

An aerial photograph of a forest with a grid overlay, possibly representing a project or organizational structure. The grid is composed of white lines forming a grid pattern over the dark green forest. The text is overlaid on a semi-transparent white rectangular area in the center of the image.

KAPITTEL 20

Utfordringer med
kommunesammenslåinger
som prosjekter – behov for
mer prosjektfaglig kompetanse
i fremtidens arbeidsliv

Av Parinaz Farid og Ola Edvin Vie

SAMMENDRAG

Samfunnet blir mer prosjektifisert, noe som fører med seg økende behov for kompetanse i å lede prosjekter. Prosjektorganisering ble også valgt for kommunesammenslåingene i Trøndelag, men mangelen på prosjektfaglig kompetanse har ført til flere uønskede konsekvenser. Vi har benyttet et omfattende datamateriale om kommunesammenslåingene for å se nærmere på noen av disse konsekvensene fra et prosjektfaglig perspektiv. Det ser ut som sentrale myndigheter har lagt mest vekt på en preskriptiv tilnærming til prosjektledelse med fokus på lover, regler og retningslinjer. Kombinert med det lokale behovet for en adaptiv og tilpasningsdyktig tilnærming blir dette mildt sagt utfordrende. Dette har ført til en mer langtekkelig prosess enn nødvendig, autoritetsvansker for prosjektlederne og gjentagende uklarheter mellom politisk og administrativt nivå i sammenslåingsprosjektene. Prosjektlederne er blitt valgt ut på grunn av sine lederegenskaper, og ikke sin prosjektfaglige kompetanse, noe som har bidratt til vansker med å ha oversikt og styring av prosjektene. Sammen med problematisk ressursallokering mellom de «gamle» kommunene og prosjektet har dette ført til ekstra stort arbeidspress på prosjektlederne, som i de fleste tilfellene også var påtroppende rådmenn i de nye sammenslåtte kommunene. I fremtidens arbeidsliv vil prosjekt som arbeidsform være økende både i offentlig sektor og samfunnet for øvrig, noe som krever mer prosjektfaglig kompetanse hos en rekke aktører. Forskjellen mellom «harde» og «myke» prosjekter er såpass store at det er økende behov for spesialisert undervisning rettet mot anvendelse av ulike typer prosjekter i forskjellige sektorer. Med større kunnskap om ulikheten mellom prosjekttyper er det større sjanse for at vi kan unngå de negative aspektene ved prosjektifisering.

20.1 INNLEDNING

Prosjektarbeid er en stadig vanligere arbeidsform (Aarseth, Rolstadås & Klev, 2015), og begynner å bli så utbredt at en kan begynne å snakke om en generell prosjektifisering av samfunnet (Midler, 1995), inkludert offentlig sektor (Hodgson et al., 2019, s. 1). Økningen i bruk av prosjekter vil trolig bare forsterke seg frem mot 2050, og langt flere personer enn tidligere vil før eller senere arbeide innenfor et prosjekt i løpet av yrkeslivet.

Den økende bruken av prosjekter finner vi igjen også i offentlig sektor i Norge, hvor vi fra før har betydelig historie og erfaring knyttet til store statlige infrastrukturprosjekter (Rolstadås et al., 2014, s. 107–108). Offentlig sektor er tradisjonelt forbundet med rutiner, hierarki og stabilitet, mens prosjekter ofte

forbindes med fleksibilitet, diskontinuitet og innovasjon (Hodgson et al., 2019, s. 6–7). Dermed fremstår bruk av satsninger og pilotprosjekter som attraktivt for politikere som ønsker større fremdrift og fleksibilitet enn det de oppfatter er mulig i den normale rutinepregede hverdagen i sektoren (Fred, 2015). I andre europeiske land kan en også se hvordan EUs prosjektbaserte finansieringsmodell bidrar til at kommuner utvikler en profesjonalisert prosjektgjennomføringsmodell med medarbeidere med høy prosjektfaglig kompetanse (Fred & Mukhtar-Landgren, 2019; Forssell, Fred & Hall, 2015). I Norge er det først og fremst universitets- og høyskolesektoren som er kjent med prosjektfinansiering gjennom EU-forskning.

I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i prosjektene som ble brukt for å gjennomføre kommunesammenslåingene i Trøndelag. Dette er eksempler på bruk av prosjekt for å strukturere store endrings- og omstillingsprosesser i offentlig sektor. Vi vet at det i offentlig sektor ikke er helt uvanlig at den som får rollen som prosjektleder, får rollen tilfeldig eller nærmest ved et uhell. Disse prosjektlederne plukkes mer eller mindre uformelt ut fra linjeorganisasjonen til å lede prosjekter på bakgrunn av sine tekniske ferdigheter eller lederegenskaper, men mangler sentrale ferdigheter i eller kunnskaper om prosjektledelse (Darell et al., 2010). Kombinert med flere særtrekk ved offentlig sektor (Wirick, 2009) slik som at det ofte er flere motstridende mål, tung administrativ saksgang, spenninger mellom politikere som beslutter og administrasjonen som skal utføre samt behov for involvering av et bredt spekter av interessenter, gjør dette at uerfarenhet med tanke på prosjektledelse som disiplin eller fag trekkes frem som en av de viktigste risikofaktorene i offentlige prosjekter (Darell et al., 2010).

I vårt datamateriale basert på flere kommunesammenslåinger i Trøndelag er prosjektlederne heldigvis ansatt etter grundige prosesser, men mangler likevel prosjektfaglig kompetanse. Vi er nysgjerrige på hva som skjer når en tar i bruk prosjekt som arbeidsform i en organisatorisk kontekst med manglende prosjektfaglig erfaring og kompetanse. Valget av prosjektorganisering av kommunesammenslåinger er et høyst logisk valg, all den tid da lovverket krever at det opprettes et midlertidig politisk beslutningsorgan for den «nye» kommunen som skal fungere mellom sammenslåingen er vedtatt i Statsråd og til den nye kommunen er opprettet. Organet heter fellesnemnd, og består av valgte representanter for de «gamle» kommunene. Vi kommer mer tilbake til fellesnemnda og andre sentrale føringer som peker på prosjektorganisering av kommunesammenslåinger, før vår presentasjon av datamaterialet. Forskningsspørsmålet for kapittelet er dermed:

Hvilke konsekvenser får det når en velger prosjektorganisering for kommunesammenslåinger når en samtidig mangler kompetanse i fagfeltet prosjektledelse?

20.2 TEORIGJENNOMGANG

For å gi en solid teoretisk bakgrunn for å svare på forskningsspørsmålet vårt, har vi valgt å starte med en historisk introduksjon til prosjektledelse, før vi presenterer ulike typer prosjekter, tendensen til prosjektifisering i offentlig sektor og avslutter med en beskrivelse av tilfeldige prosjektledere. Den historiske gjennomgangen vil vise at det finnes mer enn én type prosjekter, noe som er relevant for bedre å forstå hvilken prosjektfaglig kompetanse som kreves i fremtidens arbeidsliv.

