

UTVECKLING OCH PROJEKT I OFFENTLIG VERKSAMHET – GÅR DET?

DEN OFFENTLIGA VERKSAMHETEN KAN INTE MEKANISKT TA DE PRIVATA FÖRETAGENS MODELLER FÖR UTVECKLINGS- OCH PROJEKTARBETE OCH TRO ATT DE FUNGERAR.



Tomas Jansson Magisterprogrammet **Tore H. Wiik** Nordic Project
Projektledning, Karlstads Universitet, Sverige Management AS, Norge

AKTUELT

Styrnings- och ledningsdynamiken ser inte lika ut i de båda världarna. PLP Projektlederprocessen är en modell som är utvecklad för att hantera den offentliga världens speciella dynamik. Och den ser ut att fungera.

Utvecklingsverksamhet är idag en mycket viktig del av offentlig verksamhet. Så har det inte alltid varit.

Utvecklingsverksamhet innebär att man gör satsningar, man skapar nytt. Det innebär att man driver projekt.

Arbetsmetoderna lånas från näringslivet. Men det finns viktiga skillnader mellan offentlig och privat verksamhet:

FÖRANKRINGSPROCESS VERSUS FLEXIBILITET

I offentlig verksamhet är förankringsprocessen central. Beslut om utveckling och förändringar ska hinna tänkas igenom, diskuteras, belysas ur olika perspektiv. Konsekvenserna för olika intressegrupper ska beaktas. Detta är viktigt eftersom det gäller samhället, det gemensamma bästa och sådant som får konsekvenser för många och för lång tid framåt. Trögheten i systemet är en del av demokratins kärna.

Förankringsprocessen skyddas genom regelstyrning, hierarkiska strukturer och formaliserade beslutsprocesser. Projektarbetsformen bygger på tillfälliga strukturer, flexibilitet och pragmatism. Här uppstår kollisioner när offentlig verksamhet genomför större satsningar.

ÄGARSKAP GER DRIVKRAFT

Drivkraften i utveckling är att se en idé realiseras. Ägarskapet till idén är viktig för drivkraften. Koppling mellan kreativitet, beslut och realiseringen är en viktig motivationsfaktor.

Inom offentlig verksamhet är projekten ofta långvariga. Projekt på flera år är inte ovanliga. Det betyder att de personer och de grupper som drivit fram idén och initierat satsningen ofta ersatts av andra personer när projektet ska fortsättas, slutföras och resultatet tas i bruk. De nya personerna känner inte samma ägarskap till idén. De styrs av nya förutsättningar. De har inte samma glöd. Projektet tappar fart.

I offentlig verksamhet är förankringsprocessen central.

STYRA KONSULTER

I offentlig verksamhet använder man ofta konsulter för att leda större satsningar. Man saknar egen erfarenhet av den aktuella typen av satsning. Man saknar ledarpersoner som kan flyttas ut ur den normala hierarkin under tillräckligt lång tid. Konsulter innebär också två risker.

Den ena risken är att konsulten blir bärare av idén och satsningens champion och den som personifierar satsningen. När konsulten går eller byts ut, tappar man sin champion och satsningen tappar liv.

Den andra risken är att konsulten har dubbla agendor. Att genomföra satsningen snabbt, effektivt och så att den gagnar samhället. Men också att kunna fakturera arvode. Ju mer beroende uppdragsgivaren blir av konsulten, desto längre kan uppdraget fortsätta. Olika intressen kolliderar.



PLP PROSJEKTLEDERPROSESSEN

I mitten av nittitalet hadde Statens Nærings- og Utviklingsfond SND (idag Innovation Norge) ansvar for oppfølging av omstillingsarbeid i norske regioner og kommuner med ensidig, og dermed sårbar, næringsverksamhet. Arbeidet leddes av Bjørn Gustav Nielsen. Han såg at det fanns store problem i styringen og ledningen av det lokale utviklingsarbeidet, og skrev derfor en modell for utviklingsarbeid spesielt inriktet mot prosjekt i offentlig verksamhet: PLP Prosjektlederprosessen.

Uppgiften var å forene regelstyringen i offentlig verksamhet med behovet av både fleksibilitet og uthållighet i utviklingssatsningarna. Den løsningsmodellen valde å definere og betone to viktige verktøy:

EN SERIE AV PROSJEKT

Det første er at en utviklingssatsning deles inn i en serie prosjekt, i stället for en serie faser i ett enda langt prosjekt, som er vanlig i de fleste næringslivsbaserte modeller.

En inndeling i faser innebærer at man initierer en satsning *en* gang og at det deretter er underforstått at prosjektet skal fullføres gjennom alle faser. Faserne risikerer å gli inn i varandra og klare eller uteblivne beslutninger av prosjektlederen innebærer at prosjektet bare fortsetter. Ågaren må være aktiv for å avbryte, ikke for å fortsette.

