

Rapport 2003:23

Evaluering av ”Skolen vet best!”

Utdannings- og forskningsdepartementets prosjekt for bedret finansiering, organisering, kvalitetsvurdering og administrasjon av grunnsopplæringen

Forord

På oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet har Statskonsult foretatt en evaluering av organiseringen og gjennomføringen av moderniseringsprosjektet "Skolen vet best!".

Vi takker alle informanter som velvillig har gitt av sin tid og kunnskaper for å svare på spørsmål i intervjuer.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Michel Midré har vært prosjektansvarlig.

Rapporten er utarbeidet av seniorrådgiver Sverre Ødelien (prosjektleder) og rådgiver Gunnar Jacobsen.

Oslo, november 2003

Jon Blaalid
direktør

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Bakgrunn	3
1.2	Mandat for evalueringen	3
1.3	Avgrensing	4
1.4	Omfang og ressursbruk	4
1.5	Metode og gjennomføring	5
2	Faktabeskrivelse	6
2.1	Prosjektets oppstart	6
2.2	Hovedfasene i prosjektet	6
2.3	Prosjektets struktur og mål	7
2.4	Organisering av prosjektet	7
3	Vurderingskriterier for evalueringen	9
3.1	Nærmere om kriteriene UFDs prosjekthåndbok	9
3.1.1	Ansvarsforhold	10
3.2	Andre vurderingskriterier	10
4	Informantenes svar	11
4.1	Tidlige faser i prosjektet	11
4.1.1	Tilblivelsen	11
4.1.2	Forprosjektet	11
4.1.3	Formalia i tidlige faser av prosjektet	12
4.2	Hovedprosjektfasen	13
4.2.1	Prosess i totalprosjektet	13
4.2.2	Rutiner og struktur	14
4.2.3	Kvalitetssikringen	14
4.2.4	Ressurser	15
4.2.5	Prosess i delprosjektene	16
4.2.6	Legitimitet	16
4.2.7	Læringsløyfe	16
4.2.8	Samordning og informasjonsflyt	16
4.2.9	Samspillet mellom prosjektet og prosjektets omgivelser	17
4.2.10	Resultater	20
4.2.11	Informantenes oppsummering	20
5	Vurderinger og anbefalinger	22
5.1	Vurdering etter de fastsatte kriteriene	22
5.1.1	Noen generelle betraktninger	22
5.1.2	Resultater	22
5.1.3	Ressursbruk	22
5.1.4	Framdrift	23
5.1.5	Styring	23
5.1.6	Forholdet mellom prosjekt og linje	24
5.1.7	Kompetansebygging og kompetanseoverføring	24
5.1.8	Departementets retningslinjer for prosjektarbeid	25
5.1.9	Andre vurderingskriterier	25
5.2	Anbefalinger	26
Vedlegg 1:	Oversikt over prosjektmedlemmer, møtestruktur og representasjon i møtene	29
Vedlegg 2:	Rutiner og struktur	31
Vedlegg 3:	Informantliste (tilfeldig rekkefølge)	33
Vedlegg 4:	Referanseliste	34

Vedlegg 5:	Intervjuguide (generell)	35
Vedlegg 6:	Intervjuguide (politisk ledelse).....	39

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) har i løpet av 2002 og 2003 gjennomført moderniseringsprosjektet ”Skolen vet best!”. Det skal sørge for at norsk grunnopplæring forbedres, gjennom mer læring og bedre oppfølging av elevene. Målet er å få enda mer ut av de ressursene som brukes i grunnopplæringen.

For å forbedre resultatene har det vært nødvendig å skaffe seg kunnskap om hvilke resultater elevene oppnår på ulike klassetrinn. Det skal derfor utformes landsomfattende prøver i basisfagene lesing, skriving, matematikk og engelsk. Sammen med en kartlegging av ressursituasjonen og læringsmiljøet skal dette offentliggjøres under en nasjonal portal, til bruk for skole og offentlighet.

Rammeverket som omgir skolen er også viktig for hva elevene lærer. Departementet ønsker i den sammenheng å forenkle regelverket for å overlate mer ansvar til de som arbeider i og med grunnopplæringen. En ny finansieringsordning skal legge til rette for økt kvalitet og bedre ressursutnyttelse, samt til økt valgfrihet for brukerne. Videre skal prosjektet også legge fram forslag til organisering, ansvars- og oppgavefordeling i den statlige utdanningsadministrasjonen.

Prosjektet har vært relativt omfattende. Totalprosjektet har bestått av fem delprosjekter. En prosjektdirektør har hatt det overordnede ansvaret, og hvert delprosjekt har hatt en delprosjektleder. Nesten alle avdelingene i UFD har vært involvert, det har også Læringsseneteret, KS m.fl. Samlet har ca. 30 medarbeidere vært knyttet til prosjektet, mange av dem på heltid eller i store stillingsbrøker, jf. pkt 2.3 om prosjektets struktur.

Prosjektet betraktes som en oppfølging av Regjeringens forvaltningspolitiske redegjørelse i Stortinget 24.01.02 ”Fra ord til handling. Om modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor”.

Pr. oktober 2003 er viktige elementer i prosjektet gjennomført. Noen deler er under utfasing og slutføring, og oppfølgingsarbeid tas videre i nye prosjekter, blant annet i tilknytning til oppfølging av Kvalitetsutvalgets hovedutredning.

Utdannings- og forskningsdepartementet har bedt Statskonsult om å foreta en evaluering av organiseringen og gjennomføringen av moderniseringsprosjektet ”Skolen vet best!”.

1.2 Mandat for evalueringen

Mandatet for evalueringen av moderniseringsprosjektet ”Skolen vet best” ble fastsatt i brev av 3. juli 2003 fra Statskonsult om forståelsen av oppdraget, på bakgrunn av et innledende møte med departementet 27. juni samme år. Departementet hadde ikke merknader til oppdragforståelsen i nevnte brev.

Hovedmålet med evalueringen er å vurdere hvordan den aktuelle måten å organisere og gjennomføre prosjektet på har fungert i organisasjonen UFD. Hva har fungert bra og hva har fungert mindre bra, og hva kan organisasjonen lære av disse erfaringene med tanke på hvordan den bør løse lignende oppgaver i fremtiden. Er denne måten å organisere og gjennomføre faglige oppgaver på hensiktsmessig sett ut fra en del nærmere definerte kriterier, jf. nedenfor.

Evalueringen vil ikke fokusere spesifikt på i hvilken grad de politiske mål for prosjektet er nådd, men en vil se hen til i hvilken grad prosjektet har produsert i forhold til politiske bestillinger og initiativ.

Et viktig formål med en evaluering av denne type er også å samle, systematisere, tolke og vurdere kunnskap om ”Skolen vet best!” for å dokumentere og tilbakeføre kunnskapen til departementet. Mye av informasjonen vil imidlertid trolig være kjent stoff for deltakerne i prosjektet og dets nærmeste omgivelser.

1.3 Avgrensning

I utgangspunktet ble fokus for evalueringen avgrenset slik:

- Kvaliteten på arbeidet/produktet – er oppgaven løst på en faglig optimal måte? Faglig tilfredshet? Er faglig legitimitet og tyngde ivaretatt?
- Ressursbruk – var måten å organisere arbeidet på ressurseffektiv?
- Framdrift – ga måten å organisere arbeidet på god framdrift?
- Styring – hvordan fungerte styringen av prosjektet – har det hatt en hensiktsmessig prosjektorganisering med tanke på styring?
- Styring sett i forhold til linjeledelsen
- Forholdet til politisk ledelse – dens tilfredshet med arbeidsformen? Produserte prosjektet tilfredsstillende i forhold til et politisk initiativ/bestilling?
- Informasjonsflyten i forhold til linjeorganisasjonen?
- Oppbygging og bevaring av den faglige kompetansen – hvilke effekter har måten å organisere prosjektet hatt på linjeorganisasjonen i så måte?
- Har den aktuelle arbeidsformen ført til noen form for misnøye eller negative effekter i linjeorganisasjonen?
- Forholdet mellom eksterne og interne krefter i prosjektet – samarbeidsproblematikk internt i prosjektet

1.4 Omfang og ressursbruk

Evalueringen skulle frambringe en powerpoint-presentasjon av de viktigste konklusjonen i evalueringen som skulle presenteres på et møte i UFD, samt dokumentasjon i form av en kortfattet rapport.