20.2.1 EN HISTORISK INTRODUKSJON TIL PROSJEKTLEDELSE

Når menneskeheten har reist imponerende konstruksjoner slik som den kinesiske mur, pyramidene i Egypt og Nidarosdomen, gir det grunn til å tro at prosjekt som arbeidsform har eksistert lenge før selve fagfeltet ble utviklet (Rolstadås et al., 2014; Karlsen & Gottschalk, 2008). Prosjekter defineres som «et tiltak som har karakter av en engangsforeteelse med et gitt mål og avgrenset omfang, og som gjennomføres innenfor en tids- og kostnadsramme» (Rolstadås et al., 2014, s. 23). Morris (2011) peker på at selv om det ble utviklet en del teknikker, slik som Gantt-diagrammer, og deler av det amerikanske militæret og prosessindustrien tok i bruk prosjektkoordineringsroller tidlig på 1900-tallet, var det ikke før på 1950-tallet at prosjektledelse ble brukt som et eget fagbegrep.

Etter dette følger noen tiår med utviklingen av en rekke ulike teknikker som PERT (Program Evaluation and Review Technique) og CPM (Critical Path Method) med utspring i store industriselskaper som DuPont og IBM, men i høyeste grad også av amerikanske militære myndigheter og NASA. Hovedprinsippene disse teknikkene bygde på, var 1) grundige tidsestimater for alle aktiviteter, 2) tidsestimatenes eksponering for usikkerhet, og 3) nøyaktig kjennskap til aktivitetenes nødvendige rekkefølge (Rolstadås et al., 2014, s. 11). Utviklingen av disse teknikkene korresponderte med et utstrakt ønske fra den amerikanske forsvarsledelsen om å skaffe seg bedre styring og kontroll over virksomheten, ut fra et analytisk, matematisk og rasjonelt grunnsyn (Karlsen & Gottschalk, 2008, s. 22). I forlengelsen av dette meldte det seg et økende behov for verktøy for fremdriftsmåling kombinert med kontroll over tids- og kostnadsutvikling (Rolstadås et al., 2014, s. 13). Svaret ble Work Breakdown Structures / arbeidsnedbrytning (WBS), som vil si oppdeling av prosjektets

oppgaver i mindre enheter, og Earned Value / inntjening (EV), som måler fremdriften basert på inntjent verdi.

Ifølge Morris (2011, s. 21) var prosjektledelsesfeltet i perioden fra 1970 til 1990 preget av studier som forsøkte å avdekke barrierer og suksessfaktorer. Felles for mange av disse var økt oppmerksomhet om hvordan en skulle håndtere både eksterne og interne interessenter, og da kanskje spesielt prosjekteieren. Etter hvert ble en også opptatt av gruppedynamikk og samarbeid, både internt i prosjektteamet og gjennom nye modeller for samarbeid med eksterne (Karlsen & Gottschalk, 2008, s. 22). Det som derimot fremsto som viktigst i ettertid, var økt fokus på betydningen av god ledelse og gode prosesser spesielt for tidligfasen av prosjektene. I norsk sammenheng kjenner vi igjen dette fokuset blant annet i Finansdepartementets kvalitetssikring av store statlige prosjekter, hvor en benytter seg av konseptstudier i tidligfasen. Her vurderer en ulike konsepter opp mot de definerte behov og overordnede prioriteringer, for eksempel når en skal bygge nye større offentlige bygninger eller veitraseer (Rolstadås et al., 2014, s. 107–108).

Utviklingen etter 1990-tallet har vært preget av at prosjekt som arbeidsform er blitt stadig mer populært og er blitt tatt i bruk av langt flere (Morris, 2011, s. 27). Den økte utbredelsen av prosjekter forklares av flere faktorer, slik som 1) utviklingen i informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), 2) utviklingen av nye arbeidsformer som Agile, spesielt innenfor programvareutvikling, mer 3) program- og porteføljeledelse, større fokus på de 4) strategiske og forretningsmessige implikasjonene av prosjekter, 5) mer fokus på læring mellom prosjekter og 6) etablering og bruk av Project Management Offices (PMO). Alt i alt fører dette med seg en økende grad av profesjonalisering av prosjektledelse som fagfelt. Dette viser seg både i økende utdanningstilbud i prosjektledelse av universiteter og høyskoler, økende tilbud om akkreditering i ulike metodikker slik som PRINCE2 og Project Management Professional (PMP) i regi av profesjonelle foreninger som Project Management Institute (PMI) (Morris, 2011, s. 21–22). Hodgson (2004, s. 85) illustrerer dette også med veksten i antallet amerikanske medlemmer i PMI som gikk fra «8817 i 1992 til 60 000 i 2000 og til over 90 000 i 2002».

Dagens fokus innenfor prosjektledelse er utfordringer knyttet til kompleksitet i prosjekter, verdiskaping, sosial interaksjon og samarbeid og ikke minst anerkjennelse av prosjekt som preget av en multidisiplinær tilnærming for å løse konkrete problemer (Morris, 2011, s. 32). Kanskje viktigst for dette kapittelet er en økende anerkjennelse av at prosjekter er ulike og har både forskjellige behov og form i ulike sektorer.

20.2.2 KORT BESKRIVELSE AV ULIKE PROSJEKTTYPER

Ikke overraskende er det et mylder av ulike kategoriseringer av forskjellige typer prosjekter. Ett eksempel er Söderlund (2011), som har identifisert syv ulike prosjektledelsesskoler basert på en omfattende litteraturstudie (se også Rolstadås et al., 2014, s. 18). En annen klassifisering skiller mellom prosjekter basert på hva som er sluttproduktet; mens *leveranseprosjekter* ofte er rimelig håndfast, og hvor noe skal utredes, bygges eller produseres, kan målene i *forsknings- og utviklingsprosjekter (FoU)* være noe generelle, overordnede og vage i starten av prosjektet med reell usikkerhet gjennom hele prosjektforløpet knyttet til om en faktisk kan oppnå de målene som ble satt (Rolstadås et al., 2014, s. 25). Det er også relativt vanlig å klassifisere prosjekter basert på bransje eller anvendelsesområde (se f.eks. Rolstadås et al., 2014, s. 26).

En annen av de mest sentrale klassifiseringene er skillet mellom harde og myke aspekter ved prosjektledelse, som korresponderer med skillet mellom en preskriptiv og adaptiv prosjektledelsesfilosofi (Rolstadås, 2014). Den preskriptive retningen er klart regelstyrt og legger vekt på styrende dokumenter og prosedyrer, mens den adaptive retningen legger mest vekt på å utvikle en tilpasningsdyktig prosjektorganisasjon (Rolstadås et al., 2014, s. 18.). Videre i kapittelet vil vi legge mest vekt på å bruke disse kategoriseringene som begreper i diskusjonene av kommunesammenslåinger for bedre å kunne beskrive selve casen og de mulige konsekvensene av organiseringen av disse prosjektene.