Inndeling av satsningen i en serie av prosjekt innebærer at man i stället tvinges å forankre og ta stilling til satsningen flere ganger under arbeidets forløp. Forandrede forutsetninger veies inn og delvis nye beslutningsfaktorer i styringsorgan får initiativet og tar eierskap over det fortsatte arbeidet. Forankringen bekreftes og satsningen får nytt liv.

PLP deler inn en utviklingssatsning i ett Konseptprosjekt, som følges av ett Planprosjekt og slutligen ett Hovedprosjekt.



Fig. 1. I PLP deles prosessen inn i tydelig avsluttede prosjekt, i stället for faser som risikerer å gå i varandra.

ROLLEN PROSJEKTANSVARIG

Det andre verktøyet handler om å kunne skape den fleksibilitet og handlingsutrymme som er nødvendig for å beholde prosjektets styring, men uten å tappe den sterke forankringsprosessen og den offentlige verksamhetens regelstyring. Det blir gjerne langt mellom prosjektlederen og det offentlige organ, ofte en gruppe, som eier prosjektet. PLP beskriver en rolle mellom prosjektlederen og prosjektansvarig. En satsning, ett prosjekt, initieres av til eksempel ett kommunalt organ, som utser en Prosjektansvarig for prosjektet. Denne styrer sedan prosjektlederen løpende under arbeidet og utøver det økonomiske ansvaret for prosjektägarens regning. Prosjektansvarig får sitt mandat fra prosjektägaren gjennom den offentlige beslutningsprosessen og kan deretter ta raske og nære beslutninger om styring, tolkning av rammer og omfang.

Förankringsprosessen skyddas genom regelstyring, hierarkiska strukturer och formaliserade beslutningsprosesser.

När prosjektlederen är en inhyrd konsult kan Prosjektansvarig også bane vei for prosjektlederen i den offentlige organisationens labyrinter.

Rollen Prosjektansvarig kompletterer forankringsprosessen med operativ kraft.



Fig. 2. I PLP finnes rollen Prosjektansvarig mellom Prosjektägare og Prosjektledare.

Når prosjektlederen er en inhyrd konsult kan Prosjektansvarig også bane vei for prosjektlederen i den offentlige organisationens labyrinter. Og givetvis være tilstrekkelig nær arbeidet for å kunne styre prosjektlederen så at konsultens dubbele roller ikke skal drabbe bestilleren. Prosjektansvarig blir satsningens champion og sikrer at det finnes en champion også når konsulten går hjem.

Når prosjektet er riktig stort og/eller komplisert og har flere samarbeidende eiere, foreslår PLP at man innfører en rolle Oppdragsansvarig, som samordner og representerer eierne innfor Prosjektansvarig.

ERFARENHETER FRÅN PRAKTIKEN

PLP har under årene anvendt i flere ulike offentlige verksamheter i Norge. I den gruppe konsulter som arbeidet med implementeringer, har man kunnet samle på seg erfaringer. En viktig lærdom, mener Bjørn Gustav Nielsen, har vært at personer i ledende roller i offentlig verksamhet ofte forknipper prosjektarbeidsformen med ekstra tung og omfattende dokumentasjon. Mange prosjektmodeller som florerer innen det private næringslivet og som læres ut på prosjektkurser er store samlinger av detaljerte checklister, dokumentmallar, mm. Det blokkerer. For å nå fram må man i stället betone vekten av forståelse av ulike roller og betydelsen av beslutningskvalitet, som ju også er det sentrale i PLP-modellen.

STORD KOMMUNE FÖREGÅNGARE

Stord kommune i vestre Norge var foregangere blant offentlige verksamheter med å drive utviklingsarbeid med støtte av PLP-modellen. Atle Bjørn Mæhle, som var kommunalsjef, var drivende i utviklingen. Ett stort og konkret hot mot hele kommunen utløste forandringsarbeidet. I slutet av 1990-tallet planerte Aker Kværner neddragninger som motsvarer en fjerdedel av de totale arbeidstillfællene i hele kommunen! Hele kommunen mobiliserte for å finne muligheter for innvånarna å kunne bo kvar i Stord.

Man startet flere samarbeid mellom kommun og private foretak og oppdagte snart at det dels var nødvendig å finne effektive former for samarbeid mellom det offentlige og det private, og dels at de private foretakene var bedre enn kommunen på å arbeide i prosjekt. Det var derfor rimlig

att det var kommunen som lärde av det privata näringslivet – inte tvärtom. Men man såg också att arbetsätten måste anpassas för att kunna fungera i en offentlig verksamhet. Flera företag i kommunen använde metoden PLP och ett samarbete inleddes med Bjørn Gustav Nielsen.