Omfanget på Statskonsults bidrag i evalueringen skulle begrenses til seks ukeverk og være sluttført innen 1. november 2003.

1.5 Metode og gjennomføring

Rapporten er utarbeidet på grunnlag av en kombinasjon av dokumentstudier og intervjuer. Vi har gjennomgått sentrale grunnlags - og styringsdokumenter for prosjektet ”Skolen vet best!” og mer generelle retningslinjer fra Utdannings- og forskningsdepartementet vedrørende prosjektarbeid. Vi har også trukket på en del andre skriftlige kilder, jf. vedlegg 4.

Vi har valgt å intervju personer som har hatt befatning med prosjektet fra ulike posisjoner og roller. Både politisk og administrativ ledelse i departementet, prosjektets direktører, prosjektledere, prosjektdeltakere i ulike delprosjekter og med ulike stillingsbrøker, medarbeidere utenfor prosjektet, eksterne konsulenter og representanter for andre berørte departement og organisasjoner, se vedlegg 3. På denne måten har vi fått belyst erfaringene med prosjektet fra forskjellige sider. Det er gjennomført delvis strukturerte intervjuer, dvs. at de samme temaene er berørt i alle intervjuene, men vektlagt noe forskjellig – blant annet ut fra informantens formelle posisjon, type virksomhet og aktuelle problemstillinger som dukket opp underveis. Alle har fått tilsendt intervjuguide i forkant av intervjuene. Til sammen er det gjennomført 27 informantintervjuer.

Siden dette er en undersøkelse av et enkeltstående prosjekt, er det ikke mulig å trekke generelle konklusjoner på grunnlag av undersøkelsen. Utvalget av informanter er likevel så bredt i forhold til dette prosjektet at vi mener det utgjør et godt grunnlag for vurderinger av dette.

2 Faktabeskrivelse

2.1 Prosjektets oppstart

Som et ledd i arbeidet med å skape en bedre skole satt Regjeringen primo 2002 i gang et omfattende prosjekt for kvalitetsheving av grunnopplæringen – grunnskolen og videregående skole. I første omgang ble prosjektet omtalt som ”Modernisering av grunnopplæringen”, men siden høsten 2002 har det hatt navnet ”*Skolen vet best!*”. Dette prosjektet skulle foreslå og gjennomføre endringer på følgende områder (som ble organisert under hvert sitt delprosjekt): lov og regelverk, finansiering og kvalitetsutvikling. Sistnevnte delprosjekt skulle følge opp Kvalitetsutvalgets første delutredning som kom i juni 2002. Etter hvert ble prosjektet utvidet til også å skulle vurdere organiseringen av den statlige utdanningsadministrasjonen, samt at det ble knyttet en egen kommunikasjonsdel til prosjektet. Kommunikasjonsprosjektet skulle bidra til å forankre og formidle fakta og vedtak fra prosjektet til dem det angikk.

Utviklingen fram mot et konkret prosjekt var en lengre prosess som startet opp ganske snart etter at Kristin Clemet var blitt utnevnt til statsråd i Utdannings- og forskningsdepartementet. Blant annet ble det 9. januar 2002 holdt et bredt anlagt strategiseminar med deltakelse fra ulike forskningsmiljøer, samarbeidspartnere og andre berørte parter hvor det ble trukket opp noen perspektiver på hvordan modernisere og øke kvaliteten i hele utdannings- og forskningssystemet. Mye av hva som kom fram på seminaret ble tatt videre og fulgt opp og dannet grunnlaget for igangsettingen av et forprosjekt.

2.2 Hovedfasene i prosjektet

Gjennomføringen av prosjektet kan i grove trekk deles inn i tre hovedfaser. Først ble forprosjektet gjennomført i perioden april til juni 2002. I denne fasen ble situasjonen innen lov og regelverk, finansiering og kvalitetsutvikling beskrevet, i tillegg har forprosjektet pekt på en del alternative veier. Forprosjektet ble ledet av en innleid ekstern konsulent og det ble lagt vekt på å forsøke å se feltet med nye og friske øyne, få fram nye tilnærminger og problemstillinger. Forprosjektet ble i første omgang dokumentert med to sett foiler.

Det ble i en mellomfase arbeidet videre med dokumentasjon av forprosjektets diagnose og forslag, og i perioden juni til oktober 2002 ble selve prosjektet rigget og etablert med en formell struktur. Ekspedisjonssjefen i Administrasjonsavdelingen fungerte som midlertidig prosjektdirektør. Ny styringsgruppe ble etablert i juni og en justert referansegruppe kom på plass i desember. Videre ble det i denne perioden utarbeidet et formelt prosjektdirektiv som ble vedtatt av styringsgruppen i oktober. Prosjektdirektivet ble utformet som et dynamisk dokument med tilhørende milepælsplaner og budsjett.

Selve hovedfasen for gjennomføringen av prosjektet går fra primo oktober 2002 da permanent prosjektdirektør og de siste delprosjektlederne ble rekruttert inn i prosjektet.

Som et grunnlag for det videre arbeid i prosjektet var det viktig å få dokumentert den kunnskap som finnes om norsk skole og hva forskningen viser om årsakssammenhenger i opplæringen. Prosjektet tok derfor initiativ til å engasjere en ekstern konsulent som forfattet rapporten: "Situasjonsbeskrivelse av norsk grunnopplæring. November 2002." Dokumentet skisserer viktige utfordringer for norsk skole, basert på nasjonale og internasjonale undersøkelser. Dokumentet ble senere revidert og ajourført med nasjonale og internasjonale kartlegginger pr. juni 2003. Ambisjonen med dokumentet var å bidra til en kunnskapsbasert virkelighetsforståelse av utfordringene og løsningsalternativene i norsk grunnopplæring.

2.3 Prosjektets struktur og mål

Etter at forprosjektet var avsluttet ble det bestemt at prosjektet skulle gjennomføres som fem delprosjekter:

- Delprosjekt L:** Lokalt handlingsrom. Lover og regler som rammebetingelser for grunnopplæringen
- Mål:** Skoleeier skal få større handlefrihet og økt mulighet til effektiv styring ved hjelp av enklere regelverk.
- Delprosjekt F:** Finansiering av grunnopplæringen
- Mål:** Hovedmålet for finansieringsprosjektet er å lage et finansieringssystem som stimulerer til økt kvalitet og effektiv ressursbruk i skolen.
- Delprosjekt K:** Kvalitet i grunnopplæringen
- Mål:** Målet med prosjektet er å gi myndighetene og skolen verktøy for å vurdere og utvikle kvaliteten i norsk skole.
- Delprosjekt O:** Organisering av den statlige utdanningsadministrasjonen
- Mål:** Den statlige utdanningsadministrasjonen skal være virkemiddel for å sikre at staten kan ivareta sin rolle i grunnutdanningen. Utdanningsadministrasjonen skal organiseres slik at skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling tydeliggjøres. Sentrale oppgaver for statens ytre apparat skal være tilsyn, veiledning, gjennomføring og oppfølging av kvalitetsvurderinger, og koordinering av utviklingsarbeid i sektoren.
- Delprosjekt I:** Informasjon – Kommunikasjon og forankring
- Mål:** Det er viktig at forslagene og ikke minst situasjonsbeskrivelsene er godt kjent og akseptert i de viktigste eksterne miljøene UFD forholder seg til. Prosjektet må også forankres godt intern i UFD. Prosjektet skal utarbeide en kommunikasjonsstrategi for totalprosjektet og også bistå i gjennomføringen av denne.