20.2.3 PROSJEKTIFISERING INNENFOR OFFENTLIG SEKTOR

Den forutgående gjennomgangen viser med all tydelighet at prosjektledelse som fagfelt er sterkt forankret, både historisk og teoretisk, til en analytisk og rasjonelt preget ingeniørvitenskapelig filosofi. Hovedtanken er at en gjennom nøyaktig planlegging og gode kontrollrutiner skal sikre at prosjektet lykkes med å levere sluttproduktet innen tid, kostnader og med de ønskede spesifikasjoner (Hodgson, 2004, s. 85). Selv om de ulike kategoriseringene av prosjekter til dels anerkjenner myke, adaptive, FoU- og organisasjonsutviklingsprosjekter som noe særegent, hjelper det lite hvis alle typer prosjekter bruker samme typer harde teknikker og verktøy. Hodgson (2004, s. 87–88) argumenterer for eksempel for at utstrakt bruk av WBS og kvantitative teknikker som Gantt-diagrammer, CPM og EV, ikke bare brukes for å planlegge aktiviteter, men også for å kontrollere at ansatte holder fremdriften. Resultatet er at prosjekt som arbeidsform, som i utgangspunktet er tenkt som en effektiv og fleksibel organiseringsform, fort ender opp med en ganske tung byråkratisk kontrollstruktur.

I tråd med påstanden om en økende grad av prosjektifisering av samfunnet (Midler, 1995) ser vi også at bruken av prosjekter i offentlig sektor er økende

(Hodgson et al., 2019, s. 1). Ifølge Sjöblom (2009, s. 166) har prosjektledelse som arbeidsform gradvis og nærmest usynlig flyttet seg over fra en hard, teknologisk og ingeniørvitenskapelig kontekst til offentlig administrasjon. I en kontekst hvor offentlig sektor møter den umulige kombinasjonen av synkende skatteinntekter og økende forventninger til omfang og kvalitet på hva det offentlige skal tilby av tjenester, velger mange nasjonale myndigheter å se på nye arbeidsformer for å tilby sine tjenester (Hodgson et al., 2019, s. 4).

Når offentlig sektor velger å organisere politiske initiativer som prosjekter eller tester ut nye tiltak i form av pilotprosjekter, så blir det forstått som forsøk på å både være og fremstå som mer innovativ (Hodgson et al., 2019, s. 4). Det er verdt å merke seg at disse synspunktene kommer fra forskere som kommer fra en mer kritisk tradisjon (Hodgson & Cicmil, 2006). De stiller seg undrende til den litt for pragmatiske holdningen til prosjekter, hvor en bare er opptatt av å forbedre prosjektarbeid, i stedet for å stille mer fundamentale spørsmål. Et av disse spørsmålene er basert på bekymringen for hva som skjer når politiske, sosiale og etiske aktiviteter blir underlagt en rasjonalistisk og instrumentell tilnærming i tråd med typisk hard prosjektledelse (Hodgson et al., 2019, s. 3). De (s. 5) mener videre at det er spesielt bekymringsverdig når det rasjonelle språket og de tekniske prosjektledelsesverktøyene overtar for legitime politiske diskusjoner og meningsbrytninger. Da risikerer vi å få en teknokratisk, upolitisk form for politisk organisering.

Samtidig skal en merke seg at det å opprette og gjennomføre prosjekter i henhold til de faglige forventningene, som for eksempel beskrevet i ISO 21500-standarden, medfører en rekke krav til dokumentasjon av mål, strategier, prosjektplaner osv. kombinert med opprettelsen av posisjonen som prosjektleder, prosjektlederteam, styringskomité, referansegruppe og evalueringsgruppe. Til sammen må det sies at faren for at prosjekter byråkratiseres er relativt stor, noe som vil føre med seg økte administrative oppgaver som må håndteres av noen, som regel av prosjektlederen (se Styhre, 2006). En slik økning i administrativt arbeid går stikk i strid med forståelsen av prosjekter som en post-byråkratisk arbeidsform (Heckscher & Donnellon, 1994; Clegg & Courpasson, 2004; Sjöblom, 2009), hvor en hadde håpet at prosjekt som arbeidsform gir en flat og fleksibel organisasjon.

20.2.4 TILFELDIGE PROSJEKTLEDERE

I offentlig sektor er det ikke helt uvanlig at den som får rollen som prosjektleder, får rollen tilfeldig eller nærmest ved et uhell. Tilfeldige prosjektledere er de som mer eller mindre uformelt plukkes ut fra linjeorganisasjonen til å lede prosjekter på bakgrunn av sine tekniske ferdigheter eller lederegenskaper,

men som ofte mangler sentrale ferdigheter eller kunnskaper om prosjektledelse (Darell et al., 2010). Basert på en dokumentanalyse av stillingsutlysninger i den danske statsadministrasjonen mellom 1982 og 2011 kommer det frem at selv om prosjektlederkompetanse i økende grad etterspørres, operasjonaliseres dette som gode interpersonlige egenskaper slik som samarbeids- og kommunikasjonsferdigheter, og ikke prosjektfaglig kompetanse (Löfgren & Poulsen, 2013). Uerfarenhet med tanke på prosjektledelse som disiplin eller fag trekkes frem som en av de viktigste risikofaktorene i offentlige prosjekter (Darell et al., 2010), noe som ikke er så rart når prosjekter til en viss grad er fanget av sin egen kontekst som innebærer at prosjektlederen trenger god forståelse av hvordan prosjekt passer sammen med allerede etablerte prosesser, organisering og andre institusjonelle faktorer (Söderlund & Sydow, 2019, s. 263). Dette blir spesielt utfordrende i en situasjon hvor den permanente organisasjonen ikke nødvendigvis har omfattende erfaring eller kompetanse om prosjektorganisering.

20.3 KORT OM METODE OG BESKRIVELSE AV BAKGRUNNEN FOR KOMMUNESAMMENSLÅINGENE

Dette kapittelet baserer seg på et omfattende empirisk materiale som er innhentet i forbindelse med et PhD-prosjekt om prosjektledelse sin rolle i kommunesammenslåingene i Trøndelag. Totalt i Norge var det 47 ulike kommunesammenslåinger, hvorav ti i det nye Trøndelag fylke, slått sammen av tidligere Nord- og Sør-Trøndelag. I PhD-prosjektet ble fire kommunesammenslåinger fulgt ekstra tett med gjentatte intervjuer av prosjektleder og en rekke andre deltakere, mens det for tre andre kommunesammenslåinger ble gjort litt sjeldnere intervjuer først og fremst med prosjektleder. Til sammen er det blitt gjennomført 44 semistrukturerte intervjuer med 27 personer, og fire observasjoner på samlinger i regi av Fylkesmannen i Trøndelag. I tillegg ble en rekke offentlige dokumenter studert for å få et overblikk over prosessen og forventninger fra sentrale myndigheter, men også intensjonsavtalene mellom kommunene som avtalte å slå seg sammen, sentrale møtereferater (anbefalte av prosjektledere), og andre styrende dokumenter som prosjektplanen.

