og tidligere erfaring med prosjektarbeid, gjorde det vanskelig å etablere et felles forum for erfaringsutveksling og læring mellom prosjektene. Evalueringen viser også at forsøket hadde en rekke oppstartproblemer knyttet til mangelfull forankring og planlegging av prosjektene. Problemer som oppstod underveis i UK1 ble imidlertid adressert fortløpende og adekvate endringer i metoder og organisering ble foretatt som følge av erfaringene. Rapporten viser at man har gjort verdifulle erfaringer i denne første generasjonen med utviklingskontrakter, og vi anbefaler at ordningen videreføres med visse justeringer.

Rapporten tar for seg perioden april 2004 til desember 2005. Evalueringen har vært formativ, der fortløpende innspill og bidrag til prosessen underveis har stått sentralt. Erfaringene fra den første fasen med utviklingskontrakter kan oppsummeres som følger, og er allerede integrert i opplegget for UK2 slik fylkeskommunen nå viderefører arbeidet.

- Utvelgelsen av prosjekter er kritisk, og man må være mer selektiv allerede fra starten.
- Oppstartsfasen av prosjektene må tillegges større vekt. Det er avgjørende for kvaliteten på prosjektene. Dette omfatter målavklaring, rolleavklaring, prosjektplanlegging, ressursallokering og organisering.
- Politisk og administrativ toppforankring fra starten bør videreføres, og forankringen må opprettholdes gjennom regelmessige møter (halvårlig/årlige) mellom kommunen og fylkeskommunen.
- Forankring nedover i organisasjonene må tillegges større vekt. Prosjektledere og – medarbeidere i kommunen og fylkeskommunen må involveres fra starten.

- Prosjektleder bør primært komme fra kommunen, da dette skal være prosjekter av stor viktighet nettopp for kommunen. Dette bidrar til ansvarliggjøring.
- Ledernivå i fylkeskommunens administrasjon bør fortsatt involveres både i overordnet styring, i de relevante prosjekter og på UK-nivå.
- For å sikre kvalitet i prosjektgjennomføring og kompetanseheving av VFKs ansatte, bør det interne forumet i VFK videreføres.
- VFKs rolle bør være aktivt oppsøkende og understøttende overfor kommunene. En passiv og avventende arbeidsform fungerer dårlig.
- Rapportering noenlunde etter eksisterende mal bør videreføres i prosjekter som ikke har en velutviklet alternativ rapporterings- og styringsstruktur.
- Prosjekter bør kobles tematisk for erfaringsdeling.
- Kurs i prosjektledelse bør videreføres som primær mekanisme for grunnleggende kompetanseutvikling.
- Man bør vurdere fortsatt bruk av prosjektverksted-formen etter hvert som flere får erfaring med prosjektledelse og utvikler et felles begrepsapparat gjennom kursene i prosjektledelse

## 1

## EVALUERING AV ET FORSØK

## 1.1 Innledning

Denne rapporten dreier seg om utviklingen av en ny, prosjektbasert samarbeidsform mellom fylkeskommune og kommuner i Vestfold. Bakgrunnen for initiativet fra fylkeskommunen kan dels finnes i fylkeskommunens nye rolle som utviklingsaktør<sup>1</sup> og dels i fylkeskommunens svake legitimitet i kommunene og det regionale partnerskapet for øvrig da initiativet ble tatt. En relasjonsmåling utført høsten 2002<sup>2</sup> ga et meget middelmådig resultat, og viste at ordførere og rådmenn i de 14 kommunene i Vestfold i beste fall var likegyldige overfor fylkeskommunen. I denne situasjonen vedtok Vestfold fylkesting i 2003 at fylkeskommunen skulle inngå partnerskapsavtaler med kommunene i fylket<sup>3</sup>. Som en konkretisering av partnerskapsavtalene ble det senere vedtatt at administrasjonen i fylkeskommunen skulle utarbeide operative *utviklingskontrakter* med samtlige av kommunene i Vestfold i løpet av mars 2004<sup>4</sup>. Avtaleperioden for de første utviklingskontraktene skulle løpe fra 1. april 2004 til 31. desember 2005.

Fylkestinget besluttet at ordningen skulle evalueres, og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk i 2004 i oppdrag av Vestfold fylkeskommune (VFK) å foreta en evaluering av ordningen. Den foreliggende rapporten er en sammenfatning og syntetisering av vår fortløpende evaluering av arbeidet med utviklingskontraktene. Evalueringen tar for seg perioden april 2004 til desember 2005, altså den første "generasjonen" av utviklingskontrakter som fikk benevnelsen "UK1". Rapporten retter seg primært mot Vestfold fylkeskommune som driver arbeidet med utviklingskontraktene, men har også generell interesse som et eksempel på et systematisk samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner<sup>5</sup>.

## 1.2 Formativ evaluering som utviklingsstøtte

Evaluering er ofte knyttet til offentlig forsøksvirksomhet hvor nye måter å gjøre tingene på prøves ut i praksis. Spørsmål som "virker tiltaket slik det var tenkt?" og "er dette en fornuftig måte å bruke offentlige midler på?", er kjernesporsmål i mange evalueringsoppdrag. Evaluering handler imidlertid ikke bare om å vurdere effekter, måloppnåelse og ressursbruk. Om vi forenkler litt, kan vi skille mellom to hovedformer for evaluering: *summativ* og

<sup>1</sup> Stortingsmelding nr. 19, (2001-2002): "Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå". Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartement.

<sup>2</sup> Context Transformator (2002): "Kommunerelasjonsmåling, Vestfold fylkeskommune". Rapport i power point-format, desember 2002.

<sup>3</sup> Fylkestingssak 35/03. Partnerskapsavtalene innebar en oppfølging av KS-Vestfolds rapport "Et enklere Vestfold. Et notat fra KS Vestfold om samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen". Notat, april 2002.

<sup>4</sup> Fylkestingssak 66/03.

<sup>5</sup> For en grundigere diskusjon av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, se Finsrud, Henrik D. og Benedicte Brøgger (2006): "Regional utvikling gjennom partnerskap. Strategi og praksis i forskningsstøttede prosesser". AFI-rapport under trykking, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.

*formativ*. Mens en summativ evaluering foretas ved avslutningen av et prosjekt for å måle hva som er oppnådd ("prove"), gjøres en formativ evaluering løpende og underveis med det formål å bidra til å forbedre ("improve") tiltaket man prøver ut. En summativ evaluering legger med andre ord hovedvekten på måling av effekter i *ettertid*, mens en formativ evaluering legger vekten på å vurdere og korrigere implementerings- og utviklingsprosesser *fortløpende*, og så å si følge prosessene "on line" mens de utfolder seg: Utvikler forsøket seg i pakt med intensjonene? Hvilke barrierer støter man på og hvordan håndteres de? Hvilke muligheter åpner seg underveis, og hvordan kan de utnyttes, osv. Den tette oppfølgingen av prosessen gjør det mulig å foreta justeringer av kursen underveis, for eksempel som følge av den læringen som skjer i forsøket.

En god regel er å knytte valg av evalueringsmetodikk til formålet med evalueringen. Dersom formålet primært er å kontrollere måloppnåelse og ressursbruk, bør man gjøre en effekt-evaluering. Er formålet med evalueringen derimot primært knyttet til *læring og utvikling*, slik det for eksempel ofte er i såkalte "stifinnerforsøk" (hvor både mål og midler utvikles underveis), er en formativ evaluering et bedre egnet verktøy.

Vestfold Fylkesting vedtok i 2004 at forsøket med utviklingskontrakter skulle evalueres av eksterne evaluatorene. Fylkesadministrasjonen, som skulle implementere forsøket, ønsket seg en evalueringsform hvor de eksterne evaluatorene bidro med innspill som adresserte læringsaspektet underveis i prosessen, altså en formativ evalueringsmetodikk, mens man ønsket å ivareta den summative evalueringen selv - altså kartlegge resultatene på prosjektnivå – i form av egne evalueringer i prosjektene og kommunene.

AFIs hovedbidrag i denne prosessen har altså vært de innspill vi har levert underveis i form av skriftlige notater og analyser, foredrag og innlegg, bidrag i organisering og innhold i prosjektsamlinger og -verksteder for prosjektdeltakerne og deltagelse på diverse møter. Den foreliggende rapporten er derfor i stor grad en gjennomgang og sammenfatning av prosessen.

### 1.3 Nærmere om evalueringsopplegget

Hva ønsket man å oppnå med forsøket med utviklingskontrakter? På oppstartsamlingen i Tønsberg 13. april 2004, annonserte VFK følgende målformuleringer:

- Å bringe sammen kommunen og fylkeskommunen for i felleskap å skape en helhetlig og *ønsket utvikling* for Vestfoldsamfunnet.
- Prosjektene skal gi en lokal og/eller regional *merverdi for Vestfoldsamfunnet*
- Prosjektene skal også gi en tydelig merverdi for de aktørene som er involvert.
- Prosjektsamarbeidet skal bidra til at det skapes *konkrete resultater*.
- Prosjektarbeidet skal bidra til en *forenkling, effektivisering* og gjensidig utnyttelse av kommunenes og fylkeskommunens ressurser.
- Det skal bidra til å *heve kompetansen* i forhold til å drive prosjektarbeid.

- Utviklingskontrakten skal bidra til et *større politisk fokus* rundt sakene.

I brev av 27.04.04 til Fylkestinget skriver Fylkesadministrasjonen:

*”Samtlige kommuner har vært tydelige på at prosjektsamarbeidet må bidra til at det skapes konkrete resultater og at denne måten å jobbe på bidrar til å heve kompetansen i forhold til det å drive prosjektarbeid*

...

*Det som er nytt, er dermed ikke prosjektene eller oppgavene som skal løses, men det er måten vi skal jobbe på*

...

*For å lykkes i dette arbeidet er vi helt avhengig av å skape en felles forståelse for hva et slikt prosjektsamarbeid vil innebære og en felles motivasjon og drivkraft i forhold til å prøve ut nye arbeidsmåter. Det betyr at vi må legge til rette for en tett oppfølging av prosjektarbeidet og ha et systematisk og løpende *fokus på egevaluering og læring underveis i prosjektperioden**

...

*Kriteriene for om vi har lykkes med utviklingskontraktene blir slik administrasjonen vurderer det, todelt: På den ene siden skal arbeidet måles i forhold til de *resultatene* som skapes gjennom prosjektene. På den andre siden bør arbeidet måles i forhold til *de erfaringene vi får med denne måten å jobbe på*. Evalueringen av utviklingskontraktene bør ha fokus på begge suksesskriteriene”<sup>6</sup>*

Det var det nye ved denne arbeidsmåten AFIs oppdragsgiver ønsket at evalueringen skulle fokusere på, og som vi ble bedt om å komme med løpende innspill til underveis i prosessen. Man ønsket en ekstern evaluering av om denne ”nye måten” var en fornuftig og hensiktsmessig måte å organisere samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunene på. Å svare utfyllende og grundig på et slikt spørsmål er en ressurskrevende øvelse, og spørsmålet har selvsagt ikke noe enkelt svar. Svaret avhenger til dels av hvem man spør (prosjektdeltakerne i kommunene, ordførere, VFK, innbyggerne, de som berøres av prosjektenes resultater) og hvilke vurderingskriterier man legger til grunn for svaret (økonomiske, politiske, læringsmessige, utviklingsstrategiske). Listen over relevante spørsmål i en grundig og helhetlig evaluering kan med letthet gjøres lang og komplisert. Det ligger imidlertid utenfor de ressursmessige rammene for denne underveisevalueringen<sup>7</sup> å gjøre en slik grundig analyse og drøfting av alle sider ved et slikt forsøk. Vår evaluering har hatt et mer avgrenset siktemål. AFI og VFK har delt på evalueringsopgaven slik:

- VFK/kommunene skulle evaluere *resultatene* i enkeltprosjektene (egevaluering)

<sup>6</sup> Alle uthevelser foretatt av forfatterne

<sup>7</sup> Vi kaller dette for en underveisevaluering fordi ordningen med utviklingskontrakter fortsetter etter at denne evalueringen er gjort.