I tillegg til målene for prosjektene, er det i prosjektdirektivet utarbeidet en nærmere beskrivelse av mandatet for hvert av delprosjektene.

2.4 Organisering av prosjektet

Prosjektet har vært ledet av en prosjektdirektør som har hatt et hovedansvar for framdrift og koordinering av alle aktivitetene under prosjektet. Hvert av

delprosjektene har hatt en prosjektleder. Prosjektlederne har hatt ansvar for framdrift og kvalitet i delprosjektene, og oppfølging av prosjektmedarbeiderne. Prosjektdirektøren og prosjektlederne har dannet en egen prosjektledergruppe som har diskutert alle felles anliggender og grenseflateproblematikk og har vært viktig for samordningen.

Det ble etablert en styringsgruppe for prosjektet bestående av departementsråden og ekspedisjonssjefene for de berørte avdelingene. Alle prinsipielle spørsmål vedrørende prosjektet skulle behandles av styringsgruppen. Styringsgruppen skulle også godkjenne prosjektets budsjett og framdriftsplaner.

Det ble også etablert en referansegruppe med representanter fra de viktigste berørte miljøer.

Politisk ledelse har vært oppdragsgiver for prosjektet. Kontakten med politisk ledelse skulle ivaretas dels gjennom de ukentlige sjefsmøtene, dels gjennom egne møter når prosjektet trengte politiske avklaringer. Prosjektdirektøren har hatt et særlig ansvar for å holde politisk ledelse løpende oppdatert om prosjektets framdrift og aktivitet. I tillegg skulle prosjektdirektøren rutinemessig rapportere om prosjektets gang på de ukentlige sjefs- og ledermøter.

3 Vurderingskriterier for evalueringen

Formålet med dette kapittelet er å redegjøre for de kriteriene vi har lagt til grunn for vurderingen av Utdannings- og forskningsdepartementets prosjekt ”Skolen vet best!”. I følge oppdraget er det måten prosjektet har vært organisert på og gjennomføringen av prosjektet som skal evalueres. Evalueringen vil ikke fokusere spesifikt på i hvilken grad de politiske mål for prosjektet er nådd lenger ute i effektkjeden, men vil se i hvilken grad prosjektet har produsert i forhold til politiske bestillinger og initiativ. Vurderingskriteriene nedenfor er derfor rettet mot hvordan denne typen prosjekter bør organiseres og hvordan de bør gjennomføres. I mandatets avgrensninger, som vi har referert under pkt. 1.3, ligger det viktige vurderingskriterier for denne evalueringen.

Også UFDs egen prosjekthåndbok med retningslinjer for prosjektarbeid vil danne grunnlag for våre vurderinger. Håndboka bygger i stor grad på de erfaringene som ble gjort i tidlige faser av moderniseringsprosjektet. Formålet med håndboka var å avklare problemstillinger som oppstår i forbindelse med prosjektorganisering i kombinasjon med den tradisjonelle linjeorganisasjonen, som ansvarlinjer, rapporteringsvei, personalansvar, tidsklemme, etc.. Til tross for at erfaringsgrunnlaget for prosjekthåndboka i stor grad er det prosjektet vi evaluerer her, er de kriteriene som er nedfelt der av en relativt allmenngyldig karakter og derfor relevante. Håndboka uttrykker ideelle krav til hvordan UFD mener prosjekter i departementet bør organiseres og gjennomføres.

3.1 Nærmere om kriteriene UFDs prosjekthåndbok

I retningslinjene understrekes betydningen av at forholdet til de ordinære spillereglene må avklares før en setter i gang prosjekter, bl.a. for å unngå at den enkelte medarbeider kommer i ”klemme” mellom prosjekt og linje. Til UFDs prosjekter skal det utarbeides et eget prosjektdirektiv (kan også leses som prosjektmandatet). Dette skal inneholde bakgrunnen for etableringen av prosjektet, målsetting med prosjektet, resultatmål og milepæler i prosjektet, organisering av prosjektet og tids- og kostnadsrammer. Her bør det videre gis en risikovurdering med beskrivelse av gevinster ved prosjektet og en beskrivelse av hvordan disse gevinstene skal realiseres.

Det vises i prosjekthåndboka til at det ikke er uvanlig at arbeid igangsettes før målene er tilstrekkelig klarlagt og prosjektet er tilstrekkelig avgrenset. Klargjøringen av målsettinger har flere funksjoner. Det sikrer at målene er i samsvar med departementets overordnede målsettinger, gir en beskrivelse av hva arbeidet skal resultere i, bidrar til å gi en felles forståelse og gir grunnlag for informasjon om prosjektet.

Det legges til som en fordel om berørte parter trekkes aktivt med i utarbeidningen av målformuleringen, bl.a. for å motvirke at prosjektet utvikler et syn på problemstillingen som avviker fra resten av organisasjonen.

I UFD kan det rekrutteres både internt og eksternt til prosjekter, etter vurdering av egen kapasitet og behov for kompetanse. Ved intern bemanning av prosjektet vektlegges at behovet for personalressurser klargjøres og at linjeleder må

akseptere å avgi medarbeidere helt eller delvis. Dersom departementet ikke har kapasitet eller har behov for annen kompetanse enn det som finnes tilgjengelig internt, kan prosjekter engasjere eksterne for kortere perioder. I slike tilfeller følges samme prosedyrer som for nytilsatte.

Kjøp av tjenester (f.eks. konsulenter) må skje innenfor rammene av budsjett, prosjektdirektiv og anskaffelsesreglementet. Prosjektets budsjett må være avklart innen prosjektet iverksettes.

3.1.1 Ansvarsforhold

Styringsgruppen er formelt ansvarlig for prosjektet, vedtar prosjektets mandat/direktiv og følger opp at prosjektet gjennomføres i henhold til dette. Styringsgruppen tar alle de beslutninger som er nødvendig for å gjennomføre prosjektet. Gruppen kan bestå av en eller flere personer, men vil ofte være satt sammen representativt”, spesielt i gjennomføringsprosjekter”.

Prosjektgruppen er ansvarlig for gjennomføringen av prosjektet. Beslutninger vedrørende prosjektet tas alltid kun av prosjektleder eller styringsgruppa, og ikke i linjen. For alle oppgaver i prosjektet rapporterer prosjektleder til styringsgruppen og ikke til sin linjeleder. Prosjektmedlemmene deltar i prosjektet i kraft av sin kompetanse og skal ikke fungere som avdelingens ”forlengede arm”. I prosjekter med oppgaver som er klart innenfor en avdelings ansvarsområde, bør prosjektets forankring mot avdelingen tillegges særlig vekt. Ved større prosjekter bør prosjektet ha en prosjektkoordinator og gjerne også egne administrative støttefunksjoner i form av sekretær/arkiv/regnskap etc.

Det skal utarbeides en informasjonsstrategi som bør gi svar på hvem som skal informeres, hva det skal informeres om, når det skal informeres og hvem som informerer eller har ansvar for informasjonen.

3.2 Andre vurderingskriterier

Til slutt vil vi på bakgrunn av tidligere erfaring om hvilke forhold som ofte viser seg å være ”fallgruver” for prosjekter, se nærmere på følgende forhold:

- Er ansvarsfordeling klar og utvetydig
- Var nøkkelpersoner tilgjengelige når de var ønsket?
- Var ressursbehovet riktig estimert?
- Var alternative måter å organisere prosjektarbeidet på vurdert?
- Er prosjektplanene tilrettelagt for oppfølging?
- Manglende forståelse for hensikten med ulike deler av oppfølgingen?
- Var kommunikasjon mellom prosjektlederen og prosjektmedarbeideren klar og tydelig?
- Var prosjektorganisasjonen åpen for utviklingsprosesser og åpen for nødvendige endringer, slik at prosjektplanene var retningsgivende, og at planer kunne revideres?