For dette kapittelet har vi valgt en tematisk analysestrategi (Bryman, 2016), hvor vi med utgangspunkt i teorijennomgangen valgte å utforske noen av de uheldige sidene ved å organisere kommunesammenslåingene som prosjekt når det mangler prosjektfaglig kompetanse. Det er viktig å understreke at vårt faglige utgangspunkt for studien har vært prosjektledelse, noe som har farget vår forståelse av funnene, og vi antar at en forsker med annen faglig bakgrunn, slik som statsvitenskap, ville ha fokusert på andre aspekter og sett andre fenomener.

20.3.1 BAKGRUNN FOR KOMMUNESAMMENSLÅINGENE

Kommunesammenslåingene fulgte omtrent samme tidsplan med etablering av de nye kommunene fra 1. januar 2020, bortsett fra én sammenslåing som ble gjennomført allerede 1. januar 2018. Sistnevnte er, sammen med to andre sammenslåinger som ble utelatt på grunn av henholdsvis for liten størrelse og praktiske forhold, ikke en del av det empiriske grunnlaget for PhD-prosjektet. Analysen baserer seg dermed på sju caser.

Mye av bakgrunnen for kommunesammenslåingene finner vi i regjeringens forslag til kommunereform som ble behandlet og vedtatt av Stortinget i juni 2014. For å støtte opp om reformen laget Kommunal- og moderniseringsdepartementet en «oppskrift» bestående av lover og regler, men også med tidsplaner, rådgivende dokumenter og veiledere, samt flere seminarer og samlinger for å motivere kommunene til å finne sammen i frivillige kommunesammenslåinger. Fylkesmannsembetene i de ulike fylkene fikk en sentral rolle med å koordinere dette arbeidet i samarbeid med KS (tidl. Kommunenes Sentralforbund). Som en del av «oppskriften» ble det laget en generell tidsplan for alle landets kommunesammenslåingsprosesser med fire faser i prosjektenes livssyklus: 1) Initiering, 2) Planlegging, 3) Gjennomføring og 4) Avslutning. Det må sies at tidspunktene for de ulike fasene indikerer mer anbefalingene fra regjeringen enn realitetene, hvor prosjektene hadde noe ulik fremdrift.

20.3.2 FELLESNEMNDA OG SENTRALE FØRINGER OM PROSJEKTORGANISERING

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) slår fast at inndelingsloven krever at det etableres en fellesnemnd som har ansvaret for å forberede og ta beslutninger for den nye kommunen frem til det nye kommunestyret har konstituert seg. Det betyr at fellesnemnda er en midlertidig organisasjon med begrenset tid og med et relativt klart mål. Fellesnemnda har bare beslutningsmyndighet for den fremtidige kommunen og kan ikke binde de «gamle» kommunene. Fullmakter og arbeidsoppgaver til fellesnemnda skal fastsettes i et reglement, som må vedtas likelydende i alle de «gamle» kommunestyrene. Likelydende vedtak må også til hvis fellesnemnda ønsker å ta beslutninger ut over de fullmaktene som de har fått delegert. Fellesnemnda kan få fullmakt til å ansette personer i den nye kommunen, inkludert ny rådmann.

De sentrale føringene i veilederne er klar på at det er fornuftig å ansette en prosjektleder for sammenslåingen (KMD, 2017). Fellesnemnda kan ellers organisere seg slik den finner det mest hensiktsmessig, med eventuelt arbeidsutvalg, partssammensattutvalg og de arbeidsgrupper de finner fornuftig. Derimot er departementet lite detaljert i sine råd om prosjektledelse og -styring, og peker

først og fremst på viktigheten av å ha på plass styringsdokumenter og planer i en tidlig fase, slik som intensjonsavtalen, økonomiplan, informasjonsplan, omstillingsplan for overføring av personell og fremdriftsplan (se kap. 4.4.3 i KMD, 2017).

Vi oppfatter at valget av prosjektorganisering for kommunesammenslåingene er logisk, forutsatt at det er et krav om å opprette et midlertidig beslutningsorgan. Vi har forsøkt å finne alternativer til prosjektorganisering, men å etablere en form for formelt interkommunalt samarbeid synes å ville ha skapt flere problemer enn det ville ha løst. Det er lange tradisjoner for at kommuner samarbeider, i det som da kalles for interkommunalt samarbeid. Brandtzæg (2019) peker på at i arbeidet med kommunereformen sto valget for mange kommuner mellom kommunesammenslåing eller fortsatt interkommunalt samarbeid. Det har hele tiden vært lagt vekt på at interkommunalt samarbeid har noen utfordringer knyttet til demokratisk styring og kontroll, selv om det bidrar til større fagmiljøer. Kommuner som samarbeider kan velge mellom flere ulike organisasjonsformer. Disse spenner seg fra den ordinære kommunale organisasjonsmodellen, inkludert vertskommune, som har bedre muligheter for sterk politisk styring sammenlignet med mer formelle former som interkommunale selskaper, AS og stiftelser (Brandtzæg, 2019). Når en velger prosjektorganisering, er en nærmere ordinær kommunal drift, som betyr mer politisk styring. Dette gir også mer fleksibilitet da departementet gir få føringer på hva fellesnemnda må gjøre, ut over økonomiplan og budsjett for første driftsår (KMD, 2017). Derimot blir en mer avhengig av gode rolleavklaringer mellom kommunestyrene og fellesnemnda, mellom fellesnemnda og prosjektorganisasjonen og mellom prosjektet og de «gamle» kommunene. KMD (2017) anbefaler at en gir klart mandat og vide fullmakter til både fellesnemnda og prosjektleder for å sikre effektivitet.

20.4 UTFORDRINGER MED KOMMUNESAMMENSLÅINGENE SOM PROSJEKTER

I denne delen av kapittelet skal vi presentere noe av det empiriske materialet i lys av den presenterte teorien. Vi har valgt å fokusere på bare tre aspekter ut av mange, men opplever at disse er tilstrekkelige for å svare på vårt forskningsspørsmål. Noen deler av den presenterte empirien er publisert tidligere (Farid, Karlsen & Torvatn 2020; Karlsen, Farid & Torvatn, 2020), men tolkes inn i en annen sammenheng i dette kapittelet.

Alle sju prosjektledere som har vært intervjuet i PhD-prosjektet, kom fra linjeorganisasjonen da de ble ansatt, og med unntak av én person var de også ansatt som rådmann for den nye sammenslåtte kommunen. Dette var i tråd med

de føringer og råd som kom fra regjeringen og Fylkesmannen. Argumentene som ble brukt, pekte på at dette var et grep for å sikre at prosjektlederen følte tilstrekkelig eierskap til prosessen og forpliktelse til en usikker og kompleks endringsprosess.