- AFI skulle bidra med innspill underveis og fokusere på *prosess, arbeidsform og læring*

Forenklet kan man kanskje si at mens formålet med VFK/kommunenes egevaluering var å dokumentere *produktene* av prosjektene, var AFIs oppdrag knyttet til både å bidra aktivt i og samtidig vurdere ulike sider av *prosessen* som skapte disse produktene.

Det har imidlertid ligget utenfor vårt mandat å gå inn på detaljer i alle enkeltprosjektene. Problemer og forhold i enkeltprosjekter ble likevel tatt opp og drøftet på våre intervjuer og på gruppearbeider på samlinger og prosjektverksteder. AFIs oppdrag har i større grad vært knyttet til å bidra i organisering av fora og legge til rette for dialog mellom prosjektene, VFK og kommunene. Det betyr at vi har fokusert mer på samhandling, erfaringsutveksling og læring *mellom* prosjektene enn på enkeltprosjektens interne aktiviteter og måloppnåelse. Dette har vært VFKs og kommunenes ansvar.

I denne rapporten<sup>8</sup> drøfter vi *to hovedproblemstillinger*:

1. Hvordan fungerte ”den nye arbeidsmåten” i samarbeidet mellom VFK og kommunene under implementeringsperioden april 2004 – desember 2005?
2. Hva kan eventuelt gjøres for at samarbeidet mellom VFK og kommunene om UK kan fungere bedre?

Drøftingen tar utgangspunkt i data som ble samlet inn i perioden april 2004 – desember 2005 i form av

- intervjuer med prosjektdeltakere i samtlige kommuner høsten 2004,
- telefonintervjuer med tre ordførere og seks prosjektkontakter og prosjektledere fra kommuner og VFK i november og desember 2005,
- muntlige og skriftlige tilbakemeldinger fra deltakerne på fire prosjektsamlinger og prosjektverksteder i tidsrommet april 2004 – februar 2005,
- muntlig informasjon fra møter med VFK,
- dokumenter (styringsdokumenter og notater fra VFK, dokumenter på prosjektweben ([www.utviklingskontrakter.no](http://www.utviklingskontrakter.no)), prosjektrapporter, utviklingskontrakter, prosjektguider, delrapporter, mv.).

Som sagt lå det ikke i vårt mandat å foreta en summativ resultatanalyse av forsøket ved utløpet av perioden for UK1 31.12.05. I forbindelse med avslutningen av evalueringen foretok vi derfor bare en kortere runde med ”stikkprøver” i form av telefonintervjuer med et mindre antall ordførere og prosjektkontakter/-ledere i kommuner og VFK i november/desember 2005. I tillegg foretok vi en analyse av prosjektrapportene og andre sentrale dokumenter på prosjektweben som forelå pr. desember 2005. Intervjuene og dokumentanalysen viste at tidligere funn og konklusjoner som har vært lagt fram og drøftet underveis i prosessen,

---

<sup>8</sup> AFI har i løpet av prosessen levert flere underveisbidrag i form av delrapporter, notater, organisatorisk opplegg for prosjektverksteder og samlinger, foredrag, m.m. Se også vedleggene.

fremdeles var gyldige. Det var derfor liten grunn til å anta at et mer omfattende datainnsamlingsopplegg ville bidratt til å endre dette bildet i vesentlig grad.





## 2

POLITISK FORANKRING AV FORSØKET MED  
UTVIKLINGSKONTRAKTER

## 2.1 Formell forankring på politisk og administrativt toppnivå

Forsøket med utviklingskontrakter er knyttet til såkalte partnerskapsavtaler som ble inngått mellom kommunene i Vestfold og Vestfold fylkeskommune våren 2003. Fylkestinget fattet i juni 2003 et vedtak hvor det het at ”Vestfold fylkeskommune kan inngå egne utviklingskontrakter med hver enkelt kommune, basert på planer, programmer og prosjekter som håndteres av partnerskapene.” Utviklingskontraktene beskrives som en ”oppfølging av sentrale myndigheters partnerskapsinitiativ og et tiltak for å bedre omdømmet hos kommunene”.<sup>9</sup>

I fylkestingssak 66/03 vedtok fylkestinget at administrasjonen i fylkeskommunen skulle ha utarbeidet operative kontrakter med samtlige av kommunene i Vestfold i løpet av mars 2004. For å starte opp dette arbeidet, hadde fylkesordfører og fylkesrådmann i perioden høsten 2003 til februar 2004 møter med alle kommunene i fylket. I løpet av denne møterunden ble det foretatt en seleksjon av de prosjekter som skulle være med, og utviklingskontraktene ble undertegnet på politisk toppnivå med betydelig presseoppmerksomhet.

## 2.2 Krav til prosjekter som inngår i utviklingskontraktene

Man var i utgangspunktet enig i at ikke alle prosjekter passet inn eller kvalifiserte for å inngå i forsøket med utviklingskontrakter (UK). En UK skal være en gjensidig forpliktende avtale mellom den enkelte kommune og Vestfold fylkeskommune. Det heter i kontraktsdokumentene at en UK skal omfatte prosjekter som er *forankret og gitt prioritet*<sup>10</sup> i kommunenes og fylkeskommunens planer og styringsdokumenter. Det slås videre fast at ”prosjektene skal være *konkrete og handlingsrettede*. De skal inneholde en *klar målsetting* om å få til en *ønsket endring/oppnå resultater*. Prosjektene skal være *tidsavgrensede*. Når prosjektet opphører skal det foreligge en sluttdokumentasjon. Avtaleperioden løper fra 1. april 2004 til 31. desember 2005. Fra og med 2006 skal avtalene ha ett års varighet.”

Det framgår av disse dokumentene at det ble stilt tydelige og klare krav til de prosjektene som kunne inngå i en utviklingskontrakt. Vi skal senere se at disse kravene i første runde bare delvis eller ikke i det hele tatt var oppfylt i flere av prosjektene i UK.

<sup>9</sup> Notat fra Fylkesadministrasjonen, 13.4.05

<sup>10</sup> Alle kursiveringer foretatt av forfatterne.



## 3

## DEN NYE ARBEIDSMÅTEN: ORGANISERING

## 3.1 Kvalitet og læring som premisser

Til grunn for utviklingskontraktene ligger en hovedantakelse om at *prosjektet*<sup>11</sup> er en gunstig arbeidsform for å adressere *utviklingstemaer* i Vestfold-samfunnet. Samarbeidet med kommunene skal altså ikke dreie seg om driftsspørsmål i denne sammenheng, men om utviklingsspørsmål som kommunene opplever som viktige for dem. En prosjektlogikk legges altså til grunn for samarbeidet. Dette korresponderer med en økt vektlegging av utviklingsrollen hos offentlige aktører på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, der tradisjonell orientering mot drift og forvaltning suppleres med å tenke samfunnsutvikling gjennom samhandling med andre. Prosjektlogikken representerer en relevant hovedstruktur for å organisere denne samhandlingen når man ønsker å utvikle noe som ikke finnes fra før.

Arbeidet med utviklingskontraktene ble fra VFKs side imidlertid *ikke* håndtert som et sett uavhengige prosjektkontrakter med hver enkelt kommune, men som et helhetlig opplegg eller programkonsept fra fylkeskommunens side. I dette ligger mye av nyheten i arbeidsformen. Hovedbegrunnelsen for en programmatisk organisering av samhandlingen med kommunene var å bidra til a) kvalitet i prosjektgjennomføringen og b) kompetanseutvikling både hos kommunene og hos VFK. Det programmatiske grepet aktualiserer en tilleggsdimensjon, nemlig evnen til å lære på program-nivå, dvs. læring om hvordan læringen på enkeltprosjekt-nivå best kan understøttes. Den formative evalueringen er nettopp et uttrykk for ambisjonen om å utvikle en programmatisk arbeidsform gjennom en læringsprosess der man prøver ut forskjellige grep underveis.

”Den nye arbeidsmåten” hadde følgende hovedkarakteristika:

- Forankring av hvert enkelt prosjekt på toppnivå politisk og administrativt i både kommune og fylkeskommune.
- Formalisering av samarbeidet gjennom utviklingskontrakter.
- Prosjektorganisering i det enkelte prosjekt med styringsgruppe og arbeidsutvalg.
- Etablering av en funksjon som prosjektkoordinator i fylkeskommunen for å drive og utvikle det programmatiske nivået.
- Rapporteringsmaler og -rutiner for å sikre minimumskvalitet i gjennomføringen og muliggjøre oppfølging og støtte.
- Egne internettsider for kommunikasjon og rapportering (”prosjektweb” – [www.utviklingskontrakter.no](http://www.utviklingskontrakter.no))

<sup>11</sup> Et prosjekt karakteriseres gjerne ved at det dreier seg om a) en engangsoppgave som er b) begrenset i tid og c) skal lede fram til et bestemt resultat og som har en egen organisasjon og allokerte ressurser.

Egne fora for deltakerne for å understøtte læring (prosjektsamlinger og –verksteder).

## 3.2 Organisering

Organisasjonsstrukturen bestod av følgende elementer:

- Styringsgrupper i hver kommune
- Arbeidsutvalg i hver kommune
- Prosjektleder og prosjektkontakt
- Prosjektforum
- Oppfølging og rapporteringsstruktur
- Prosjektgruppe eller arbeidsgruppe
- Prosjektweb

### Styringsgrupper

For hver kommune ble det nedsatt en *styringsgruppe* med ansvar for den overordnede oppfølgingen av prosjektene som inngikk i utviklingskontrakten. Styringsgruppene bestod av ordfører og rådmann i kommunen, samt fylkesordfører og fylkesrådmann. Styringsgruppene skulle møtes en gang i året. Styringsgruppenes oppgaver var knyttet til å reforhandle, endre eller avslutte utviklingskontrakten. De skulle årlig forelegges en rapport om aktiviteten i prosjektene.

### Arbeidsutvalg

For hver kommune ble det nedsatt et *arbeidsutvalg* bestående av rådmann og assisterende fylkesrådmann eller fylkesdirektør. Arbeidsutvalgene rapporterte til styringsgruppene om aktivitetene i prosjektene gjennom årsrapporten.

Arbeidsutvalgenes oppgaver var å følge opp prosjektene, ta stilling til igangsetting av nye prosjekter, beslutte om nedtrapping eller opphør av pågående prosjekter og ellers ivareta forpliktelsene i utviklingskontrakten.

Fylkeskommunen ved prosjektkoordinator for utviklingsprosjektene hadde ansvaret for sekretærfunksjonen for styringsgruppene og arbeidsutvalgene.

### Prosjektleder og prosjektkontakt

For hvert prosjekt ble det valgt en prosjektleder enten fra kommunen eller fylkeskommunen, supplert med en prosjektkontakt fra den organisasjonen som ikke hadde ledelsen. Prosjektleder hadde ansvaret for å lede prosjektet, følge opp prosjektplanen og for rapporteringen, mens prosjektkontakten hadde et nestlederansvar og representerte hovedkoblingen til egen organisasjon. Begge hadde ansvar for å forankre prosjektet inn i egen organisasjon.