4 Informantenes svar

4.1 Tidlige faser i prosjektet

4.1.1 Tilblivelsen

Det kan ikke fastsettes noe klart starttidspunkt for når prosjektideen ble unnfanget. Etter tiltredelsen ble statsråden presentert for en stor mengde informasjon (Kristin Clemet, utnevnt oktober 2001), likevel var det vanskelig å få god oversikt over hvordan situasjonen egentlig var i grunnopplæringen. De svarene hun fikk fra sitt departement var i stor grad om ”input”, dvs. hvor mye penger som ble brukt, og ikke om ”output”. Det var generelt lite kunnskap om hva som ”kom ut i andre enden”.

De mer konkrete tankene om prosjektet kom likevel først etter et stort strategiseminar 9. januar 2002 om økt kvalitet i utdannings- og forskningssektoren. Dette var et seminar hvor det ble lagt opp til å ”spille ball” – det ble lagt opp til fritt spillerom for ideutveksling. På seminaret deltok folk fra departementet og ulike fagmiljøer. Seminaret ble fulgt opp med et notat datert 30. januar 2002 som ble behandlet i sjefsmøtet. Notatet tar for seg den interne organiseringen og departementets strategi for å øke kvaliteten i hele utdannings- og forskningssystemet. Problemstillingene på de ulike feltene ble forsøkt sett i sammenheng og relatert til allerede pågående prosesser i avdelingene. Det ble her etablert noen sammenhenger og strukturer som fikk stor betydning for opprettelsen av og det videre arbeidet i det som etter hvert ble prosjektet ”Skolen vet best!”. Departementet viser til at dette arbeidet på vesentlige områder var sammenfallende med regjeringens arbeid med modernisering av offentlig sektor, men inkluderer også tiltak utover dette.

Det kan virke noe uklart nøyaktig hva som foranlediget at disse arbeidsoppgavene endelig ble organisert i prosjekt. Ut fra det som er gjort kjent for oss synes det likevel klart at det først, omkring årsskiftet 2001/2002, ble forsøkt å gjennomføre i linjen. Kravet til tempo og leveringsevne gjorde likevel at prosjektorganisering ble løsningen. Dette var et valg som ble foretatt av statsråden.

4.1.2 Forprosjektet

Forprosjektet blir av de fleste beskrevet som utradisjonelt og var viktig for den videre prosessen. Det la et grunnlag for prosjektarbeidet etter sommeren og det utfordret Utdannings- og forskningsdepartementets tanker om prosjektarbeid. Den samlede problembeskrivelsen var ny for politisk ledelse, selv om de enkelte delene ikke nødvendigvis var nye for dem som hadde jobbet med temaet i flere år i sektoren. Gjennom intervjuene fremkommer stor enighet om at en slik samlet beskrivelse av grunnopplæringen var ny, og at det var positivt at den ikke var bundet opp i avdelingsvise fokusområder. Situasjonsbeskrivelsen ga politisk ledelse et klarere syn på systemproblemer.

En svakhet med forprosjektet var imidlertid at det i første omgang ble dårlig dokumentert. Det var vanskelig å ta prosjektet videre fra samlingen av foiler, som var den dokumentasjon som forelå. Mange gir uttrykk for at departementet

i større grad burde ha bestrebet seg på å lage et håndterlig beslutningsgrunnlag for det videre arbeidet, med begrunnelser for valg og forslag. Resultatet var at prosjektmedarbeiderne ble gående noen uker på ”tomgang” i løpet av sommeren, før de kom skikkelig i gang med det videre arbeidet. Dette opplevdes som frustrerende på bakgrunn av den stramme tidsplanen det ble lagt opp til. Tiden umiddelbart etter foranalysefasens slutt kan karakteriseres som en fomlefasen. De som allerede var i prosjektet følte at de hadde et noe uklart mandat for det videre arbeid. Bemanningen av delprosjektene var heller ikke ordentlig på plass.

Forprosjektet representerte på mange måter en kulturkollisjon mellom konsulentverden og departementsverden. Et slikt møte kunne ha blitt mer fruktbart dersom konsulentverdenen hadde hatt et sterkere departementalt korrektiv. I tillegg til prosjektdirektøren kommer også vedkommende som fungerte som nestleder i prosjektet utenfra, fra konsulentverdenen. Arbeidet ble ikke akseptert i alle deler av organisasjonen som skikkelig ”saksbehandling” og det representerte en fremmed arbeidsform som bød på en del utfordringer. Det førte til at både tidsplaner og perspektiver i utgangspunktet ble ganske umulige, ifølge noen. Prosjektdirektøren for forprosjektet hadde for lite forvaltningskunnskap til å utnytte ressursene optimalt, og han klarte i for liten grad å involvere sine egne prosjektmedarbeidere. Enkelte følte seg satt på siden, eller at deres arbeid ikke ble kreditert. Selv savnet han ”coaching” fra sine oppdragsgivere på de mer departementale forholdene.

Målsettingen for forprosjektet var likevel ikke å gjøre alt korrekt, men å stimulere de kreative sidene i departementet. Det var viktig å skape en felles problemforståelse. Mange gir uttrykk for at selv om de reagerte på formen til forprosjektet, ser de nytten av denne fasen. Den var med på å skape bevegelse, den ”ristet løs faste tankemønstre”.

4.1.3 Formalia i tidlige faser av prosjektet

Avklaring av de ordinære spillereglene

I utgangspunktet var det en del uavklarte spørsmål, blant annet manglet rutiner for å rekruttere inn i prosjektet. Formalisering av tilknytning til prosjektet var også mangelfull. Prosjektet snublet i forprosjektfasen med hensyn til dette. Ikke alle spillereglene ble fulgt til punkt og prikke og personalhåndteringen var i noen enkelttilfeller kritikkverdige, men den ble bedre ved overgangen til høst 2002. Det ble underveis arbeidet en god del med å få etablert ulike retningslinjer og spillereglene. Dette nedfelte seg etter hvert i et dokument som ble kalt ”Retningslinjer for prosjektarbeid i UFD” som forelå i trykt utgave i desember 2002. Prosjektkoordinatoren la ned en god del arbeid i å få disse tingene på plass.

Prosjektdirektivets kvalitet

Det generelle inntrykket er at prosjektdirektivet hadde høy formålskvalitet – dvs. det var tilstrekkelig detaljert, hadde logiske og funksjonelle avgrensninger og klar forankring i departementet. I forhold til den kontinuerlige styringen av prosjektet ble det brukt i mindre grad – da var milepælsplanen av større betydning mente prosjektledelsen. Prosjektdirektivet var viktig i forkant av

hovedprosjektet nettopp til avklaringer, strukturering, ansvarsforankring og det å skape en felles forståelse av problemer og målsettinger.

Det er vårt inntrykk at alle berørte avdelinger i departementet følte seg tilstrekkelig involvert i denne fasen. Gjennom styringsgruppa, hvor alle berørte avdelinger satt, fikk avdelingene mulighet til å påvirke målformuleringene. For øvrig har det vært lagt opp til en åpen prosess med bred involvering, blant annet flere fagseminarer med bred deltakelse for å få inn innspill. Prosjektdirektivet ble likevel i liten grad benyttet aktivt i den kontinuerlige styringen av prosjektet, med unntak for de tilhørende milepælsplanene.