20.4.1 KOMMUNESAMMENSLÅINGENE SOM LITE EFFEKTIVE PROSJEKTER

Sammen med regjeringens forslag til kommunereform i 2014 kom en føring om at selve sammenslåingsprosessen burde organiseres som et eget prosjekt styrt av fellesnemnda. Ved å definere og introdusere denne omfattende endringen som et prosjekt, som kan kategoriseres som et endrings- eller organisasjonsutviklingsprosjekt, var det meningen å tilby en felles tidsplan og livssyklus for sammenslåingene. Samtidig ville prosjektorganisasjonen kunne samle nødvendige ressurser for å implementere en svært usikker og kompleks prosess.

Informantene har forklart at det generelle forslaget til tidsplan fra regjeringen ble lagt til grunn for prosjektgjennomføringen. En av forklaringene de peker på, er at dette var en konsekvens av relativt begrenset generell prosjektfaglig kompetanse i de ulike sammenslåingsprosjektene, som gjorde at det ikke var fornuftig å lage helt egne planer. Fylkesmannen var positiv til å organisere sammenslåingsarbeidet som prosjekt, og begrunnet dette med en forventning om at bruk av prosjektledelse som rammeverk ville føre til en oppfatning av økt oppmerksomhet knyttet til tidsfrister, bedre forberedelser og planer, samt en felles forhandlingsarena for de berørte kommunene i hvert prosjekt. I tillegg var Fylkesmannen positiv til at det nesten uten unntak var påtroppende rådmenn for de nye kommunene som ble valgt som prosjektleder, da disse var forventet å ha ekstra eierskap og stor interesse for å lykkes med å bygge den nye kommunen. En kan derimot ikke underslå at dette var ukjent farvann for de fleste.

Vi visste ikke hvordan dette prosjektet skulle gjennomføres ... KS og fylkesmannen bistod med tips og retningslinjer, men vi ble nødt til å finne vår måte å kjøre prosessene på.

Prosjektleder

Felles for alle sammenslåingsprosjektene var at de var vanskelige å planlegge i detalj. Ut fra intervjuene og de tilgjengelige dokumentene skyldtes dette i stor grad den politiske og lovdrevne tilnærmingen for endringsprosessen. Kunnskap om ledelse av prosjekter ble i liten grad benyttet. Til dels kan dette forklares med at få av de typiske prosjektledelsesverktøyene som tidsestimater, beregning

av kritisk sti og arbeidsnedbrytning var tilgjengelig i prosjektene. I tillegg var mange av planleggings- og implementeringsaktivitetene svært avhengig av andre kontekstuelle faktorer, ofte på ulike tidspunkter. Når en kombinerer høy usikkerhet med stor kontekstavhengighet, med en beslutningsmodell bygd på konsensus i politiske organer, ender vi med en prosjektleder med begrenset autoritet og med mange parallelle og samtidige prosesser som kanskje ikke bidrar til å oppfylle målene for sammenslåingsprosjektene. De fleste informantene anerkjente at tilstrekkelig tid til å gjennomføre alle nødvendige prosesser var nødvendig, blant annet for å finne løsninger, hindre unødvendige konflikter, utvikle tillit og eierskap, selv om mye tid også gikk med på unødvendige prosesser. Et eksempel på dette var for eksempel målsetninger og prioriteringer vedtatt av politikere, som ikke egentlig hjalp sammenslåingsprosjektet med å komme i havn.

Det at politikere og administrasjonen jobber sammen er det vanlige forholdet og den normale rutinen ... men i dette prosjektet har administrasjonen opplevd flere problemer på grunn av politiske beslutninger.

Prosjektmedarbeider

Informantene var samstemte i at flere faktorer kunne bidratt til en raskere og mer effektiv prosess. For det første ville en med klarere forståelse av formålet med reformen, sammen med en tidligere tydeliggjøring av målene med sammenslåingsprosjektet, kunne fått bedre kontroll på aktivitetene i prosjektet. For det andre var de lovmessige kravene for prosessen av og til utydelige. For det tredje hadde ikke loven tatt inn over seg alle praktiske problemer som kunne oppstå, for eksempel at de gamle kommunene fremdeles hadde full økonomisk uavhengighet frem til sammenslåingen. Mange pekte på at det gikk med ekstremt mye tid og ressurser i initierings- og planleggingsfasen for å komme til enighet om sammenslåing og enes om den styrende intensjonsavtalen. I de fleste sammenslåingsprosjektene ble dette dokumentet brukt for å presentere overordnede mål og hvordan prosjektteamet skulle være involvert i beslutningsprosessen vis-à-vis de politiske organene som fellesnemnda og styringskomiteen. Intensjonsavtalen ble dermed også det fremste verktøyet for å planlegge og implementere de nødvendige endringene, men detaljene for ulike områder var ofte på svært forskjellig detaljeringsnivå, ulik grad av usikkerhet og på ulike tidspunkter. Informantene var videre samstemte i at prosessen for sammenslåing ble for langdryg, det tok til sammen seks år fra kommunereformen ble vedtatt av Stortinget til gjennomført sammenslåing. Flere perioder med ventetid på at de riktige politiske organene skulle gjøre sine formelle vedtak, førte til

forsinkelser med å utarbeide en detaljert prosjektplan med tid, kostnader og leveranser. I ettertid kan det se ut som regjeringen hadde litt lite fokus på de praktiske følgene av å introdusere kommunesammenslåingene som prosjekter, uten at alle nødvendige detaljer var helt systematisk avklart.

Hvis vi hadde hatt muligheten, ville vi ha gjennomført hele sammenslåingsprosessen i løpet av et år. ... Prosessen har vært altfor lang.

Prosjektmedarbeider

20.4.2 PROSJEKTSTYRINGSPROBLEM PÅ GRUNN AV MANGLENDE TEKNISK PROSJEKTLEDELSESKOMPETANSE

Vi har tidligere vært inne på at alle prosjektledere som ble intervjuet, med ett unntak, var påtroppende rådmann for den nye sammenslåtte kommunen. Det er ingen tvil om at disse ansettelsene var basert på å finne dyktige folk med bred ledererfaring, spesielt fra offentlig virksomhet. Derimot hadde ingen formell utdanning innenfor prosjektledelse, og prosjektfaglig kompetanse var også sjelden i de respektive prosjektteamene. Det er viktig for oss å understreke at dette i seg selv ikke trenger å være negativt, og prosjektlederne hadde mye erfaring og kunnskap som problemløser innenfor offentlig sektor. Mange informanter påpekte at gjennom den daglige driften av en kommuneadministrasjon dukker det ofte opp problemer og muligheter som krever opprettelse av tverrfaglige grupper for å finne gode løsninger. Det å håndtere nye, ukjente problemstillinger var derfor ikke en ny og uvant oppgave. Derimot ble sammenslåingsprosjektet en gedigen ledelsesutfordring på grunn av størrelsen og kompleksiteten, ofte med svært mange prosesser gående parallelt.