## Prosjektforum

Det ble etablert et prosjektforum bestående av alle prosjektlederne og prosjektkontaktene i kommunene og i Vestfold fylkeskommune. Hensikten var å legge til rette for tett oppfølging og erfaringsutveksling, samt sikre en systematisk læring og rapportering underveis.

## Oppfølging og rapporteringsstruktur

For hvert prosjekt ble det laget egne prosjektplaner på egne skjema. Prosjektplanene skulle inneholde konkrete og målbare mål og forventede resultater, som skulle kunne tidsfastsettes. Planene skulle videre bestå av en gjennomgang av alle vesentlige og målbare oppgaver gjennom hele prosjektperioden. Alle oppgavene skulle relateres til tidsspesifikke framdriftsplaner. Hvert prosjekt skulle gjennomføre systematiske rapporteringer og egnevalueringer, og disse rapportene skulle i sin tur danne grunnlag for årsrapporten til styringsgruppen.

Prosjektene skulle rapportere i forhold til oppnådde resultater, avvik i forhold til prosjektplan og erfaringer med arbeidsformen. I løpet av kontraksperioden tok man sikte på å legge fram 3-4 rapporteringer fra hvert av prosjektene på prosjektforumsmøtene. Vestfold fylkeskommune utarbeidet enkle skjemaer for denne rapporteringen.

## Prosjektgruppe eller arbeidsgruppe

For hvert prosjekt tok man sikte på å nedsette en prosjektgruppe bestående av relevante personer som man antok kunne bidra til måloppnåelsen. Ved behov skulle det også opprettes prosess- og/eller arbeidsgrupper og eventuelt trekkes inn ekstern bistand.

I henhold til kontrakten skulle hver av partene avgi de ressursene som var avtalt i de enkelte prosjektplanene.

Det ble krevd at alle prosjektene skulle lage en sluttrapport med oversikt over hva som ble oppnådd i prosjektperioden, og med hvilken ressursbruk. Rapporten skulle også behandle eventuelle avvik og problemer som oppstod underveis i prosjektperioden og hvordan man eventuelt planla å følge opp prosjektet.

## Prosjektweb

Den 6. september 2004 opprettet VFK en prosjektweb/nettside ([www.utviklingskontrakter.no](http://www.utviklingskontrakter.no)), der alle prosjektplaner, rapporteringer, skjemaer osv. ble lagt ut, og der prosjektdeltakerne ville kunne kommunisere elektronisk med hverandre.



## 4

## DEN NYE ARBEIDSMÅTEN I PRAKSIS: ERFARINGENE FRA FØRSTE RUNDE

## 4.1 Nytten av fora for erfaringsutveksling og læring

De 64 prosjektene som var meldt på ved oppstart av UK1, var svært lite homogene både i innhold, temaområde og omfang. Prosjektene adresserte problemstillinger knyttet til en rekke ulike områder innen kultur, næring, friluftsliv, areal og plan. Dette store prosjektmangfoldet representerte en utfordring: Hva og hvordan kunne prosjektdeltakerne lære av hverandre når det de drev med var så forskjellig? Hvilke interesser hadde prosjekter som handlet om den kulturelle skolesekken i å utveksle erfaringer med prosjekter som handlet om å anlegge nye veier eller forsøk med nye former for brensel? Allerede på den første ”kick-off”-samlingen 13. april 2004 ble denne problemstillingen reist: Hvordan stimulerer man og legger til rette for læring og erfaringsutveksling mellom et stort antall prosjekter som er svært ulike i innhold, er kommet ulikt langt, og med prosjektdeltagere med svært ulik grad av prosjekterfaring? Og mer konkret: Hva slags innhold skulle de påfølgende samlingene av prosjektene ha når prosjektdeltakernes behov, kunnskapsnivå om prosjektarbeid og interesser sprikte i betydelig grad? Var det mulig (og ønskelig) å finne fram til et ”minste felles multiplum” av interesser og behov å basere framtidige prosjektsamlinger på, eller skulle man heller ta sikte på flere, ”spesialiserte” samlinger og dermed miste mulighetene for å lage en stor samlende offentlighet rundt utviklingskontraktene?

Den grunnleggende antakelsen var at prosjektsamlinger av en eller annen art var en kritisk betingelse for at man skulle få til erfaringsutveksling og læring på tvers av prosjektene *om prosjektledelse*. Tanken var at prosjektledelse i kommunal sammenheng var en god nok fellesnevner for læring om nettopp prosjektledelse i kommunal sammenheng, og i noen grad uavhengig av prosjektenes tematiske innhold<sup>12</sup>. Spørsmålet dreide seg derfor om *hvordan* de skulle arrangeres, hvem som skulle delta, hvor mange samlinger det skulle være og hvilket innhold de skulle ha, osv.

På den første prosjektsamlingen i Tønsberg 13. april 2004, ble det organisert gruppearbeider<sup>13</sup> hvor deltakerne ble bedt om å komme med innspill til hvordan prosjektsamlingene framover burde organiseres og hvilket innhold de burde ha for å fremme erfaringsutveksling og læring på tvers av prosjektene. Forslagene som kom inn bar preg av svært varierende preferanser blant deltakerne og det var vanskelig å identifisere fellesnevner blant de temaene som ble lansert – bortsett kanskje fra at mange nevnte at det var viktig å finne fram til fellesnevner som samlingene kunne organiseres rundt. I den grad det likevel var mulig å finne en bred fellesnevner, så var det ulike sider ved prosjektarbeid som prosjektteori, prosjektstyring,

<sup>12</sup> Evaluatorene delte denne oppfatningen.

<sup>13</sup> Gruppeoppgaven var: ”Hva må prosjektforum bidra med for å styrke gjennomføringen av prosjektene, og hvordan må det legges opp?”

metoder, etc. Mange pekte også på at det burde legges til rette for erfaringsutveksling mellom prosjektene, men helst "uten for mye møter" i en travel hverdag. Det ble nevnt at prosjektsamlingene ville måtte konkurrere med andre forpliktelser og gjøremål, og at samlingene derfor måtte gjøres attraktive dersom man skulle lykkes i å samle nok deltakere til at det ble et viktig forum. Flere tok til orde for at de ikke trengte kurs. Tilbakemeldingen i kortform var "få, korte og interessante møter med mye faglig påfyll som gir inspirasjon".

Hvordan organisere for læring med stor variasjon i kompetansen?

Samlingen gjorde det ganske klart at deltakerne hadde svært varierende erfaring og kompetanse i prosjektarbeid, samtidig som interessen for læring av hverandre virket begrenset. En antakelse om beskjedent kompetansenivå i prosjektledelse lå til grunn for vektleggingen av læring i UK1, og lot til å holde stikk. Den begrensede interessen for erfaringsbasert læring representerte imidlertid en utfordring siden prosjektarbeid var valgt som den grunnleggende arbeidsformen i "den nye arbeidsmåten".

Et mindre antall deltagere ønsket allikevel å bruke framtidige prosjektsamlinger til å styrke sin kompetanse i prosjektarbeid, og det ble derfor besluttet at sider ved prosjektarbeid som metode skulle tas opp på de førstkommende prosjektsamlingene og prosjektverkstedene som skulle arrangeres i 2004 og 2005. For å sikre at samlingene skulle treffe deltagerne best mulig, ble det opprettet en ressursgruppe med deltagere fra kommunene. Ideen var her å utvikle et behovsbasert og brukerstyrt design av læringsarenaene i programmet. Deltagelsen på samlingene var frivillig.

### Prosjektverkstedene

Følgende prosjektfora/prosjektverksteder ble arrangert:

- Fagdag 03.06.2004, Sandefjord. Tema: Samarbeid og forankring
- Prosjektverksted 22.06.2004, Tønsberg. Tema: Evaluering av status i egne prosjekter
- Prosjektverksted 23.11.2004, Tønsberg. Tema: Organisering og ledelse av kommunale utviklingsprosjekter
- VFK forum 17.02.05, Tønsberg. Tema: Videreutvikling av opplegget for utviklingskontrakter

Alle samlingene ble organisert som en kombinasjon av plenumssamlinger og gruppearbeider. Deltakernes varierende erfaring og kompetanse i prosjektarbeid gjorde det vanskelig å finne fram til temaer for samlingene som "traff" og engasjerte mange nok av deltakerne fra kommunene. Det lot imidlertid til at det å få tid til å arbeide med egne prosjekter samtidig som man kunne møte og få innspill fra andre som arbeidet på samme eller lignende fagområder, var et motivasjonsgrunnlag for videre prosjektsamlinger. Disse samlingene ble etter hvert definert som "prosjektverksteder" for å understreke at de var bygget opp rundt deltakernes egeninnsats. Hensikten var at deltakerne skulle analysere og arbeide aktivt med egne prosjekter i grupper hvor de kunne få innspill fra andre som var i en lignende situasjon.



Den første samlingen var lagt opp med flere vel forberedte innlegg fra ressurspersoner fra kommunene selv, før deltagerne knyttet innspillene til egne prosjekter gjennom arbeid i grupper. Ved å hente praktiske eksempler fra eget fylke var tanken å oppnå god relevans. På prosjektverkstedene åpnet man med en generell introduksjon, og brukte deretter tiden på å jobbe i grupper.

Erfaringene fra samlingene viste at prosjektverkstedene var godt egnet som fora hvor man kunne identifisere og drøfte problemer fra enkeltprosjekter, i samarbeidet mellom VFK og kommunene og mellom prosjektene. Prosjektverkstedene genererte en rekke forslag til tiltak for å kunne forbedre arbeidet i de deltagende enkeltprosjektene. Flere av tiltaksforslagene som kom fram på prosjektverkstedene har ligget til grunn for kursjusteringer som har vært foretatt underveis.

Imidlertid var deltagelsen noe beskjeden (12-15 deltagere fra 64 prosjekter i 14 kommuner), og erfaringene viste at selv om flere prosjekter hadde tydelig nytte av samlingene, var det vanskelig å få til erfaringsutveksling og ”læring på tvers” mellom prosjekter dersom prosjektdeltakernes interesser, faglige nivå og kompetanse sprikte for mye. Det var også et veldig varierende behov blant deltakerne når det gjaldt påfyll av kunnskap om prosjektarbeid, og varierende grad av erkjennelse av dette behovet. Det lot til å generere mer energi og motivasjon om man samlet tematisk beslektede prosjekter i de samme arbeidsgruppene. Deltagelse på prosjektverkstedene måtte åpenbart konkurrere med andre gjøremål, og det var vanskelig å få til samlinger hvor alle som var involvert i et prosjekttema (for eksempel kystsoner-prosjekter) var samlet. Selv om mange av deltakerne uttrykte at de hadde nytte av prosjektverkstedene, meldte spørsmålet seg om ikke en organisering av møter mellom tematisk beslektede prosjekter var en like bra måte å få til erfaringsutveksling på.