Framdriftsplanen blir i hovedsak vurdert som realistisk og detaljert nok for de fleste av delprosjektene, med unntak av Kvalitetsprosjektet. For de andre prosjektene, som i stor grad kan kalles utredningsprosjekter, satt fristene ”i veggene” – det var frister knyttet til lov- og budsjettbehandling som var godt kjent i ”departementsverdenen”. Kvalitetsprosjektet kan beskrives både som et utviklingsprosjekt og et innkjøpsprosjekt, det var utviklingen av nasjonale prøver og utvikling/innkjøp av en ny portalløsning. Her var kunnskapen om hvor lang tid ulike faser ville ta, og hva som var nødvendige trinn mindre godt kjent. Det er også her det er blitt overskridelser av tidsfrister.

Sammenhengen mellom delprosjektene kunne ha kommet tydeligere fram og blitt formulert mer eksplisitt i prosjektdirektivet. Temaene i de ulike delprosjektene kan betraktes som ulike styringsparametre i forhold til styring av kommunene, og dosering av en type styringsvirkemiddel vil fort kunne få betydning for utformingen av en annen type virkemiddel. Det er her viktig hele tiden å ha helheten og sammenhengen klart for seg.

4.2 Hovedprosjektfasen

Det har vært klare og tydelige styrings- og rapporteringslinjer. Dette gjelder for hele prosjektet og delprosjektene hver for seg. Det gjelder også videre til styringsgruppa og politisk ledelse. I forhold til den politiske ledelsen har det hele tiden vært en tett oppfølging og et klart eierskap til prosjektet. Den klare forankringen hos statsråden har gjort dette prosjektet til et prestisjeprosjekt.

4.2.1 Prosess i totalprosjektet

Hvordan har styringen med prosjektet fungert?

Forprosjektet: Mange trekker fram at det i denne perioden var ett prosjekt og én prosjektleder, men at prosjektlederen i varierende grad var koplet til resten av prosjektet. Det var i og for seg god framdrift, men det blir kritisert at den manglende bruken av prosjektmedarbeidernes kompetanse gjorde at mye senere måtte gjøres på nytt.

Tilriggingsfasen (sommeren 2002): Dette blir av alle beskrevet som en svært viktig fase for prosjektet, hvor mye av fundamentet for prosjektets senere liv ble lagt. Noen beskriver det som en ryddetid, andre som en struktureringstid. I denne perioden ble det foretatt grep som gjorde prosjektet langt bedre egnet til å fungere i en departemental verden.

Hovedprosjektet: Prosjektdirektøren roses for sin evne til å få fram beslutninger, sin oversikt over hva som må til i forhold til Stortinget og når det må være klart. Godt humør og klar tale er den generelle karakteristikken.

Noen av de innleide konsulentene opplevde at bestillingen fra departementet, hva det egentlig ville bruke dem til, var noe uklar, slik at man måtte gå flere runder på det før de kunne gå inn i arbeidet med full tyngde.

Det har vært helt nødvendig å foreta enkelte justeringer i forhold til opprinnelig plan. Dette har vært særlig viktig for Kvalitetsprosjektet, både med hensyn til Kvalitetsportalen og nasjonale prøver. Dette har det vært bred forståelse for, og alle styringsledd inkludert politisk ledelse har sett behovet for det og fulgt opp med nødvendige beslutninger. Endringene har skjedd etter at det har blitt klart for prosjektet at enkelte framdriftsplaner har vært for ambisiøse og urealistiske. Hadde fristene blitt opprettholdt, ville det gått kraftig ut over kvaliteten.

Flere uttrykker at det generelt burde ha vært mulig å sette av mer tid til å diskutere de store, tverrgående spørsmålene i et større forum, og vært mer tid til faglig fordypning og refleksjon. En meget stram tidsplan gjorde dette vanskelig.

Tilgjengelighet

Det generelle inntrykket er at nøkkelpersoner i prosjektet eller i departementet var lett tilgjengelige når de trengtes.

4.2.2 Rutiner og struktur

Prosjektdirektør, sekretær og koordinator ble tilsatt samtidig i oktober 2002, og dannet overbygningen til de andre prosjektene, også kalt "Totalprosjektet". Bare deler av arbeidsoppgavene til koordinator var definert på forhånd, men en hovedoppgave de første ukene var, sammen med prosjektdirektøren, å finne ut hva som var nødvendig å få på plass for å "drifte" prosjektet. Dette gjaldt særlig følgende områder: Penger, personale, dokumentflyt og arkivrutiner. Innledningsvis var nok dette et nedprioritert område.

Det ble laget grove ansvarskart gjennom telefonlister og oversikt på intranett. Disse gav oversikt over hvem som har vært i prosjektene på gitte tidspunkt og i hvilke delprosjekter de har arbeidet, men ikke opplysninger om den konkrete oppgaven denne enkeltpersonen har hatt ansvar for.

For øvrig vises det til beskrivelse av struktur og administrative rutiner i prosjektet som er tatt inn i vedleggene 1 og 2.

4.2.3 Kvalitetssikringen

Kvalitetssikringen har skjedd i prosjektlinjen – ganske likt vanlige rutiner i departementslinjen. Første trinn i kvalitetssikringen har vært å rekruttere de riktige medarbeiderne til prosjektet, personer med den nødvendige kompetansen. Dernest har det vært drøftinger internt i de enkelte prosjektene for å skaffe seg en felles forståelse av problemstillingene. Den enkelte prosjektdeltaker har i stor grad jobbet selvstendig, men de skriftlige produktene er lest av andre i prosjektet, delprosjektleder og prosjektdirektøren før politisk ledelse har mottatt produktet. Styringsgruppa har også vært trukket inn.

For Kvalitetsprosjektet har det i tillegg vært spesielle kvalitetssikringsrutiner med hensyn til testing etc. for portalen. For de nasjonale prøvene er det etablert et samarbeid med fagmiljøer ved NTNU, UiO og Læringscenteret både for utviklingen og kvalitetssikringen.

4.2.4 Ressurser

Budsjett

De økonomiske rammene har vært gode. Prosjektorganiseringen har gjort det mulig å hente inn prosjektmidler fra departementets fagkapitler. Departementet har betraktet dette arbeidet som kvalitetsutvikling sentralt og har kanalisert midler dit, og har samtidig nedtonet kvalitetsarbeidet lokalt en periode.

Rekruttering og bemanning

I hovedsak er det stor tilfredshet med rekrutteringen. Både i departementet og i omgivelsene er det enighet om at prosjektet generelt hadde svært dyktige medarbeidere. Dette gjelder både de internt og de eksternt rekrutterte. For totalprosjektet nevnes kun noen få unntak som ikke helt har innfridd. Det går da i hovedsak på at de ikke har vært selvgående nok i forhold til de krav som stilles i et prosjekt av denne typen og med det tidspresset som var. For øvrig har det vært en vellykket blanding av eksterne krefter og dyktige interne medarbeidere som har jobbet med problemstillinger som etter hvert skal løftes inn i linjen igjen.

Bemanningen har vært stabil. De som var satt på prosjektene har stått løpet ut til deres arbeidsoppgaver har vært avsluttet. Det var enkelte eksempler hvor det ikke lot seg gjøre å beholde folk som man gjerne ønsket å beholde lenger. For Kvalitetsprosjektet kunne det trolig ha vært noen flere personer inne i prosjektet noe tidligere. Delprosjektlederen mener en medarbeider som sluttet etter innledende fase, hadde vært god å ha med videre. I Finansieringsprosjektet var det noen utskiftninger av ledelse i den tidlige fasen av prosjektet.

Til tider hadde det vært ønskelig med noe mer personellressurser, særlig på bakgrunn av den stramme tidsplanen.

Har det vært aksept for å avgi ressurser til prosjektet i berørte avdelinger?