... prosjektet er fullt av kompetanse om hvordan en skal drive en kommune, men for å være helt ærlig, så tror jeg prosjektet mangler kompetanse i faktisk prosjektledelse.

Prosjektmedarbeider

Det må samtidig sies at prosjektlederne i mange tilfeller fortsatt satt med ansvar i linjeorganisasjonen, og hadde dermed minimale muligheter til å ta seg tid til å utvikle sin prosjektfaglig kompetanse på dette tidspunktet. I denne situasjonen kunne prosjektlederne hatt nytte av metoder og verktøy fra prosjektledelsesfeltet. En annen indikator på den manglende prosjektledelseskompetansen, både hos prosjektlederen og generelt i organisasjonene, kan vi se i hvilke systemer

som ble brukt for å følge opp prosjektet. I stedet for å benytte standard prosjektverktøy og programmer, slik som Microsoft Project eller lignende, var det mest vanlige å benytte seg av enklere verktøy som Microsoft Word eller Excel for å planlegge, beregne og holde kontroll med fremdriften. Vi opplever at mangelen på kunnskap og kompetanse i bruk av programvare for prosjektstyring bidro til å gjøre ledelsen av sammenslåingsprosjektene mer utfordrende enn de hadde trengt å være.

Vi har et prosjektstyringsproblem. Så mye foregår på samme tid, men folk glemmer å rapportere status og fremdrift.

Prosjektmedarbeider

20.4.3 OVERARBEID SOM FØLGE AV STYRINGSFORVIKLINGER

Vi har allerede vært inne på at mange oppfattet at prosjektlederne hadde begrenset autoritet til å skjære igjennom og fatte beslutninger for å sørge for god fremdrift i prosjektet. Årsaken til dette lå først og fremst i styringsmodellen for sammenslåingsprosjektene, hvor fellesnemnda satt med beslutningsretten basert på fullmakt fra de respektive kommunestyrene. Sammen med en ønsket avstand mellom administrasjon og politikere, kombinert med et prinsipp om utvikling av konsensusbeslutninger i prosjektet, satt en igjen med et dilemma hvor politikerne enten manglet innflytelse eller politiske organer kunne overstyre eller kreve revisjon av omforente innstillinger som hadde krevd mye tid og arbeid. Dette bidro igjen til å vanskeliggjøre fremdriften og øke usikkerhet og stress for prosjektet.

Noen ganger trenger vi beslutningen, men da vil de [politikerne] at saken revideres og legges frem på nytt. Vi i prosjektledelse tenker da: Herregud! ... men det er ingen måte å unngå dette på og det er heldigvis ikke så ofte det skjer.

Prosjektmedarbeider

Selv om vi allerede har påpekt begrenset tilgang på kunnskap og kompetanse innenfor prosjektledelse, har nok dette også medført noen utfordringer knyttet til ressursallokering. Arbeidsdelingen mellom prosjektene og linjeorganisasjonene var til tider uklar, spesielt med hensyn til bruk av ressurser og føring av kostnader. Det var som sagt stort behov for å gjennomføre prosesser og finne løsninger for ulike sektorer som helse og skole parallelt. Dette førte til at de

respektive avdelingslederne i de gamle kommunene, slik som helse- og skolesjef, deltok og engasjerte seg i en rekke prosesser både i egen avdeling og på tvers uten nødvendigvis å holde prosjektet oppdatert om status eller tidsbruk. Kombinert med manglende bruk av prosjektstyringsverktøy førte dette til at prosjektlederne av og til mistet oversikten, noe som skapte utfordringer ikke bare knyttet til å oppnå målene for prosjektet, men ikke minst budsjettmessige konsekvenser.

Vi har ikke detaljerte planer ... vi har heller generelle planer hvor vi fulgte abstrakte temaer heller enn konkrete planer.

Prosjektmedarbeider

Ikke overraskende fikk disse langvarige, komplekse og omfattende prosessene personlige konsekvenser for prosjektlederne. Selv om de mange påtroppende rådmennene allerede var vant til høye krav til å få arbeid gjort, selv om det betydde mye overtid, var det lite som gjorde dem forberedt på å måtte arbeide sene kvelder de fleste dagene i uken, noen så mye som i et helt år. Vi oppfatter at den voldsomme arbeidsmengden skyldtes flere misforhold mellom bruk av prosjekt som arbeids- og organisasjonsform, og de kontekstuelle faktorene, både eksternt og internt i prosjektet. Informantene peker selv på at de i liten grad fikk «gjennomtenkte retningslinjer» for prosjektorganiseringen av endringsprosessen. Når en kombinerer dette med prosjektledere uten prosjektfaglig kompetanse og erfaring med prosjektarbeid, er det ikke overraskende at en får trøbbel med styringen av prosjektet. Uten hjelp av gode prosjektstyringsverktøy, eller medarbeidere med slik kompetanse, blir det mer jobb for prosjektlederen å holde oversikt. Når mange av disse i tillegg skulle skjøtte oppgaver i sine opprinnelige linjeorganisasjoner, er det nesten overraskende at det har gått så bra som det har gjort.

20.5 DISKUSJON

Selv om prosjektlederne for sammenslåingsprosjektene ikke kan sies å være utpekt ved en tilfeldighet, derimot gjennom grundige ansettelsesprosesser, har det likevel noen fellestrekk med det som vi i teorien beskrev som tilfeldige prosjektledere. På lignende vis som i Danmark (Löfgren & Poulsen, 2013) kan vi se at prosjektlederne er valgt ut først og fremst på grunn av sine lederegenskaper og erfaring med offentlig sektor, og ikke formell prosjektfaglig kompetanse. Dette er for så vidt logisk med tanke på at de senere skulle tiltre som rådmann for den nye kommunen, og det er liten tvil om at samtlige hadde god kunnskap

om den kommunale konteksten med prosesser, organisering og institusjonelle faktorer (Söderlund & Sydow, 2019). Når derimot den prosjektfaglige bakgrunnen mangler, noe som trekkes frem som en av de viktigste risikofaktorene i offentlige prosjekter (Darell et al., 2010), blir det vanskelig å få de institusjonelle og prosjektfaglige faktorene til å passe sammen. Dette er trolig en av grunnene til at en ikke er i stand til å ta i bruk programvare for prosjektstyring, noe som gjør det vanskeligere å holde oversikten i store og komplekse prosjekter. Mer prosjektfaglig kompetanse ville ha bidratt til bedre ledelse av prosjektene.