### Fra prosjektverksted til kurs

Ved flere anledninger etterspurte deltakerne faglig kompetanseheving i prosjektarbeidsmetodikk. Selv om prosjektverkstedene til en viss grad ivaretok aspekter ved prosjektarbeid som metode, var det noe annet deltakerne etterlyste. VFK tok derfor initiativ til å arrangere todagers kurs i prosjektarbeid i samarbeid med KS. At kurset raskt ble fulltegnet og arrangert to ganger, tyder på at man her traff et behov. I et intervju med en av deltakerne på et av disse kursene, ble det sagt at

”... dette var akkurat det jeg trengte. Det skulle bare ha kommet i starten. Da hadde nok mange av prosjektene som var med blitt sjaltet ut og hadde kanskje aldri blitt dratt i gang. Kanskje man bør vurdere om det skal være et krav at de som kjøre prosjekter i UK, må ha dette kurset?”.

### Oppsummering

Ambisjonen om å skape læringsmuligheter for deltagerne slik at *evnen* til å drive gode utviklingsprosjekter økes gjennom arbeidet med utviklingskontraktene, ble vanskeliggjort av flere forhold. Samtidig som flere åpenbart hadde begrensede erfaringer med å organisere og

lede utviklingsprosjekter, opplevdes dette ikke alltid som et reelt problem for den enkelte. Selve erkjennelsen av læringsbehov kunne synes å være lav, og i tillegg opplevde mange at en presset hverdag gjorde det vanskelig å prioritere å delta i den typen læringsfora som ble tilbudt av VFK som del av arbeidet med utviklingskontraktene. Den formelle statusen som kursene i prosjektledelse ga, gjorde det åpenbart mer attraktivt og kanskje mer legitimt å bruke tid på dette. Den store variasjonen i prosjekter og kompetanse gjorde det vanskelig å arrangere fellessamlinger som kunne være nyttige for alle deltagerne. De fleste prosjektdeltagerne hadde liten tro på å lære av tematisk annerledes prosjekter, og ønsket heller å bli koblet sammen med like prosjekter. Samtidig opplevde flere av deltagerne på prosjektverkstedene at de hadde nytte av å diskutere egne og andres erfaringer med prosjektorganisering og -ledelse.

De blandede erfaringene med prosjektsamlingene og -verkstedene, kan tyde på at tiltaket ikke bør videreføres i denne formen før flere prosjektledere får mer erfaring med prosjektgjennomføring. Det bør heller vurderes å tilby et grunnkurs i prosjektarbeid kombinert med at det legges til rette for etablering av et mindre antall tematisk beslektede prosjektnettverk. Etter hvert som deltagerne etablerer et felles begrepsapparat og får en bredere erfaring med prosjektledelse, kan det vurderes å gjenoppta ideen med prosjektverksteder.

## 4.2 Seleksjon av prosjekter

Det ble ganske tidlig i prosessen klart at en rekke prosjekter slet med oppstarts- og andre problemer. Vi skal i det følgende se litt nærmere på hva dette skyldtes.

Informant fra kommune: ”Prosjektutvalget var hovedproblemet med UK1”

Av ca. 250 prosjektforslag ble 64 valgt til å inngå i UK1, altså ca 25 %. Dette innebærer en betydelig reduksjon, og viser at det ble lagt ned et omfattende arbeid i å velge relevante prosjekter. Seleksjonen av prosjekter ble foretatt i et samarbeid mellom kommunene og VFK. I brev fra VFK til Fylkestinget 27.4.04, heter det:

”Fylkesordfører og fylkesrådmann har besøkt samtlige kommuner som en innledning til arbeidet med utviklingskontraktene. På disse møtene har partene gjennomgått og drøftet et mangfold av prosjekter, tiltak og enkeltsaker. De prosjektene som inngår i utviklingskontraktene er prosjekter som kommunene og fylkeskommunen i fellesskap er blitt enige om å gi høyest prioritet og starte opp nå.”

”Utviklingskontraktene omfatter som nevnt ovenfor prosjekter som er forankret og gitt prioritet i kommunenes og fylkeskommunens planer og styringsdokumenter.”

Intervjuer med prosjektdeltakere fra kommunene, VFK og ordførere tyder på at kommunenes begrunnelser for valg av prosjekter man ville samarbeide med VFK i UK1 om, var svært varierende og neppe alltid i pakt med kriteriene for utviklingskontrakter som forelå. Som VFK selv oppsummerer i sin statusrapport fra 13.04.05: ”En del prosjekter er kun interessante ut fra at de betyr penger fra VFK, mens andre er interessante fordi de avlaster kommunenes

saksbehandlerkapasitet”. Dette stemmer godt med våre inntrykk etter en gjennomgang av begrunnelsene for valg av samtlige prosjekter høsten 2004.

Det er rimelig at kommunene benyttet anledningen til å ”få fart på” eller drahjelp til problematiske saker de hadde liggende. Seleksjonen bar forståelig nok preg av nyttetenking. Her er noen eksempler på prosjekttypene som ble valgt ut til utviklingskontrakter:

- Prosjekter som befant seg i en ”dødvannssituasjon” ble valgt fordi man antok eller håpet at samarbeidet med VFK ville bringe drahjelp og nytt liv inn i prosjektet.
- Prosjekter der kommunen ønsket at VFK skulle opptre som forbindelsesledd til andre kommuner eller til nasjonale myndigheter
- Prosjekter der kommunen ikke hadde nok ressurser og kapasitet selv til å kunne etablere og drive prosjektet
- Prosjekter som grep over flere kommuner og som hadde behov for VFK i en koordinerende rolle
- Prosjekter som trengte VFKs fagkompetanse.

Med andre ord, motivasjonsgrunnlaget for beslutningen om hvilke prosjekter kommunene ønsket å samarbeide med VFK om, var mangfoldig. Kommunene ønsket VFK inn i en rekke roller, alt etter hvilken tilstand prosjektet befant seg i da det ble ”meldt inn”, hvem som meldte prosjektene inn og hvilke behov kommunene hadde. Utviklingskontraktene skulle med andre ord dekke en rekke ulike behov i kommunene, og dette avspeilte seg rimeligvis også i hvilke målsettinger, både offisielle og mindre offisielle, som ble formulert for prosjektene. I tillegg ser det ut til at de utvalgte prosjektene i varierende grad var forankret i kommunene. Mange driftspregede oppgaver ble også for anledningen ”dresset opp” og definert som ”prosjekt”. Selv om man kuttet drastisk ned fra 250 til 64 prosjekter, kan det virke som VFK og/eller kommunene i sin iver etter å få iverksatt forsøket, var mindre opptatt av at prosjektene som ble ”tatt med” tilfredsstilte de spesifiserte kriteriene man selv hadde formulert. Denne litt unøyaktige seleksjonsprosedyren fikk negative konsekvenser både for prosjektenes (og til en viss grad også UKs) legitimitet, framdrift og prosjektdeltakernes motivasjon.

Intervjuer med prosjektdeltakere i kommunene demonstrerte nokså klart at seleksjonen av prosjekter ikke alltid ble foretatt med utgangspunkt i de kriteriene som var formulert for hvilke prosjekter utviklingskontraktene skulle dreie seg om (godt forankret, tidsavgrensede, klare målsettinger, etc). Følgen av det man her litt sleivete kan kalle for ”den åpne dørs politikk”, ble at man ute i kommunene ble sittende med prosjekter som var svakt forankret hos de som skulle drive dem og skape resultatene, at det ikke ble allokert tilstrekkelige ressurser til prosjektene i form av tid, penger og personell og at prosjektplanleggingen var mangelfull (uklar prosjektorganisasjon, manglende framdriftsplan, uklare mål). Dette dreier seg i første rekke om kommunenes ansvarsområde, slik vi ser det.

Flere av prosjektdeltakerne både fra VFK og kommunene har pekt på at antallet prosjekter som ble inkludert i utviklingskontraktene har vært for høyt, både vurdert ut fra kvalitet og i forhold til særlig de mindre kommunenes kapasitet. For mange prosjekter å holde rede på gjorde at enkelte av de små kommunene mistet fokus i innsatsen og måtte spre kreftene for vidt. I noen av disse minste kommunene har man pekt på at man kanskje vil ha nok med å drive ett prosjekt pr. utviklingskontrakt. På den måten kan man heller øke sjansen for å lykkes.

Mye tyder også på at flere prosjekter ble selektert til UK1 uten at det ble gjort tilstrekkelige vurderinger av hva som krevdes av ressurser og kapasitet for å drive prosjektet. Dette fikk i sin tur negative konsekvenser i form av oppstarts- og driftsproblemer.

### Oppsummering av seleksjonsproblemene

Det er viktig å merke seg at vår fokusering på forbedringsmuligheter leder til at større vekt legges på problemer og deres løsninger enn på velfungerende sider ved forsøket. Vår diskusjon av seleksjonsproblematikken vektlegger ikke at et flertall av prosjektene tilfredsstillende kriteriene som var satt opp. Man bør betrakte problembeskrivelsen som en eventuell forklaring på at noen prosjekter i UK1 muligens ikke kommer i mål, og som grunnlag for forbedring.

Seleksjonskriteriene som var satt opp virket gjennomtenkte og fornuftige. I seleksjonen av prosjekter til UK1 fulgte VFK og kommunene i mange tilfeller ikke disse seleksjonskriteriene. Det kan det være gode grunner til i noen tilfeller. Mange prosjekter som var for dårlig forankret, planlagt og dimensjonert ble tatt med. I en del tilfeller ble også kommunale driftsoppgaver definert som ”prosjekt” og tatt med i porteføljen i UK1. Dette er i minst like stor grad et ansvar for kommunene som for fylkeskommunen.

En strengere og grundigere seleksjonsprosedyre kan med fordel vurderes for framtidige generasjoner av UK. Samtidig er det viktig ikke å foreta seleksjonen kun basert på konvensjonell definisjon av prosjekter, men bruke skjønn. Eksempler fra prosjektporteføljen viser at UK har bidratt positivt til å dra fram viktige utviklingssaker som ikke tilfredsstillende de konvensjonelle kravene til klare mål, tidsbegrensning, klar ansvarsfordeling osv. UK-prosessen har her bidratt til at en bredere forankring lokalt er vokst fram, og over tid har man klart å forme utviklingsaktivitetene på en bedre måte.

### 4.3 Den kritiske oppstartsfasen: forankring

Flere prosjekter ble godt forankret i den kommunale ledelsen, i kommunestyrene og i kommunale planer, og prosjektledere i kommunene opplevde at den formelle statusen prosjektene fikk gjennom utviklingskontraktene har skapt mer stabile forhold for prosjektene i en presset kommuneøkonomi. Forankringen *nedover* i kommunene har imidlertid ikke vært god i alle tilfellene.

Intervjuene i kommunene og samtaler med prosjektdeltakere på samlingene, tydet på at det ikke ble arbeidet godt nok med forankringen av prosjektene i flere kommuner. Det finnes flere eksempler på prosjekter som ble ”meldt inn” av ordfører og/eller rådmann og som etter ”undertegningsseremonien” ble levert videre nedover i den kommunale administrasjonen til iverksetting uten at nødvendige ressurser i form av tid, mannskap og penger ble allokert. Det kan derfor synes som om avstanden mellom de øverste beslutningsfatterne og iverksetterne i kommunene har vært påfallende stor i mange tilfeller.

Noen av de lokale informantene i kommunene opplevde nærmest at de ble fratatt eierskap til prosjekter de selv hadde initiert og drevet i lengre tid fordi ”noen” hadde bestemt at prosjektet skulle være en del av utviklingskontrakten med VFK. En av informantene uttrykte dette slik:

”Vi har hele tida hatt prosjekter gående i kommunen, og det har nå gått ganske bra hittil. De prosjektene jeg var med på, var allerede godt i gang da de blei hekta på utviklingskontraktene. ”Påmeldinga” ble foretatt sammen av fylkesrådmann og ordfører, mens de som eide prosjektene verken ble invitert eller informert. Det var en kollega som sa til meg at ”Nå har de vært nede og undertegnet prosjektet ditt”. Noen later som om de eier noe de ikke eier...”