PROJEKTEN DOG UT ELLER FICK EGET LIV

Atle Bjørn Mæhle beskriver idag att de problem man såg med de kommunala utvecklingsprojekten var av två slag:

- Vissa projekt "försvann i lösa luften". De tappade sin förankring och styrfart för att så småningom dö ut av sig själva.
- Andra projekt började så småningom att leva sitt eget liv. Efter en tid fanns det ingen som kände ägarskap till dem och de fortsatte själva utan styrning.

Atle Bjørn Mæhle pekar på en viktig skillnad mellan det privata näringslivet och det offentliga: I en politiskt styrd verksamhet rekryteras ledningen genom politiska val. Det betyder att ibland är kommunala styrande organ bemannade med människor som är ovana vid att leda verksamhet. Dessutom byts delar av ledningen ut vid nyval, så att det kan vara svårt att få kontinuitet och uppleva sitt ledningsansvar för pågående utvecklingsprojekt.

Under Stords implementering betonade man starkt *dels* de tydliga beslutspunkterna då projektägaren "startar om" projektet, och *dels* rollen projektansvarig. I privata företag är ofta den som äger projektet och den som löpande stödjer och styr projektledaren samma person, men i den offentliga verksamheten är det viktigt att skilja dessa båda funktioner.

IDAG

Atle Bjørn Mæhle summerar nuläget: Idag styrs alla utvecklingsprojekt, för närvarande ca 25 större och flera mindre, med PLP. I de stora projekten är rådmannen (den tjänsteman som är närmast under den politiska ledningen i en norsk kommun) projektansvarig, medan i de mindre är rådmannen projektägare med PARollen delegerad. Man har överblick över det utvecklingsarbete som pågår och har tillgång till bättre beslutsunderlag än tidigare. På alla nivåer upplever man ett tydligare ansvar och det finns en förutsägbarhet i det man gör.

Ibland är kommunala styrande organ bemannade med människor som är ovana vid att leda verksamhet.

IMPLEMENTERING

Att implementera ett nytt sätt att arbeta med utveckling är också utvecklingsarbete. Ett eget projekt. Atle Bjørn Mæhle framhåller att den viktigaste framgångsfaktorn i Stord var kommunledningens starka, praktiska engagemang och att all utbildning av politiker, projektledare och medarbetare skedde utifrån verkliga projekt. "Frågan var 'Hvor gør vi det?', inte 'Om!'"

En annan framgångsfaktor var att man tidigt utnämnde två personer till "superbrukare" med uppdrag att stödja och utbilda direkt i olika aktuella projekt. De hjälpte olika projektgrupper att anpassa hur modellen användes i just deras projekt. "Modellen är inte svår och den ska anpassas så att det fungerar praktiskt i varje projekt," säger Atle Bjørn Mæhle.

FÖRBÄTTRA UTVECKLINGSARBETET ÄR OCKSÅ UTVECKLINGSARBETE

En tydlig erfarenhet från Stord kommune är betydelsen av att det finns en champion också för implementeringen av ett nytt arbetsätt. Att Atle Bjørn Mæhle kunde ta rollen som projektansvarig och vara champion för implementeringen av PLP i Stord kommune och envist driva på förändringen, hade antagligen stor betydelse för framgången. Han säger idag själv att det är viktigt att ha respekt för att förändring tar tid.

Stord kommune bekräftar andras erfarenhet att när man förändrar hur människor ska bete sig, måste det finnas någon som vågar ta täten och som finns kvar för att skapa kontinuitet i förändringen. Recept: En genomtänkt modell, en intern champion – och tålmod.

FORFATTERNE

Den som vill veta mer om PLP och Stord kommune kan gå till www.plputvikling.no respektive www.stord.no.

Tomas Jansson Magisterprogrammet Projektledning, Karlstads Universitet, Sverige och www.projektvision.se

Tomas Jansson var tidigare ansvarig för Ericssons projektutbildningar och en av huvudförfattarna till Ericssons projektmodell PROPS. Han har tillsammans med Lennart Ljung skrivit läroboken Projektledningsmetodik.

Tore H. Wiik Nordic Project Management AS, Norge (www.npm.as)
Tore H. Wiik är föreläsare i projektledning med førstehøyskolelektor-kompetens vid Handelshøyskolen BI, Oslo, och sivilingeniør från NTNU. Han har bred erfarenhet från internationell verksamhetsledning och är författare till boken Prosjektrettet produktutvikling.

Fig. 3. Analys av Stord kommunes situation och val av lösning.

Symptom	Orsak	Lösning	Förväntad effekt
Projekt försvinner i "lösa luften" och dör ut.	1. Förankring och ägarskap har upphört.	Mycket tydliga beslutspunkter.	Upplevt ansvar i styrande organ. Projektets status förnyas flera gånger.
Projekt börjar leva sitt eget liv.	2. Styrningen är för svag (vilket i sin tur beror på 1).	Roller Projektansvarig mellan ägare och projektledare.	Projektledningen får närhet till stöd och styrning.