På den andre siden er det ikke sikkert at for stort fokus på prosjektstyring ville ha hjulpet heller. Fra den historiske gjennomgangen i teorien ser vi tydelig at prosjektledelse som fagfelt er sterkt forankret i en ingeniørvitenskapelig filosofi, hvor en gjennom nøyaktig planlegging og gode kontrollrutiner skal sikre at prosjektet lykkes med å levere sluttproduktet innen tid, kostnader og med de ønskede spesifikasjoner (Hodgson, 2004, s. 85). Her det viktig å merke seg forskjellen mellom typiske leveranseprosjekter, hvor tekniske spesifikasjoner er mulig å beskrive tidlig i prosjektet, kontra mykere prosjekter som FoU- og organisasjonsutviklingsprosjekter hvor det å bli omforent om hva som er målet, faktisk er en del av selve prosjektet. I det siste tilfellet blir det vanskeligere å få til en konkret arbeidsnedbrytning, fordi en ikke har full oversikt over hvilke aktiviteter som er nødvendig å gjøre i forskjellige faser og på ulike tidspunkter. Selv om departementet i sin veileder understreker at det er viktig å få så mye som mulig på plass så tidlig som mulig (KMD, 2017), er oppfatningen fra våre informanter at det ble umulig når heller ikke departementet hadde rukket å avklare alle rammer og detaljer for kommunesammenslåingene spesielt tidlig.

Sammenslåingsprosjektene som prosjekttype faller litt mellom to stoler og er både preskriptive og adaptive (Rolstadås et al., 2014, s. 18). Fra teorien så vi at den adaptive retningen fokuserer på å utvikle tilpasningsdyktige prosjekter og prosesser, noe vi opplever at våre prosjekter i høyeste grad var preget av. På den andre siden er det ingen tvil om at sammenslåingsprosessene var klart regelstyrt, hvor det ble lagt mye vekt på styrende dokumenter, prosedyrer og beslutningsstrukturen som i den preskriptive forståelsen av prosjekter. Spørsmålet blir hvor lett disse to ulike tilnærmingene lar seg kombinere. I vårt datamateriale tyder det på at det kan være mer enn utfordrende.

Fra teorijennomgangen om prosjektifisering innenfor offentlig sektor så vi at offentlig sektor er tradisjonelt forbundet med rutiner, hierarki og stabilitet, mens prosjekter ofte forbindes med fleksibilitet, diskontinuitet og innovasjon (Hodgson et al., 2019, s. 6–7). Det er mulig departementet har oppfattet at prosjektorganisering er gunstig for å kunne være både fleksibel og regelstyrt. Basert på gjennomgangen av fellesnemnda tidligere i kapittelet, virker prosjektorganisering av kommunesammenslåingene logisk, spesielt ut fra en preskriptiv

tilnærming til prosjekter. Derimot viser empirien vår at prosjektene også hadde stort behov for kontinuerlige tilpasninger, basert på løpende beslutninger og innspill fra politiske organer og de interne avklaringene mellom de gamle kommunene. Sammenslåingsprosjektene har dermed trukket fra både den preskriptive og adaptive tilnærmingen til prosjekter.

Basert på veilederen fra departementet (KMD, 2017) og det våre informanter sier, har råd og veiledning fra sentrale myndigheter rettet seg mer mot de preskriptive og lovorienterte aspektene ved sammenslåingene. Mer fokus på de mer adaptive og prosjektorienterte aspektene ved sammenslåingene ville ha hjulpet prosjektledelsen med tydeligere mål, bedre tidsplanlegging og mer oversiktlig ressursallokering gjennom hele prosjektlivssyklusen. Igjen ser vi at mangel på prosjektfaglig kompetanse, denne gangen på statsnivået, fører til verre vilkår for å lede i prosjektene i praksis på lokalt plan.

Prosjektorganisering av kommunesammenslåingene virker som et logisk valg, men vi savner grundigere utredning av fordeler og ulemper med prosjektorganisering, samt en dypere forståelse av at ulike typer prosjekter har ulike behov, som vår teoretiske gjennomgang har vist. Det er til slutt liten tvil om at prosjektorganisering medførte større behov for dokumentering enn det som var vanlig i den daglige driften av en kommune, og som kom i tillegg til den vanlige saksgangen. Fra vårt ståsted kan det se ut som antall administrative oppgaver økte uten en tilsvarende økning i tilgang til ressurser. Vi vil advare mot en ubevisst og ukritisk innføring av prosjektorganisering, noe som kan føre til prosjektifisering, som beskrevet av Sjöblom (2009). Men med større prosjektfaglig bevissthet vil det være bedre muligheter for å hente ut positive effekter for eksempel ved bruk av prosjektverktøy for å planlegge og holde oversikt. Dette viser også at mer kompetanse innenfor prosjektledelse ville ha økt sannsynligheten for en bedre gjennomført prosess, uten at det dermed er garantert at absolutt alt ville ha blitt vellykket.

20.5.1 IMPLIKASJONER FOR FREMTIDENS ARBEIDSLIV

Sammenlignet med studier i andre nordiske land, inkludert deres erfaringer med EUs prosjektorganiserte støttesystemer (se Hodgson et al., 2019, s. 1), har ikke prosjektifiseringen av offentlig sektor kommet like langt i Norge. Vi tror imidlertid at fremtidens arbeidsliv vil se at offentlig sektor følger den generelle trenden i våre naboland med økende bruk av prosjekter som arbeidsform. Samtidig ser det ut til at den prosjektfaglige kompetansen er betydelig høyere i offentlig sektor i våre naboland (se Fred & Mukhtar-Landgren, 2019), noe som fører med seg andre mer overordnede spørsmål og bekymringer om hva som skjer når legitime politiske diskusjoner blir lagt inn under rammen for

hard, rasjonell prosjektledelse (Hodgson & Cicmil, 2006). Selv om vi ikke er i nærheten av slik prosjektifisering i norsk offentlig sektor, kan det likevel være verdt med mer diskusjon om både negative og positive sider ved prosjektorganisering. Uansett så vil behovet for å forstå det særegne ved prosjektledelse bare øke også for offentlig sektor. Da vil også behovet for kursing, kompetanseheving og etter- og videreutdanning se en markant økning.

Det er derimot mer usikkert hva som skjer hvis mange ledere, medarbeidere og andre premissgivere fra offentlig sektor, både på kommunalt og statlig nivå, tar kurs om prosjektledelse basert på den mest ingeniørvitenskapelige tilnærmingen med stort fokus på leveranseprosjekter. Utvikling og implementering av nye IKT-systemer, store bygg- og infrastrukturprosjekter er selvsagt en stor del av offentlig sektor, men kommunesammenslåingsprosjektene viser at det er vel så viktig å forstå de mykere endringsprosjektene. Vi er mest spent om det lar seg gjøre å undervise i myk og hard prosjektledelse til samme tid, i samme kurs. Basert på erfaringer med undervisning ved NTNUs etter- og videreutdannings-tilbud innenfor prosjektledelse ser vi allerede i dag tegn som tyder på behov for et klarere skille i undervisningen for disse ulike typene prosjekter. I fremtiden tror vi behovet for spesialisert undervisning rettet mot ulike typer prosjekter bare vil øke, og med større kunnskap om ulikhetene mellom prosjekttyper er det større sjanse for at vi kan unngå de negative aspektene ved prosjektifisering.