Den siterte informanten hadde ansvaret for å drifte og produsere resultater i prosjektet det her gjelder. Det er ikke vanskelig å forstå at en seleksjonsprosedyre av den typen som her er beskrevet kan påvirke prosjektarbeidernes motivasjon i negativ retning.

Manglende lokal forankring hos de som skal iverksette og drive prosjektene, kombinert med mangel på ressurser, er en uheldig kombinasjon. Dette beskriver ikke desto mindre situasjonen for en del prosjekter i noen kommuner, og kan være en delforklaring på hvorfor man i disse prosjektene hadde oppstartproblemer og kom relativt kort med arbeidet. En typisk informant fra en av disse kommunene beskrev situasjonen slik:

”Utviklingskontraktene ble egentlig tredd nedover hodene våre, og vi fikk ikke vite så mye. Det var et dårlig utviklingsgrep, synes jeg. Jeg fikk ikke satt av noe ekstra tid til prosjektet som jeg skulle ha ansvar for, så det blei jo lagt bort i hylla. Har man begrenset med kapasitet og masse ting som skal gjøres, så prioriterer man ikke akkurat sånne ting. Det har heller ikke vært noe budsjett for prosjektet, verken i tid eller penger eller folk.”

Andre informanter fra andre kommuner hvor forankringen har vært dårlig, har beskrevet prosessen med ord som ”toppstyrt” og ”fremmedgjort”. Det kan virke som om man i en del kommuner var mer opptatt av det oppmerksomhetsskapende seremonielle rundt undertegningen av utviklingskontraktene, enn av å sikre god lokal forankring, planlegging og oppfølging av prosjektene – altså kvalitativt godt prosjektarbeid.

### Også positive trekk

Det er likevel grunn til å presisere at denne situasjonsbeskrivelsen ikke er dekkende når det gjelder forankringsarbeidet som har vært gjort rundt i kommunene i sin helhet. Det finnes flere eksempler på kommuner hvor det har vært lagt ned mye tid og krefter på et godt

forankringsarbeid og hvor man naturlig nok har kunnet høste fordeler av dette seinere i prosessen. Vi vet imidlertid fra intervjuutalelser og diskusjoner på prosjektsamlingene at forankringsarbeidet har vært (til dels svært) mangelfullt i flere kommuner, og at man her står overfor et helt klart forbedringsområde i kommende generasjoner av utviklingskontrakter.

### Manglende kapasitet og ressurser

Ved siden av dårlig forankring *nedover* i noen av kommunene, så det ut til at flere av prosjektene hadde oppstarts- og driftsproblemer fordi det ikke var allokert tilstrekkelig med ressurser til dem. Prosjektene hadde heller ingen definert prosjektorganisasjon, ingen egne ressurser og de som skulle realisere prosjektmålene hadde ikke fått satt av tid til prosjektarbeidet. Dette kom derfor på toppen av andre gjøremål og havnet i noen tilfeller på ”Venteliste B” eller ble ”kjørt på nødbluss”, som en av informantene uttrykte det.

## 4.4 Samspeillet mellom VFK og kommunene

Ved årsskiftet 2004-2005, beskrev vi situasjonen slik: ”Arbeidet med utviklingskontrakter synes å ha satt utviklingsspørsmål og -strategier høyere på en del kommuners politiske og administrative dagsordener. Arbeidet synes også å ha bidratt til å føre energi inn i diskusjonen om hvilke samarbeidsformer og -relasjoner som bør utvikles mellom VFK og kommunene. *Hovedretningen* i prosjektene under ett, må kunne sies å gå i riktig retning, selv om framdriften i en del prosjekter synes å ha kunnet vært bedre” (se vedlegg 1). Beskrivelsen er nokså dekkende også ett år etter.

Et flertall av informantene vektla i intervjuene de positive erfaringene med samarbeidet med VFK. De framhevet også VFKs kompetanse og faglige dyktighet, selv om denne kunne være et knapphetsgode: ”Selv om de er flinke, så er det jo ikke alltid de har tid”.

### Styringsstruktur og rapporteringssystemer

Styringsstruktur og rapporteringssystemer ble designet av sekretariatet i VFK. Det ble lagt vekt på at rapporteringskravene skulle være enkle og lite arbeidskrevende å innfri. Man utarbeidet derfor enkle rapporteringsskemaer og la opp til halvårlige framdriftsrapporter fra prosjektene. I utgangspunktet skulle man derfor kunne vente at en relativt høy andel av prosjektene rapporterte inn om framdrift, etc.

Ved utgangen av oktober 2005 hadde imidlertid bare 25 av 61 prosjekter (41 %) levert rapporter. Seks prosjekter rapporterte at de ikke var i gang eller under oppstart, mens 30 prosjekter ikke leverte noen rapport i det hele tatt.

Da vi intervjuet *prosjektdeltakere* i kommunene, ble det klart at mange av deltakerne oppfattet rapporteringskravene som ”overadministrasjon” og ”byråkratisering” fra VFKs side – selv om VFK hadde lagt vekt på å lage enkle rapporteringsskjemaer og rutiner. Noen pekte i intervjuene også på at de syntes samarbeidet med VFK hadde bidratt til å gjøre prosjektarbeidet mer tungvint enn det kunne ha vært på grunn av større møtevirksomhet på prosjektnivå.

Rapporteringskrav og møter konkurrerte med andre gjøremål som ble oppfattet som mer presserende. Dette syntes særlig å gjelde prosjekter som allerede var i god gjenge da UK1 startet opp, og som har klart seg bra uten bistand fra VFK. Eksempler på slike prosjekter er ”Den kulturelle skolesekken”, hvor man allerede var i god gjenge og hadde en velfungerende organisasjon og møtestruktur da prosjektet ble knyttet til utviklingskontraktene. Man hadde derfor ikke behov for assistanse fra VFK. Nye møter og møteplasser som ble etablert i forbindelse med UK1, var derfor både overflødige og sløsing med ressurser for de som arbeidet med ”Den kulturelle skolesekken”, og prosjektet ble etter noen tid ”tatt ut” av UK1.

For erfarne prosjektledere med en velutviklet rapporteringspraksis, ble rapporteringen til fylkeskommunen ikke betraktet som en belastning, men som enkelt å gjøre siden de allerede hadde samlet den nødvendige informasjonen. For mange av de andre prosjektene som var kommet mye kortere og som har hatt oppstartsproblemer, er vår vurdering at prosjektmøter med VFK og kravet om statusrapporteringer har bidratt til å skape framdrift i prosjekter som kanskje ellers ville ha fortsatt å nyte en heller fredelig tilværelse på bunnen av innboksen.

Som evaluatore vil vi påpeke at samtidig som flere deltagere fra kommunene opplever rapporteringskravene som ”overadministrering”, ser vi at flere av prosjektene lider av elementære svakheter som man kunne ha fanget opp på et tidlig tidspunkt dersom man hadde brukt rapporteringsskjemaene. Det er nærliggende å tolke inn et bekvemmelighetsaspekt ved noen av uttalelsene fra kommunene når man sammenholder prosjektkvaliteten med rapporteringsiveren. Vi vil derfor ikke uten videre slutte oss til utsagnene om at rapporteringsopplegget og møtevirksomheten har virket som unødvendig byråkratiserende.

## Prosjektweben

Tanken om at *prosjektweben* kunne fungere som et lærings- og diskusjonsforum på tvers av prosjektene, ser i liten grad ut til å ha slått til. Prosjektweben ser i større grad ut til å ha fungert som et slag ”fjernlager” eller arkivskap hvor man kan finne godkjente rapporter fra prosjektene og andre dokumenter som omhandler utviklingskontraktene. Den har i liten grad fungert som et ”torg” eller forum for menings- og erfaringsutveksling. Flere momenter kan bidra til å forklare dette. Ett moment er at begrenset web-bruk må forstås som en side av den noe begrensede læringsiveren som legges for dagen, der man er opptatt av å bruke så lite tid som mulig snarere enn å lære så mye som mulig. En annen forklaring er knyttet til brukerterskelen. Mange er ikke vant til å bruke denne typen hjemmesider aktivt i sin arbeidsform. Et tredje moment er at prosjektdeltagerne kanskje ikke har funnet prosjektweben nødvendig nok og/eller velfungerende nok til å bruke den aktivt i gjennomføringen av sine prosjekter. Vi mener erfaringene med denne prosjektweben er typiske, og de tilsvarer for eksempel erfaringer fra større EU-prosjekter der AFI deltar.

## Nytten av samarbeidet med VFK

En målsetting med UK har vært å bedre samarbeidsrelasjonene mellom VFK og kommunene i Vestfold. De fleste prosjektdeltakerne i kommunene lot til å være fornøyd med bistanden de mottok fra VFK. Gjennomgående fikk VFK et godt skussmål.

I flere av intervjuene har man pekt på at det har vært en fordel å få et kontraktfestet samarbeid med VFK om en del prosjekter som ellers kunne risikert å bli saldert bort i en trang kommuneøkonomi. Prosjekter man har tegnet utviklingskontrakter med VFK om nyter her en mer beskyttet tilværelse. Informantene har også pekt på at utviklingskontraktene har ført til en større grad av forpliktelse i samarbeidet, noe som har hatt en positiv effekt på framdriften.

I vår statusrapport fra årsskiftet 2004-2005 pekte vi på hva kommunene ønsket av VFK. ”Ønskelisten” later til å ha samme aktualitet ett år etter:

- VFK bør være fødselshjelper og pådriver i prosjektene (og slippe dem når de klarer seg selv)
- Bidra med god faglig bistand i planleggingsfasen
- Ivareta en koordineringsfunksjon hvor flere kommuner er inne
- Gå inn i saker der kommunen ikke har kapasitet
- Gi faglig bistand underveis
- Håndtere kontakten mot nasjonalt nivå
- Kjappere responstid
- Mindre dobbeltrappering
- Slankere administrasjon – færre møter, etc.

I vår kartlegging av hvilken nytte kommunene syntes de har hatt av samarbeidet med VFK om UK, har det imidlertid også blandet seg inn mer kritiske røster. Enkelte pekte på at man ikke kunne se at man hadde hatt noen merverdi av samarbeidet i UK. ”Vi ville ha samarbeidet med VFK uansett, nå lå det bare en kontrakt i bunnen”. Andre har pekt på at samarbeidet har hatt en pris i form av flere møter som man har opplevd har vært mer til nytte for VFK enn for kommunene. Dette har vi kommentert tidligere i rapporten.

Det er heller ikke slik at dette er første gangen man har utviklingsprosjekter i kommunene i Vestfold. I mange kommuner har man solid erfaring i prosjektarbeid, og man har realisert prosjekter uten at VFK har vært blandet inn. For en del av disse har UK1 i noen grad blitt oppfattet som ”kunstig”.

Hvilken nytte kommunene har hatt av samarbeidet med VFK henger selvsagt sammen med flere ting, som for eksempel hva VFK har hatt å bidra med og kommunenes egen kompetanse og ressurstilgang. En mer kritisk seleksjon av prosjekter til UK, dvs. en seleksjon som kun valgte ut prosjekter hvor VFKs bidrag var kritisk for prosjektets måloppnåelse, ville trolig bidratt til en større nytteopplevelse.