De aktuelle avdelingene har vært pressede og ikke følt at det har vært lett å avgi ressurser. Det er imidlertid ingen oppfatning av at dette skyldes motvilje – kun knapphet på ressurser. Det er også avdelinger som i utgangspunktet har hatt få ressurser å ta av. Problemet ble i noen grad bøtt på da det ble gitt anledning til å ta inn vikar for dem som ble avgitt til prosjektet.

Lokalisering

Prosjektets lokalisering anses generelt som tilfredsstillende. Alle mener det var positivt at det ble ryddet plass til en samlokalisering av store deler av prosjektet og prosjektets ledelse. Det blir ikke oppfattet som noe stort problem at ikke alle var lokalisert i umiddelbar nærhet. Prosjektet var i hovedsak lokalisert over to etasjer i departementet, og det opplevdes som tilstrekkelig samlet.

4.2.5 Prosess i delprosjektene

Samarbeidsforholdene i de enkelte delprosjektene og totalprosjektet som helhet beskrives som gode. Mange trekker fram at det har vært en skikkelig ”stå på- holdning” som har gjort det gøy å jobbe, til tross for høyt arbeidspress.

Det har likevel vært enkelte personalmessige forhold som ikke har vært taklet bra, bl.a. et prosjektlederskifte, hvilket trekker ned totalinntrykket.

I all hovedsak synes det som om det har vært klar ansvars- og arbeidsdeling mellom de ulike delprosjektene. Mange peker på det som en sentral suksessfaktor for prosjektet som helhet at delprosjektene til tross for sine sammenhenger har vært klart og logisk avgrenset fra hverandre. Det påpekes samtidig at den nødvendige samordning er foretatt gjennom prosjektledergruppa.

4.2.6 Legitimitet

Det er stor grad av enighet om at totalprosjektet både har hatt evne og benyttet sine muligheter til å skaffe seg legitimitet i organisasjonen. Det var et godt grep å få inn en person med bakgrunn både fra FIN og SMK som prosjektdirektør, en med god forvaltningskunnskap og kunnskap om alle spillereglene og prosedyrene.

4.2.7 Læringsløyfe

På spørsmål om det er lagt til rette for akkumulering av kunnskaper og ferdigheter fra prosjektarbeidet kom det litt blandete svar. Noen eksempler kan trekkes fram for å illustrere at dette er gjort. For eksempel ble prosjektkoordinatoren (som er jurist) etter hvert satt inn i Kvalitetsprosjektet fordi dette prosjektet manglet juridisk kompetanse. Hun ble i hovedsak benyttet som fagperson i forhold til anbudsrunder. Dette var en type kompetanse som prosjektet oppdaget at var mangelvare i departementet. Det ble derfor ansett som nyttig at hun gjennom prosjektet fikk utviklet sin kompetanse i forhold til anbud og store offentlige innkjøp. Det ble også laget en håndbok for anskaffelse i tilknytning til dette prosjektet. Det ble fremhevet at det ligger et stort potensiale for kompetanseoverføring i å flytte folk ut og inn av linjen. Gjennomføring av en evaluering av prosjektet er også et viktig tiltak for å sikre læring.

4.2.8 Samordning og informasjonsflyt

Samordningen og informasjonsflyten mellom de ulike delprosjektene har hovedsakelig skjedd i prosjektledergruppen og alle de spurte omtaler denne som meget vellykket. Det legges vekt på at dialogen innad i prosjektledergruppen har vært åpen, og at signaler fra styringsgruppen og politisk ledelse umiddelbart er formidlet videre på e-post eller i møter.

Kommunikasjonen med politisk ledelse beskrives av alle som svært tett. At den politiske ledelsen har vært så synlige i forholdet til prosjektet og at prosjektmedarbeidere er trukket inn i møter med dem er oppfattet svært positivt. Mange trekker dette fram som en viktig motivasjonsfaktor. Signaler fra politisk

ledelse er formidlet direkte i møter med prosjektdirektøren, delprosjektlederne, styringsgruppa og delprosjekter.

Prosjektet har vært godt synlig innad i departementet. Det har vært allmøter med presentasjon av prosjektet.

4.2.9 Samspillet mellom prosjektet og prosjektets omgivelser

Prosjekt og linje

Den faglige koplingen/forankringen mellom prosjektet og relevant fagavdeling er ivaretatt ved at ekspedisjonssjefene fra alle berørte avdelinger satt i Styringsgruppen. I tillegg har de fleste avdelingene hatt prosjektmedarbeidere i delprosjektene. Slik sett har den faglige forankringen vært godt ivaretatt.

Personalansvaret var, særlig til å begynne med, noe uavklart. Dette gjaldt for eksempel i forhold til medarbeidersamtaler og tilbakemeldinger i forbindelse med lokalt lønnsoppgjør. Særlig gjaldt det medarbeidere som halvparten av tiden var dedikert til prosjektet og resten av tiden til linjen. Etter hvert ble det laget retningslinjer for hvordan personalansvaret skulle håndteres og hvordan ansvarsdelingen mellom prosjektleder og linjeleder skulle være.

Det ble en viss dragkamp mellom linje og prosjekt til tross for at det egentlig var velvilje og en positiv holdning til å avgi personellressurser fra berørte avdelinger. Dette skyldtes i hovedsak ressursmangel i avdelingene. Enkelte delprosjektledere gav uttrykk for at de tidvis savnet myndighet til å kunne gjøre bestillinger på mindre oppdrag i linjen. Muligheten for å erstatte medarbeidere i linjen som ble tatt ut til å arbeide i prosjektet med vikar, gjorde det etter hvert lettere å få dette til på en tilfredsstillende og smidig måte.

Det blir gitt uttrykk for stor tilfredshet med å organisere arbeidet i prosjekt, alle som var deltakere gir uttrykk for det. Inntrykket av hvordan dette ble mottatt for øvrig i organisasjonen, er også positivt. Mange uttrykker imidlertid at en framover må være oppmerksom på at utstrakt bruk av prosjektorganisering kan føre til at det utvikler seg et A og et B lag. De som blir tatt med i prosjekter, og de som må sørge for den kanskje mindre interessante løpende driften. Også lønnsmessig kan det bli et A og et B lag. Gode rekrutteringsrutiner til prosjekter kan imidlertid motvirke en slik utvikling, og retningslinjene i prosjekt-håndboken som sier at alle prosjektstillingene skal lyses ut internt har virket positivt. Det gir alle ansatte i departementet mulighet for å melde sin interesse og bli vurdert for stillingene.

Prosjektet klarte ganske konsekvent å følge den styringsstruktur som det i utgangspunktet var lagt opp til. Og styringsgruppen fungerte godt nettopp som det. Beslutninger vedrørende prosjektet ble tatt av prosjektleder eller styringsgruppen. Linjen grep ikke inn i forhold som var prosjektets ansvarsområde.

Ved rekruttering eksternt kunne en forventet en viss skepsis fra departementets øvrige ansatte. Gjennom våre intervjuer har vi ikke kunnet bekrefte dette, snarere tvert imot. Det råder en oppfatning om at en har klart å få til en god

miks av eksterne og interne medarbeidere i prosjektet. En del kompetanse var man helt avhengig av å få inn utenfra, og kombinasjonen gav en god synergieffekt.

Mange av prosjektmedarbeiderne har opplevd å ha kommet i ”klemme” mellom prosjektet og ordinære arbeidsoppgaver i linjen. Særlig gjelder dette medarbeidere som var delt med 50% av arbeidstiden henholdsvis i prosjekt og i linjen som sterkest følte på at de kunne komme i skvis. De som bare hadde en liten del av arbeidstiden knyttet til prosjektet opplevde ikke dette som noe problem. Men likefullt gav de prosjektmedarbeiderne som var delt uttrykk for at dette ikke var noe uoverstigelig problem. De så heller på det som en utfordring, og at det var en situasjon som det måtte kunne forventes at saksbehandlere i et departement i perioder kunne håndtere på en fleksibel måte.