20.6 KONKLUSJON

Når både sentrale og lokale myndigheter mangler prosjektfaglig erfaring og kompetanse, blir det flere uheldige konsekvenser av prosjektorganisering av kommunesammenslåingene. Inntrykket er at en preskriptiv tilnærming til prosjekt, med fokus på lover, regler og retningslinjer, har fått for stor forrang foran hensyn til det lokale arbeidet med mer adaptive og tilpassningsdyktige behov. Dette har ført til en mer langtekkelig prosess enn nødvendig, og gjentagende uklarheter mellom politisk og administrativt nivå i sammenslåingsprosjektene. Prosjektlederne er blitt valgt ut på grunn av sine lederegenskaper, og ikke sin prosjektfaglige kompetanse, noe som har bidratt til vansker med å ha oversikt og styring av prosjektene. Sammen med vanskeligheter med ressursallokering mellom de «gamle» kommunene og prosjektet, har dette ført til overarbeid og ekstra stort arbeidspress på prosjektlederne. Fremtidens arbeidsliv vil inneholde mer bruk av prosjekter, både i offentlig sektor og i samfunnet for øvrig; dette vil øke kravet til prosjektfaglig kompetanse hos både ledere, medarbeidere og de som setter rammebetingelser. Dette øker behovet for mer spesialisert undervisning som tar hensyn til ulikhetene mellom de ulike prosjekttypene, tilpasset den sektoren kompetansen skal anvendes i. For å sikre bedre gjennomføring av

prosjekter i fremtiden trenger vi, logisk nok, langt flere som har kompetanse på ledelse av prosjekter.

ABSTRACT

Projectification is becoming increasingly common in society, accompanied by an increasing need for skills in project management. The merging of municipalities in Trøndelag county was also organized as a project, but lack of competence in project management has resulted in a number of unexpected consequences. We have used comprehensive empirical data on the merging of municipalities in order

to examine some of these consequences closely from a project perspective. It seems that the central authority tends to emphasize a prescriptive approach to project management, with a focus on laws, regulations, and guidelines. Combined with the local needs for an adaptable and flexible approach, this poses a challenge, to put it mildly. This makes the process longer than necessary, difficult to manage for the project managers, and creates recurring confusion between the political and administrative levels in the merging projects. The project leaders are chosen on the basis of their leadership abilities, not on their skills in managing projects, which contributes to the difficulties of having an overview of and driving the projects forward. Additionally, problematic resource allocation between the “old” municipalities and the project creates an additional workload for the project managers, who, in most cases, are the future councilors of the newly merged municipalities. In working life of the future, projects as a way of organizing work will burgeon in both the public sector and in the rest of the society, which will demand a greater degree of project-based skills from a series of actors. The difference between “hard” and “soft” projects are so great that there is a growing need for specialized training so as to apply different types of project structure in different sectors. With more knowledge on the differences between project types, there is a greater possibility that we will be able to avoid the negative aspects of projectification.

KEYWORDS

Project organizations; Project management; Project competence

Referanser

- Brandtzæg, B.A. (2019). Styringsutfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 96(4), 212–229.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Clegg, S. & Courpasson, D. (2004). Political hybrids. Tocquevillean views on project organizations. *Journal of Management Studies*, 41(4), 525–547.
- Darell, V., Baccarini, D. & Love, P.E.D. (2010). Demystifying the folklore of the accidental project manager in the public sector. *Project Management Journal*, 41(5), 56–63.
- Farid, P., Karlsen, J. & Torvatn, T. (2020). Project management in a public transformation change process. *International Journal of Public Sector Performance Management*. Akseptert manuskript.
- Forsell, R., Hall, P. & Fred, M. (2013). Projekt som det politiska samverkanskravets oppsamlingsplatser. En studie av Malmö stads projektverksamheter. *Scandinavian Journal Of Public Administration*, 17(2), 37–59.
- Fred, M. (2015). Projectification in Swedish municipalities. A case of porous organizations. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2), 49–68.
- Fred, M. & Mukhtar-Landgren, D. (2019). Agents, techniques, and tools of projectification. I: D. Hodgson, M. Fred, S. Bailey & P. Hall (red.), *The Projectification of the Public Sector* (s. 189–208). New York: Routledge.
- Heckscher, C. & Donnellon, A. (1994). *The Post-Bureaucratic Organization. New Perspectives on Organizational Change*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hodgson, D. (2004). Project work. The legacy of bureaucratic control in the post-bureaucratic organization. *Organization*, 11(1), 81–100.
- Hodgson, D. & Cicmil, S. (2006). *Making Projects Critical (Management, Work and Organisations)*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hodgson, D., Fred, M., Bailey, S. & Hall, P. (2019). Introduction. I: D. Hodgson, M. Fred, S. Bailey & P. Hall (red.), *The Projectification of the Public Sector* (s. 1–18). New York: Routledge.
- Karlsen, J. & Gottschalk, P. (2008). *Prosjektledelse. Fra initiering til gevinstrealisering* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Karlsen, J., Farid, P. & Torvatn, T. (2020). Project manager roles in a public change project. The case of a municipal merger. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 23(2), 155–171.
- Kommunal- og moderningsdepartementet. (2017). *Etablering av nye kommuner og fylkeskommuner. Formelle rammer og erfaringer i byggingen av nye kommuner*. Oslo: Departementet.

- Löfgren, K. & Poulsen, B. (2013). Project management in the Danish central government. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(2), 61–78.
- Midler, C. (1995). «Projectification» of the firm. The Renault case. *Scandinavian Journal of Management*, 11(4), 363–375.
- Morris, P.W.G. (2011). A brief history of project management. I: P.W.G. Morris, J. Pinto & J. Söderlund (red.), *Oxford Handbook on the Management of Projects* (s. 15–36). Oxford: Oxford University Press.
- Rolstadås, A., Olson, N., Johansen, A. & Langlo, J.A. (2014). *Praktisk prosjektledelse. Fra idé til gevinst*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sjöblom, S. (2009). Administrative short-termism. A non-issue in environmental and regional governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3), 165–168.
- Styhre, A. (2006). The bureaucratization of the project manager function. The case of the construction industry. *International Journal of Project Management*, 24(3), 271–276.
- Söderlund, J. (2011). Pluralism in project management. Navigating the crossroads of specialization and fragmentation. *International Journal of Management Review*, 13(2), 153–176.
- Söderlund, J. & Sydow, J. (2019). Projects and institutions. Towards understanding their mutual constitution and dynamics. *International Journal of Project Management*, 37(2), 259–268.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research. Design and Methods* (4. utg.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Wirick, D. (2009). *Public-Sector Project Management*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Aarseth, W., Rolstadås, A. & Klev, R. (2015). *Lederskap i prosjekter*. Bergen: Fagbokforlaget.