Opplevelsen av nytte i samarbeidet med VFK henger også sammen med hvem man spør og hvem i VFK man har samarbeidet med og om hva. Det ser ut til at ordførere og rådmenn grovt sett er mer positive til samarbeidet om UK. I intervjuer med denne gruppen, fikk vi imidlertid et klart inntrykk av at kjennskapet til og detaljkunnskapen om prosjektene i kommunen, var nokså varierende. På saksbehandler- eller prosjektarbeidernivå møtte vi flere kritiske røster enn vi gjorde lengre opp i hierarkiet. Samtidig så vi også mange eksempler på godt etablerte og velfungerende samarbeidsstrukturer mellom VFK og kommunene. Det så imidlertid ikke ut for oss som om disse gode relasjonene umiddelbart kunne henføres til samarbeidet om UK, men at det mer var snakk om allerede etablerte relasjoner.



## 5

## FORBEDRINGSOMRÅDER FRAMOVER

Vi har fulgt prosessen med å iverksette den første generasjonen av utviklingskontrakter i Vestfold. Læringsaspektet har hele tiden stått sentralt i dette forsøket. Man har vært på let etter de gode grep og hensiktsmessige måter å gjøre tingene på. Bare i liten grad har aktørene kunnet benytte seg av ”konfeksjonsvare” – her var det nødvendig å prøve seg fram for å få til en skreddersøm som passer for Vestfold. Det har opplagt vært en utviklingsfremmende faktor at man tidlig etablerte en åpen og søkende dialog omkring forsøket på prosjektsamlinger og prosjektverksteder og i andre fora. Det har vært lite dogmatikk å spore i tilnærmingen, kanskje snarere en utålmodighet etter å skape resultater som gjorde at man ikke tok seg den nødvendige tid til å selektere, planlegge og forankre skikkelig de prosjektene som lå til grunn for hele forsøket. Hensikten med UK var at den skulle bidra til å skape en *merverdi* som var noe mer enn det kommunene selv klarte å produsere ved å drifte prosjektene på egen hånd. Det framgår av det ovenstående at man i den første generasjonen av UK i alle fall har kommet et stykke på vei i riktig retning. Man har klart å skape fora for dialog og erfaringsutveksling omkring utviklingsarbeidet som i seg selv kan stimulere til videre utvikling av samarbeidsrelasjonene.

I det foregående har vi i stor grad fokusert på det vi kan kalle for oppstartproblemer som man møtte i den første generasjonen med utviklingskontrakter. De fleste av disse problemene har vært tatt opp til drøfting, og man har funnet fram til justeringer og løsninger som har fungert bedre. Takling av problemer og justering av kursen underveis, er uttrykk for at det skjer en læring også på programnivå – hvilket var noe av poenget med ordningen.

Det framgår av rapporter og dokumenter fra VFK<sup>14</sup> at man i stor grad har forholdt seg konstruktivt og løsningsorientert til de problemene som man har møtt underveis i denne første generasjonen av utviklingskontrakter, og at man har kommet fram til nye løsninger som nå er i ferd med å prøves ut. Produktet av en læringsprosess av denne typen vil derfor i mindre grad være ”endelige” løsninger, men snarere en kompetanse og et apparat til å håndtere problemer som oppstår underveis og meisle ut nye og bedre løsninger.

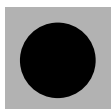
VFK har i samarbeid med AFI i sine rapporter selv pekt på flere forbedringsområder framover:

- Bedre prosjektkvalitet
  - Bedre forankring av prosjektene politisk og administrativt, og nedover i både kommuner og fylkeskommunen
  - Bedre planlegging av prosjektene – herunder målavklaring, ressursallokering og organisering

<sup>14</sup> Se for eksempel notat av 13.04.05 fra VFK om utvikling av arbeidsformen, årsrapport for 2004 og Kirsten Agerups innlegg på VFK-forum 01.06.05.

- Avklart finansiering
  - Styrke prosjektlederkompetansen
- Bedre *seleksjonsprosedyrer* av prosjekter som skal med i UK – for eksempel bør man ta stilling til hvilken merverdi prosjektet tilfører og hvordan man kan utnytte VFKs ressurser på en god måte.
  - VFK kan med fordel delta mer aktivt i *planlegging og organisering* av prosjektene de skal samarbeide med kommunene om. Dette vil heve kvaliteten på prosjektene og øke sannsynligheten for positive resultater. De fleste av svakhetene ved dagens prosjekter kan tilbakeføres til mangelfullt arbeid i oppstartsfasen.
  - Arrangere mindre, men mer *tematisk homogene prosjektverksteder* for knipper av prosjekter som kan dra nytte av hverandre.
  - ”*Slankere*” *administrasjon* av UK: Ressursene bør brukes til kjerneoppgavene i prosjektene og i mindre grad gå til å koordinere, rapportere og styre prosjektporteføljen. Prosjekter som ikke har en velfungerende alternativ rapporteringsform bør bruke de malene som nå er utviklet.
  - Snarere enn å holde oversikt gjennom formelle rapporteringer fra kommunene, framstår det som mer realistisk at fylkeskommunens prosjektkontakt formidler den nødvendige informasjon. Dette fordrer at prosjektkontakten har en aktivt oppsøkende og understøttende arbeidsform overfor samarbeidspartner i kommunen.
  - Fortsette med å tilby *kurs i prosjektarbeid*, og kanskje etter hvert stille som krav at prosjektledere skal ha et slikt kurs.
  - Fokuserer ressursene rundt færre prosjekter, og sette av mer tid til personellet som driver prosjektene.

VFK og kommunene er allerede i god gang med å forbedre kvaliteten og justere kursen på de områdene som er nevnt ovenfor, og UK2 er for lengst i gang. Slik sett er man derfor i god gjenge og i tråd med det erfaringsbaserte utviklingsarbeidet som UK-ordningen baserer seg på. Forsøket med utviklingskontrakter har vært og er fremdeles et stifinnerforsøk hvor man leter etter og prøver ut mål og midler samtidig. Det vil rimeligvis ta noe tid før man finner fram til den mest hensiktsmessige formen. Samtidig skal man heller ikke glemme at den *læringen* som skjer på basis av denne formen for prosjektbasert forsøksvirksomhet i seg selv er en del av kompetansehevningen og intensjonen med ordningen.



## Litteraturliste

Context Transformator (2002): "Kommunerelasjonsmåling, Vestfold fylkeskommune". Rapport i power point-format, desember 2002.

Finsrud, Henrik D. og Benedicte Brøgger (2006): "Regional utvikling gjennom partnerskap. Strategi og praksis i forskningsstøttede prosesser". AFI-rapport under trykking, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.

KS-Vestfold (2002) "Et enklere Vestfold. Et notat fra KS Vestfold om samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen". April 2002.

Stortingsmelding nr. 19, (2001-2002): "Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå". Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartement, Oslo.



## Vedlegg 1

Utviklingskontrakter med kommunene i Vestfold: Erfaringer pr. desember 2004

Diskusjonsnotat<sup>15</sup>

Til Kirsten Agerup og Åge Henriksen

22. desember 2004

*Henrik Finsrud og Steinar Widding*  
*Arbeidsforskningsinstituttet*

### **Om notatet**

Dette notatet har en foreløpig karakter, og er ment som underlag for en diskusjon med oppdragsgiver. De ulike poengene og synspunktene er derfor ikke fullstendig utbrodert. Notatet oppsummerer noen hovederfaringer med arbeidet med utviklingskontrakter så langt i 2004. Datagrunnlaget som notatet er basert på, er innhentet via gruppeintervjuer med representanter for alle kommunene, bortsett fra Larvik og Re hvor vi foretok telefonintervjuer. I tillegg baserer vi oss på notater og innspill fra de fire samlingene som har vært arrangert i løpet av året. I notatet gjengir vi kort hovederfaringene, og avslutter med konklusjoner og anbefalinger.

### **Målsettinger med utviklingskontraktene**

På oppstartsamlingen i Tønsberg i april gav Kirsten følgende målformuleringer for prosjektet:

- Skape en helhetlig og ønsket utvikling for Vestfoldsamfunnet
- Gi lokal og/eller regional merverdi
- Forenkling, effektivisering og gjensidig utnyttelse av ressursene
- Større politisk fokus

Det er for tidlig å konkludere på disse målsettingene, selv om det er åpenbart at grepet med formelle kontrakter på politisk nivå i seg selv gir et større politisk fokus. Punktet om merverdi ser også ut til å kunne besvares positivt, mens punktene "helhetlig" og "forenkling" er betraktelig mer usikre.

Arbeidet med utviklingskontrakter synes imidlertid å ha satt utviklingsspørsmål og -strategier høyere på en del kommuners politiske og administrative dagsordener. Arbeidet synes også å ha bidratt til å føre energi inn i diskusjonen om hvilke samarbeidsformer og -relasjoner som bør utvikles mellom VFK og kommunene. *Hovedretningen* i prosjektene under ett, må kunne sies å gå i riktig retning, selv om framdriften i en del prosjekter synes å ha kunne vært bedre.

---

<sup>15</sup> Vedlegget har gjennomgått noen mindre redigeringer i forbindelse med denne publikasjonen.

## **Forankring og valg av prosjekter: Stor variasjonsbredde i kommunene**

En av de tingene vi var ute etter å få data om i intervjurunden i november, var kommunenes begrunnelser for valg av prosjekter å samarbeide med VFK om. Intervjurunden viste at disse begrunnelsene var svært varierende, men svært ofte (og ikke overraskende) preget av strategisk tenking. Noen eksempler på prosjekttyper som ble valgt ut:

- Prosjekter som befant seg i en ”dødvannssituasjon”. Valgt ut fordi man antok/håpet at samarbeidet med VFK ville bringe drahjelp og nytt liv inn i prosjektet.
- Prosjekter der man trengte at VFK kunne opptre som forbindelsesledd til andre kommuner eller til nasjonale myndigheter
- Prosjekter der man ikke har nok ressurser og kapasitet på kommunalt plan til å få prosjektet opp å stå
- Prosjekter som griper over flere kommuner og som trenger VFK i en koordinerende rolle
- Prosjekter som trenger fagkompetanse fra VFK

I korthet: Motivasjonsgrunnlaget for beslutningen om hvilke prosjekter kommunene ønsket å samarbeide med VFK om, var mangfoldig. Kommunene ønsket VFK inn i en rekke roller, alt etter hvilken tilstand prosjektet befant seg i da det ble ”meldt inn”, hvem som meldte prosjektene inn og hvilke behov kommunene hadde. Utviklingskontraktene skulle med andre ord dekke en rekke ulike behov i kommunene, og dette avspeiler seg rimeligvis også i hvilke målsettinger som står i fokus.

I flere av intervjuene har man pekt på at det har vært en fordel å få et kontraktsfestet samarbeid med VFK om en del prosjekter som ellers kunne risikert å bli saldert bort i en trang kommuneøkonomi. Prosjekter man har tegnet utviklingskontrakter med VFK om nyter her en mer beskyttet tilværelse. Informantene har også pekt på at utviklingskontraktene har ført til en større grad av forpliktelse i samarbeidet, noe som har hatt en positiv effekt på framdriften.

Et inntrykk er at det ikke har vært arbeidet godt nok med forankringen av prosjektene i flere kommuner. Det finnes eksempler på prosjekter som er ”meldt inn” av ordfører og/eller rådmann og som etter ”undertegningsseremonien” er blitt levert videre nedover i den kommunale administrasjonen til iverksetting uten at nødvendige ressurser i form av tid, mannskap og penger er allokert. Andre prosjekter virker imidlertid godt forankret hele veien fra politisk ledelse og ned til iverksettende nivå. Helhetsbildet er broget, men det virker som om man i flere prosjekter har et klart forbedringspotensiale når det gjelder organisering og ledelse av prosjektet.