Informasjon

Det er utarbeidet en egen informasjonsstrategi i henhold til de mål som er satt opp i Informasjonsprosjektet. Det er likevel forskjellige oppfatninger av hvordan informasjonsjobben ble gjennomført. I hovedsak er vurderingen av den jobben som er gjort på informasjonsiden internt i departementet positiv fra departementets ansatte. Flere av delprosjektene mente det var en stor fordel å ha en person med informasjonsfaglig kompetanse som kunne brukes som samtalepartner, en som kunne stille kritiske spørsmål, en som så ting litt utenfra og som de øvrige prosjektmedarbeiderne kunne spille ball med. Det var en fordel at denne informasjonsfaglige kompetansen var frigjort fra det løpende informasjonsarbeidet lagt til informasjonsenheten som var sterkt belagt med departementets løpende informasjonsoppgaver, og dermed var lite tilgjengelig for prosjektene. Det har vært stor grad av åpenhet omkring prosjektets arbeid. Dette kunne en tro ville gi grobunn for lekkasjer. Det motsatte er imidlertid tilfelle. Åpenheten synes å ha virket sammensveisende i departementet og skapt en lojalitet til den politiske ledelsen. Åpenheten fra den politiske ledelsen har virket engasjerende.

Det er imidlertid delte meninger om hvor godt informasjonsarbeidet har fungert utad, og i hvilken grad en har klart å nå de informasjonsmål som var satt for prosjektet og hvor synlig det har vært. Særlig i departementets ledelse har det vært savnet mer aktiv rådgivning i forhold til kommunikasjon utad.

Eksterne aktører

Når det gjelder forholdet til de eksterne aktørene er inntrykket noe blandet.

”Skolen vet best!” rapporterte til *Moderniseringsenheten i Arbeids- og administrasjonsdepartementet* i juni 2002 som ledd i oppfølgingen av regjeringens moderniseringsprosjekter. For Moderniseringsenheten fremstod prosjektet i UFD som forbilledlig, langt mer profesjonelt organisert og rigget enn hva den var vant til å se fra de fleste andre departementer. Likevel ble det påpekt at UFD på det tidspunktet ikke i tilstrekkelig grad hadde tatt hensyn til at det var flere andre departementer som hadde et sterkt eierforhold til de saker og problemstillinger som ble behandlet i prosjektet. I særlig grad gjaldt det Finansieringsprosjektet. Denne svakheten ble korrigerert ved at det ble opprettet

en interdepartemental arbeidsgruppe, ledet av prosjektlederen av delprosjektet Finansiering.

Læringscenteret (LS) er departementets underliggende fagorgan og det har vært representert med direktøren i styringsgruppen fra oktober 2002, og har hatt en prosjektmedarbeider i Kvalitetsprosjektet. Forholdet til Læringscenteret var litt problematisk i den første fasen av prosjektet. Det gikk noe tregt med å få engasjert og involvert LS. Dette endret seg imidlertid betydelig etter hvert, når en del avklaringer mht til LS' framtidige oppgaver og rolle var gjort.

Kommunenes Sentralforbund (KS) mener "Skolen vet best!" (SVB) har hatt en meget god og positiv samarbeidsholdning overfor dem. Dette har blant annet resultert i samkjøring av to separate opplegg for kvalitetsvurdering overfor skolene. Ellers har det vært deltakelse i arbeidsgrupper og møte med statsråden. Når SVB har bedt om innspill fra KS har det ligget i kortene at KS har måttet reagere raskt. Det har hele tiden vært et høyt trykk i denne prosessen. KS mener de har vært villige til å hive seg rundt ved slike anledninger, og at dette har gitt gode resultater.

Utdanningsforbundet gir uttrykk for at de normalt har hatt mye tettere kontakt med linjen, enn de har hatt med SVB. Dette gjelder ikke minst den uformelle kontakten. På sensommeren ble de etter hvert koplet på, og da fungerte det bra. Det var likevel ulikt for prosjektene – kontakten med Organisasjonsprosjektet fungerte dårligst.

Fra prosjektets side blir den manglende involveringen av Utdanningsforbundet forklart med at forbundet "boikottet" departementet pga. strid omkring flytting av ansvaret for lønnsforhandlinger fra staten og over til kommunene. Forbundet satte seg derfor selv på siden av prosjektet.

Første utgave av "Situasjonsbeskrivelsen" var etter Utdanningsforbundets mening ubalansert. Den burde vært forelagt dem for uttalelse. At dette ikke ble gjort medførte at den offentlige debatten ikke ble så konstruktiv som den ellers kunne ha blitt.

Utdanningsforbundet satt i referansegruppen til totalprosjektet, men denne gruppen blir av forbundet mest oppfattet som et informasjonsforum, og ikke som et diskusjonsforum. Det var likevel unntaksvis enkelte diskusjoner. På møtene var det også presentasjon av mye stoff som kanskje var nyheter for andre tilstedeværende, men som Utdanningsforbundet oppfattet som gammelt nytt.

De fleste berørte parter har sittet i Referansegruppen, blant annet elev- og foreldreorganisasjonene. Videre er to av utdanningsdirektørene intervjuet. Det gjennomgående inntrykk er at alle, unntatt Utdanningsforbundet, er fornøyd med den informasjon som er gitt om prosjektet. De føler at de har hatt muligheter for å komme med innspill dersom de ønsket det. Også Utdanningsforbundet gir uttrykk for at prosessen og dialogen etter hvert har gått seg til og blitt bedre.

4.2.10 Resultater

Ut fra intervjuene å dømme er det stor samstemmighet om at prosjektet har klart å levere det som var forventet av dem. Kvaliteten på de produkter som er kommet ut av prosjektet, anses som meget tilfredsstillende. De fleste delprosjektene har greid å holde den oppsatte framdriftsplanen. For noen av delprosjektene var det imidlertid nødvendig å endre den opprinnelige framdriftsplanen, men det hadde blant annet bakgrunn i politiske vedtak i Stortinget, og det var etter nærmere vurdering ønskelig å skyve noe på fristene. Særlig gjaldt dette Kvalitetsprosjektet som har mer karakter av et utviklingsprosjekt, og hvor den opprinnelige framdriftsplanen var satt for stram i utgangspunktet.

Prosjektet er blitt gjennomført i henhold til oppsatt budsjett, hvilket i utgangspunktet kan synes å vært relativt romslig.

Innholdsmessig har prosjektet vært meget synlig i samfunnsdebatten, men prosjektet har ikke vært veldig synlige ”i seg selv”. Synligheten har vært ivaretatt av statsrådets sterke engasjement i saken. Prosjekt har klart å sette dagsorden for den skolepolitiske debatten, og har langt på vei klart å dreie debatten bort fra et noe ensidig fokus på ressurser til å dreie seg om kvalitet og hvordan en kan få mest mulig ut av de ressurser som er lagt inn i sektoren i dag. Prosjektet har ikke vært så synlig under mottoet ”Skolen vet best”, men mer ved at de temaer og problemstillinger som prosjektet har behandlet, er blitt synliggjort og debattert. Arbeidet i Kvalitetsutvalget som har gått parallelt med arbeidet i prosjektet, har også bidratt til å få fokus på moderniseringen og kvalitetshevingen av grunnopplæringen.

4.2.11 Informantenes oppsummering

Hva som kunne vært gjort annerledes

Det som flest har pekt på som kunne ha vært gjort annerledes, er knyttet til startfasen i prosjektet. Den var noe famlende og uryddig, og preget av prøving og feiling. På den annen side kan spørsmålet stilles om ikke dette har vært en nødvendig prosess for å komme fram til de temaer og problemstillinger som prosjektet endte opp med.