## **Synspunkter på samarbeidet med VFK så langt**

- De fleste kommunene er veldig fornøyd med bistanden fra VFK. ”Mye bedre enn før”
- VFK får godt skussmål: ”Det er flinke folk som gir god hjelp - når de har tid”
- Utviklingskontrakter er en bra måte å ”kontraktfeste” ressurstilførsel fra VFK på



## Arrangementer og verktøy

- Den første prosjektsamlingen
  - Det er for stor variasjon mellom prosjektene til at det kan skapes noen felles interessant plattform.
- Fagdager
  - ”Sikkert ok, men vanskelig å prioritere i en travel hverdag”
- Prosjektverkstedene
  - Nyttig å få møte og diskutere med andre som jobber med lignende prosjekter. Veldig varierende behov blant deltakerne når det gjelder påfyll av prosjektkunnskap.
- Prosjektweb
  - Få har tatt i bruk weben så langt. Avdempet positiv respons hos de som har prøvd det.
- Rapportmaler
  - OK – strukturerte og enkle å bruke. Grei måte å ”ta temperaturen” i prosjektene på - se hvor man er

## Hva ønsker kommunene av VFK?

- VFK bør være fødselshjelper og pådriver i prosjektene (og slippe dem når de ”står”)
- Proff bistand i planleggingsfasen
- Koordinering hvor flere kommuner er inne
- Gå inn der kommunen ikke har kapasitet
- Faglig bistand underveis der det trengs
- Håndtere kontakten mot nasjonalt nivå
- Mer penger og tid
- Kjappere responstid
- Mindre dobbeltrapportering
- Mer ”lean production” i prosjektene – ikke så ”overlesset” på administrasjonssida

## Konklusjoner pr. desember 2004

Utviklingskontraktene har mange fordeler

- Økt legitimitet for prosjektet, sterkere forankring, bidrar til robusthet i trange budsjettsituasjoner
- Det inngås avtaler om faglig bistand fra VFK til kommunen

- Koordinering der flere kommuner er inne
- Håndtere kontakter mot nasjonalt nivå
- Økonomisk støtte
- Bidra til å finne/søke supplerende finansiering

Disse fordelene ved utviklingskontraktene slik kommunenes deltagere selv vurderer det, gir følgende overordnede konklusjon:

### **Betinget ja til “UK2”**

De fleste ga støtte til å videreføre opplegget med utviklingskontrakter også i en runde 2, gitt at det foretas visse endringer. Følgende forslag til forbedringer har vært foreslått av flere informanter:

#### **1. Utvelgelse av prosjekter: Strengere seleksjon, men opprettholde bredt prosjekt-begrep**

Flere prosjekter tilfredsstillende ikke strenge krav til hva et prosjekt er, med tidsavgrensning, målsetting og klar organisering. De kan allikevel være verdifulle utviklingstiltak i sine kommuner, og det rapporteres at arbeidet med utviklingskontraktene har hatt positive konsekvenser også i slike mer løselig strukturerte prosjekter. Man bør derfor fortsatt anvende et bredt prosjekt-begrep, både i perioden ut 2005, og ved eventuell UK2. De viktige sjekk-punktene for sortering i prosjektporteføljen ser pr. oktober 2004 ut til å være a) om det dreier seg om utvikling overhodet, og om det b) er framdrift i prosjektene.

#### **2. Sanering i prosjektporteføljen**

Prosjektporteføljen inneholder i dag ”prosjekter” som har lite utviklingspreg og ligger tett opp til ordinær drift. Porteføljen omfatter også prosjekter som knapt nok er kommet i gang etter å ha eksistert formelt i snart et år. Det bør vurderes om noen av disse prosjektene skal tas ut av porteføljen. I tillegg til at dette kommer til å virke inn på bedømmingen av resultatene av utviklingskontraktene, kan det bidra til økt grad av forpliktelse og seriøsitet i de resterende prosjektene, og ved evt. UK2.

Ett av prosjektene som flere av kommunene har, *Den kulturelle skolesekken*, ser ut til å klare seg godt uavhengig av utviklingskontraktene. Dersom Den kulturelle skolesekken skal fortsette som del av prosjektporteføljen, bør det være av andre hensyn enn prosjektets egne interne utviklingsbehov.

#### **3. Den problematiske læringen: Koble de prosjektene som har samme tematikk – ikke arranger store samlinger for alle prosjektene**

Dette punktet dreier seg om ambisjonen om å skape læringsmuligheter for deltagerne, slik at *evnen* til å drive gode utviklingsprosjekter økes gjennom arbeidet med utviklingskontraktene. Dette vanskeliggjøres av flere forhold. Samtidig som flere åpenbart har begrensede erfaringer

med å organisere og lede utviklingsprosjekter, og dette avspeiles i prosjektene, oppleves dette i liten grad som et reelt problem for den enkelte. Selve erkjennelsen av læringsbehov er altså lav, og i tillegg opplever mange at en presset hverdag gjør det vanskelig å prioritere den typen læringsarenaer som er blitt tilbudt som del av arbeidet med utviklingskontraktene.

I tillegg spriker prosjektporteføljen i betydelig grad både når det gjelder:

- a) typen prosjekter (størrelse, tema, drift vs prosjekt),
- b) hvor langt prosjektene er kommet (vel etablert vs. ikke etablert) og
- c) kompetanse og erfaring hos prosjektleder.

Dette vanskeliggjør/umuliggjør arrangement av fellessamlinger som skal være nyttige for alle deltagerne. De fleste prosjektdeltagerne har liten tro på å lære av tematisk annerledes prosjekter, og ønsker å bli koblet sammen med like prosjekter. Samtidig opplevde noen/flere av deltagerne på Prosjektverksted nytte av å diskutere egne og andres erfaringer med prosjektorganisering og -ledelse. Er 12-15 deltagere for lite til å rettferdiggjøre tema-samlinger/Prosjektverksted, eller skal man være fornøyd når 12 av 64 møter opp? Det er uklart for oss pt. om man skal videreføre det frivillige tilbudet. I fall man skal gjøre det, bør det sannsynligvis være der prosjektene også har tematisk sammenfall.

### **VFKs forbedringsmuligheter**

Samtidig som VFK får godt skussmål, ikke minst når det gjelder faglig bistand i prosjektene, ser det ut til å være noen viktige forbedringsmuligheter også. Her vil vi trekke fram to punkter. Det første dreier seg om "forankring nedover", og er parallelt til kommunenes utfordringer. Det later til at man også i fylkeskommunen har opplevd at prosjektene er blitt "sendt" nedover fra øverste politiske og administrative ledelse uten at alle saksbehandlerne har tatt oppgaven med like stor glød. Hva det skyldes har vi ingen klare formening om, men dersom VFK ønsker å opptre som en profesjonell samarbeidspartner og bidra til kvalitetsheving i kommunenes prosjekter, kan det være verdt å finne måter som styrker saksbehandlernes eierforhold til prosjektene.

Den andre forbedringsmuligheten henger tett sammen med den første, men dreier seg mer spesifikt om arbeidsformen i prosjektene. Selv om kommunen har prosjektledelsen, bør VFK ikke innta en avventende og passiv rolle, men forholde seg aktivt i sine prosjekter ved å ta kontakt, følge opp og finne måter å understøtte prosjektleders arbeid. *Form* er her viktig. Samhandlingen med kommunen bør ikke ha preg av kontroll, men være en aktiv og interessert ressurs inn i prosjektene.

### **God bistand i oppstarts- og planleggingsfasen**

En av de viktige rollene VFK kan spille er å bidra med kompetanse på prosjektorganisering og ledelse tidlig i prosjektene. Med varierende kompetanse og erfaring fra kommunenes side,

kan VFK bidra avgjørende i den kritiske oppstartsfasen med strukturering, organisering etc., se også nedenfor.

### **Avklare prosjektledelse, arbeidsform og -fordeling, forventninger og roller - tidlig**

Dersom prosjektene primært er definert av kommunene som viktige i deres egen utvikling, taler mye for at kommunene bør sitte med prosjektledelsen. Det innebærer ikke at VFK bør holde seg tilbake og på avstand, men gå tidlig inn og bidra i formingen av prosjektet. På kommunalt nivå er det i begrenset grad budsjettert med timer på prosjektene. Dette svekker realismen i prosjektene. Vi er ikke kjent med hvordan fylkeskommunen har allokert tid til prosjektene fra sin side.

## Vedlegg 2

VFK og utviklingskontraktene: Anbefalinger pr. februar 2005

Oppsummerende punkter fra samlingen på T11 i Tønsberg<sup>16</sup>

Til Kirsten Agerup og Åge Henriksen

17. februar 2005

*Henrik D. Finsrud og Steinar Widding  
Arbeidsforskningsinstituttet*

### **Oppsummering av hovedpunkter**

Presentasjonene på samlingen på T11 17.02.05 viser at synspunkter og erfaringer fra rådmennene i kommunene, via Kirsten Agerup og Knut Pihl, og fra prosjektmedarbeiderne i kommunene, via Steinar og Henrik, er sammenfallende og supplerer hverandre. Overordnet kan man konkludere med at denne strategien for å bedre relasjonene mellom kommunene og fylkeskommunen har vært vellykket, og arbeidet bør videreføres med noen viktige forbedringsområder. Evnen til å forandre opplegget fortløpende underveis har vært viktig.

- Alle mener det er grunnlag for å videreføre denne formaliserte samarbeidsformen om utviklingsprosjekter mellom kommunene og fylkeskommunen. Kort sagt: Ja til UK2.
- Fylkeskommunen får godt skussmål fra kommunene: dyktige fagfolk.
- Den direkte samhandlingen på topp-administrativt nivå er positiv og bør videreføres som en fast del av arbeidsformen.
- UK2, dvs. neste generasjon samarbeidsprosjekter, bør starte fortløpende etter hvert som prosjektene identifiseres.
- En grundigere utvelgelse av prosjekter er nødvendig. I dag er det for mange drifts-lignende prosjekter.
- Den totale mengden prosjekter er også et viktig punkt når det gjelder kapasitet til å gjøre en god jobb. Det gjelder både VFK og kommunene. Vi må kunne sortere prosjekter også i tid, slik at gode prosjekter ikke avvises, men i stedet kan settes på "vent".
- Oppstartsfasen er kritisk for å få til gode prosjekter. Her bør VFK delta aktivt i å rigge prosjektene, dvs. hjelpe til med å organisere, planlegge og avstemme forventninger – uten å ta fra kommunene eierforholdet.

---

<sup>16</sup> Vedlegget har gjennomgått noen mindre redigeringer i forbindelse med denne publikasjonen.

- Det er nødvendig med bedre forankringsprosesser både i kommunene og i fylkeskommunene - både fra saksbehandler og opp, og fra administrativ ledelse og ned. Dette understrekes av at prosjekter i framtiden vil komme inn på alle nivåer.
- Prosjektledelsen bør som hovedregel ligge i kommunene.
- VFK bør samtidig ha en aktiv, vennlig og understøttende arbeidsform. Innslag av kontroll og overprøving fungerer dårlig, innslag av genuin interesse, ydmyk holdning, tilbud om hjelp fungerer godt.
- Det er behov for detaljert rapportering fra hvert prosjekt til adm. ledelse i forkant av besøksrundene til kommunene. Dagens detaljeringsnivå på rapporteringsskjemaene er utilstrekkelig.
- Det tas initiativ fra VFK til at ”like” prosjekter kobles for erfaringsdeling, påfyll etc, men det må sjekkes nøye at det dekker reelle behov hos kommunenes prosjektmedarbeidere.
- Det ble foreslått at man forsøker å lage en sjekklister til hjelp ved prosjektoppstart.

## Vedlegg 3

### Utviklingskontraktene og læring i prosjektarbeid

Diskusjonsnotat<sup>17</sup>

Til Kirsten Agerup og Åge Henriksen

19. april 2005

*Henrik D. Finsrud og Steinar Widding*  
*Arbeidsforskningsinstituttet*

### **Bakgrunn**

Evalueringen av arbeidet med utviklingskontraktene tyder på at en del prosjektledere fra kommunen og også et antall av VFKs representanter i UK-arbeidet har nytte av en styrking av sin kompetanse på prosjektarbeid (prosjektledelse, organisering og gjennomføring). Dette var en antakelse allerede før UK-arbeidet startet, og man la derfor opp til:

- d) skjemaer til støtte for planlegging og rapportering,
- e) prosjektverksted med faglig påfyll, erfaringsutveksling og diskusjon av eget prosjekt med andre UK-ere
- f) temadag om forankringsarbeid med forberedte innlegg fra prosjektdeltagere i kommunene

Disse grepene har vist seg å være delvis nyttige, men utilstrekkelige som læringsmekanisme, ikke minst i lys av begrenset deltagelse på disse samlingene. Antagelig når vi ut til de som kan en del, og fortsatt er nysgjerrige. De som kan meget lite og de som kan mye, har kanskje fått lite ut av samlingene, og har også i mindre grad møtt opp. Noe av utfordringen i UK-arbeidet er nettopp å forholde seg til en meget sammensatt gruppe når det gjelder erfaring, formell kompetanse, bakgrunn, interesser, typer av prosjekter osv. Flere av prosjektlederne er meget erfarne, andre har noe erfaring, mens atter andre er helt ferske når det gjelder systematisk prosjektarbeid som involverer flere aktører. Utfordringen er derfor fortsatt å treffe den enkelte prosjektleder der han/hun er. Prosjektverkstedene og evalueringsintervjuene i kommunene har vist at mange prosjekter kunne ha stor glede av utøvelse av et bedre prosjekthåndverk. Samtidig er det blitt foreslått på prosjektverkstedene at VFK oppsummerte enkle tips og råd og erfaringer, og gjorde dette tilgjengelig for prosjektdeltagerne.

---

<sup>17</sup> Vedlegget har gjennomgått noen mindre redigeringer i forbindelse med denne publikasjonen.

## **Hvorfor bry seg?**

Problemstillingen for VFK er hvordan man kan heve kompetansen i prosjektarbeid, først og fremst hos de kommunale prosjektlederne, men også i egne rekker. Dette kan sees som en understøttende aktivitet til UK-arbeidet. Årsaken til at VFK i det hele tatt er opptatt av dette aspektet, er begrunnet i et langsiktig perspektiv på denne typen samarbeid om utviklingsprosjekter. Resonnementet er omtrent som følger: Prosjektarbeid som arbeidsform er velegnet som metode i kommunalt og fylkeskommunalt utviklingsarbeid. Det forutsetter imidlertid at man blir rimelig god til å gjennomføre prosjekter. VFK ser for seg at samarbeid med kommunene om slike prosjekter kommer til å fortsette framover. Det er derfor et poeng å jobbe systematisk for å styrke kompetansen på prosjektledelse både i kommunene og i fylkeskommunen. Man må også gjøre en rekke andre ting for å oppnå gode prosjekter, men man er i alle fall avhengig av at de som gjennomfører prosjektene behersker håndverket i rimelig grad. Det er ikke en åpenbar oppgave for VFK å løse kommunenes kompetanseutfordringer, men som utviklingsaktør finner de det naturlig å bidra på dette området da det berører kvaliteten på det VFK og enkeltkommunen kan få til sammen i prosjekter.

## **Hvordan lærer vi, og hva lærer vi av?**

Vi tror at læring foregår best sammen med andre gjennom dialoger og refleksjoner over egen praksis, der boklig lærdom og andres erfaringer blir fortolket inn i egen oppgaveløsning, prøvd ut og vurdert. Når andres erfaringer og teorier blir abstraherte, oversatt i egnet språkdrakt og skrevet ned, blir de vanskeligere tilgjengelig. Det er derfor krevende å nyttiggjøre seg bokliggjort, generell kunnskap, inkludert sjekklister og tips.

Virker sjekklister og huskelister? Leses de når de trengs, og forstår man det som står der? Klarer man å omsette generelle råd til egen situasjon, som alltid er unik? Eller er det slik at de som kan lite og trenger det mest, ikke forstår betydningen og konsekvensen av huskelisten og rådene, mens det blir banalt for de som kan en del? En sjekklister er primært en hjelp til å huske det man allerede kan og forstår, den forutsetter mao. at man forstår hva som ligger i eller bak det man skal huske/sjekke. Etter vår erfaring virker derfor de huskelister man selv har laget best.

## **Forslag - til diskusjon**

Vi har forsøkt å ta et lite steg tilbake fra sjekklister/tips-tenkningen, og spurt oss selv mer allment hva som kan bidra til å heve kvaliteten på prosjektgjennomføringen. Først og fremst tror vi at man må gjøre *flere* ting parallelt for å nå fram til den heterogene brukergruppen, og den mest slagkraftige læringssituasjonen kan skapes i tette dialoger med andre erfarne om egen praksis, pkt. 1 og 2 nedenfor. Dernest har vi tenkt at den primære oppgaven er å nå fram til de med minst kunnskap/erfaring på området. Vi har følgende forslag:

### **1. Intern kvalitetssikrer/sparringpartner i kommunen**

Som del av UK-prosjektene kan prosjektleder ha en intern kvalitetssikrer/"kritisk venn"/sparringpartner i egen kommune for å diskutere riggingen av prosjektet og utfyllingen av



punktene i en prosjektplan. Utgangspunktet er her at det finnes en mal for prosjektplan. Muligens kan dette bidra til å innføre et element av diskusjon i kommunen om rigging av prosjekt, noe som mangler, og bedre kollegial støtte internt i kommunene, noe som også mangler. Vårt inntrykk er at prosjektleder ofte er alene med disse tingene, i stedet for å bruke for eksempel en prosjektgruppe aktivt. Dersom dette er en god idé, kan man tenke at det nedfelles som en del av selve utviklingskontrakten at en slik sparringspartner skal navngis. Dette kan gjerne være en utenfor prosjektet. Dette er antagelig et nyttig grep for de med minst erfaring.

## **2. VFK aktiv i etablering av prosjekt**

VFKs prosjektdeltager deltar aktivt i oppstartsfasen for å få rigget prosjektet, vurdert ressurs-situasjonen, egnet organisering, målsetting og ambisjonsnivå, realistisk framdrift osv. Det vil være en betydelig læringseffekt i et slikt tett samspill med en erfaren person fra VFK. Dette poenget har vi tidligere framført som del av evalueringen.

## **3. Dele ut bok til alle, fulgt opp av prosess**

Når det gjelder tips, huskelister, how-to-do og elementær innføring i prosjektledelse begynte vi å summere opp hva dette kan inneholde basert på våre egne erfaringer og kjennskap til UK. Vi erfarte fort at dette får et generelt preg. Jo *kortere* rådene er formulert, jo vanskeligere å forstå hva de egentlig innebærer, og dermed større sjanse for at de a) brukes feil fordi man ikke vurderer dem ut fra spesifikk kontekst og tilpasser dem egen situasjon, men bruker dem som fasit eller bokstavelig oppskrift, eller b) at de ikke brukes fordi de virker irrelevant og ikke treffer helt, eller man ikke skjønner hva det innebærer. Jo *lengre* rådene er formulert, utdypet, forklart, nyansert og begrunnet, jo nærmere er man en full tekst – som finnes allerede. Vi slo opp i noen prosjektbøker og fant at de inneholder mange praktiske tips, sjekklister osv., og samtidig utdypinger og forklaringer for de som ønsker å lese det.

Derfor kunne en (gammel og litt upopulær) idé være å dele ut en innføringsbok i prosjektarbeid til alle nye prosjektledere i UK-prosjekter. Slike bøker inneholder mange praktiske tips, forslag til hvordan møter kan gjennomføres osv. Spørsmålet er selvfølgelig hva effekten blir av å dele ut en bok som dette. Blir den lest og brukt? Neppe av mange, og kanskje ikke av den gruppen som oppfatter seg selv som erfaren og flink, men som i realiteten ikke er det. Kanskje vil et antall av de "ferske" benytte anledningen? I det minste signaliserer den at prosjektledelse er viktig, og gir en mulighet for å slå opp på ulike temaer man er midt oppe i. Man kunne tenke seg at man laget henvisninger i prosjektskjemaene/på weben til ulike kapitler og avsnitt i boka eller på annen måte kobler UK-gjennomføringen eksplisitt til boka. Eventuelt bruke den aktivt som del av fellessamlinger, småkurs, temadager osv. for å øke effekten. Se eller pkt. nedenfor.

## **4. Tips, huskelister etc legges på web**

Særlig relevante deler av denne boken (tips, opplegg for møtegjennomføring, hovedpunkter i prosjektplan, begreps-ordliste) kunne bearbeides/omskrives til UK-sammenheng og legges ut

på hjemmesiden, evt. med henvisninger til hovedteksten for de interesserte. Vi må da spørre oss selv: dersom boka ikke brukes, hva tilsier at weben brukes som kilde til kunnskap? Det må vel være pga. relevans og bedre tilpassning til UK-sammenheng, og dermed lettere tilgjengelighet. Hvem skal gjøre jobben? Derfor også pkt 5.

### **5. Deltagerne selv vurderer og tilpasser tips og huskelister**

Organisere små arbeids-/ressursgrupper blant deltagerne som gjennomgikk en tipsliste, erfaringsliste, opplegg for gode prosjektmøter eller hva det måtte være, for å kvalitetssikre og tilpasse til UK-sammenheng. Dette innebærer en direkte involvering og kanskje den beste måten å få det til å treffe behovet. Et alternativ er å gjøre dette som del av felles samlinger, der ulike arbeidsgrupper tar for seg hver sine "lister", diskuterer og kommer med forslag til forandringer, legger fram for plenum for uttesting, og ny versjon skrives og legges på weben.

### **6. Supplerer med henvisninger til annet materiale på weben**

Andre prosjektressurser kunne også legges ut på weben, evt. linker til slike. Innovasjon Norges PLP-metoden og et mindre antall bøker kunne det vises til. Dette når antagelig kun ut til de som er interesserte allerede, men det signaliserer igjen at prosjektledelse er viktig, og koster lite. Summa summarum kunne kanskje weben på denne måten utvikle seg til en ressurs for prosjektdeltagerne.

### **7. Kommunens ansatte på KS kurs i prosjektledelse**

KS kjører kurs i prosjektledelse. Man kunne tenke seg at kommunene sendte sine prosjektledere på dette eller andre kurs for å få etablert en grunnleggende kompetanse i å gjennomføre prosjekter. Kommunene bør også ta et ansvar for egen kompetanseheving, og dette kunne være en måte for dem å bidra mer systematisk på.