Det er også satt spørsmålsteget ved om det ble satt noe for stramme tidsfrister. Gjennomføringen har hatt et noe mer heseblesende preg enn strengt tatt nødvendig. Dette tidspresset var kanskje også hovedårsaken til noen uheldige personalhåndteringer i starten av prosjektet.

Mest vellykket i prosjektet

Mange har fremhevet at det har vært meget tilfredsstillende å være medarbeider i et prosjekt som har hatt høy politisk prioritet og hvor politisk ledelse har deltatt meget aktivt og holdt stort trykk på arbeidet hele tiden. Det har gitt følelsen av å være med på noe meningsfylt og viktig. Nesten alle prosjektdeltakerne uttrykker spontant at det har vært svært gøy å arbeide i prosjektet, selv om det til tider har vært svært slitsomt også.

Prosjektorganiseringen har også vært vellykket fordi det har muliggjort å ha sterkt fokus på og sette av nødvendige ressurser til en avgrenset oppgave og

kjøre denne fram på en meget målrettet og effektiv måte.

Prosjektorganiseringen har også vært vellykket i forhold til å involvere alle berørte avdelinger i arbeidet.

Prosjektet har klart å levere hva det skulle levere, med høy kvalitet, og det har fått sakene igjennom i Stortinget.

Videre har det vært stor grad av åpenhet og vilje til nytenkning i prosjektet.

Prosjektet har klart å skape litt positiv støy, dynamikk som har gått tilbake til linjen. Det har bidratt til at en har blitt brakt litt ut av vanetenkingen og ser at ting ikke er som de alltid har vært oppfattet.

Den gode forankringen både i politisk og administrativ ledelse har vært unik.

Prosjektet har hatt meget gode prosjektledere, en fremragende prosjektdirektør og en styringsgruppe som har tatt styringa.

4.2.11.1 Departementets evne til å arbeide mot felles mål

Prosjektorganiseringen har klart å involvere alle berørte avdelinger slik at prosjektet har klart å belyse alle relevante sider ved temaene som er behandlet. Det har også vært stor grad av eierskap til prosjektet i store deler av organisasjonen.

Erfaring med prosjektarbeidsformen har også positiv effekt på det løpende arbeidet. Det har ført til større oppmerksomhet rundt og vilje til å arbeide mer på tvers.

En har lykket med å ta en tung oppgave ut av linjen uten å rive ned resten av organisasjonen.

Prosjektet har bidratt til å synliggjøre at departementet er ett departement, og har økt forståelsen for at ressursene skal settes inne der satsingsområdene er og at den tradisjonelle båstenkningen må unngås.

Enkelte trekker fram at dette prosjektet kan ses som en bevegelse i retning av å gjøre departementene mer til et sekretariat for politiske ledelse.

5 Vurderinger og anbefalinger

5.1 Vurdering etter de fastsatte kriteriene

5.1.1 Noen generelle betraktninger

Den viktigste målestokken for om et prosjekt har vært vellykket, er gjerne i hvilken grad det har nådd de oppsatte målene for prosjektet. Har det klart å levere de forventede produkter innen fastsatt frist, og med riktig kvalitet?

En annen målestokk er hvor tung og ”tornefull” veien fram til målene har vært. Har prosjektet nådd målene på grunn av eller til tross for hvordan prosjektet har vært organisert og gjennomført? Prosjektet må derfor også vurderes i forhold til organisering og gjennomføring/prosess. Har måten prosjektet har vært organisert og rigget på bidratt positivt til resultatene? Har selve gjennomføringen og prosessen fungert godt?

Står ressursbruken i rimelig forhold til de oppnådde resultater?

I hvilken grad er mer eller mindre uttalte mål for eller ønskede sideeffekter av prosjektet nådd? Slike mål eller effekter kan for eksempel være kompetansebygging og kompetanseoverføring fra prosjekt til linje, både når det gjelder prosjektets faginnhold og ren prosjektkompetanse. Har prosjektet hatt en motiverende effekt i organisasjonen, eller har den på noen måte hatt uønskede effekter på organisasjonen UFD som helhet? Har det bidratt til å skape ”sår” i organisasjonen?

5.1.2 Resultater

Fra alle hold ble det gitt uttrykk for at prosjektet har klart å levere hva det skulle innen de frister som ble satt. Det ble dog gjort noen justeringer av frister underveis, men dette var nødvendige og aksepterte justeringer. Videre har alle saker som har vært til behandling i Stortinget fått tilslutning der, hvilket kan betraktes som en meget avgjørende prøve for prosjektets resultater. Når det gjelder de utviklingspregede delene av prosjektet, herunder kvalitetsportalen og de nasjonale prøver, vil den endelige kvalitetstest komme senere.

Målt på konkrete resultater og det prosjektet har maktet å levere, må prosjektet karakteriseres som en ubetinget suksess.

5.1.3 Ressursbruk

Prosjektet har hatt et romslig økonomisk budsjett. Det har vært mer knapphet på personellressurser og tid til rådighet. Vurderingen av hvorvidt de tilgjengelige ressursene har vært utnyttet optimalt, må knyttes til de ulike fasene, jf. 4.1.

Når det gjelder den forberedende og søkende fasen, er det vanskelig å vurdere ressursbruken, for dette var ikke noen avgrenset og klart definert oppgave, men heller en forberedelse og klargjøring forut for selve prosjektet.

Forprosjektfasen var preget av stort tempo og prosessen var drevet fram av ekstern, innleid konsulenthjelp. Fasen syntes å være effektiv nok ut fra formålet, men det kan stilles spørsmål ved om de interne kreftene som ble trukket inn i prosjektet ble utnyttet godt nok. På grunn av mangelfull dokumentasjon og klargjøring av tydelig beslutningsgrunnlag for videre framdrift, oppstod det et tomrom som resulterte i dårlig utnyttelse av tiden fram mot det vi har kalt tilriggingsfasen. Prosjektdirektivet var ennå ikke på plass og prosjektmedarbeiderne visste ikke helt hvilket mandat de hadde.

I tilriggingsfasen kom den endelige prosjektorganisasjonen på plass. Det ble rekruttert ny prosjektdirektør og en del nye prosjektmedarbeidere kom med i prosjektet. I denne fasen ble også den første versjonen av det dynamiske prosjektdirektivet utformet. En kan si at prosjektet fikk sin form og ble ”profesjonalisert” i denne fasen.

Det synes å være grunnlag for å si at det ”egentlige” prosjektet, eller hovedprosjektet, startet og kom på skinner da den permanente prosjektdirektøren ble tilsatt. Fra da av virker det som om prosjektet hadde kommet ordentlig opp å stå, et godt grunnlag var lagt i tilriggingsfasen og den nye prosjektdirektøren evnet å ta prosjektet videre derfra på en utmerket måte.

Da prosjektet hadde funnet sin form, må ressursbruken i fortsettelsen sies å ha vært meget god. Prosjektet hadde klart å rekruttere inn svært kompetente og motiverte medarbeidere på alle nivåer. Prosjektorganiseringen hadde ført til stort fokus på oppgaven og alle var dedikerte til arbeidet med å løse denne, noe som også skyldtes at prosjektet hadde stor politisk interesse og fikk tett oppfølging fra det hold, og det gav ekstra motivasjon.

Vurderingene nedenfor er i hovedsak knyttet til gjennomføringen av hva vi har kalt hovedprosjektet.

5.1.4 Framdrift

Det var lagt opp til en meget stram milepælsplan, som i stor grad var bestemt av frister i forhold til utredningsinstruksen og behandlingen i Stortinget.

Prosjektdirektøren var meget fortrolig med spilleregler og prosedyrer og styrte framdriften med fast hånd. Det førte til at prosjektet hele veien klarte å holde de tidsfrister som ble satt.

5.1.5 Styring

Styringen med prosjektet har vært tett og god på alle plan, fra politisk ledelse, via styringsgruppen, prosjektdirektøren og delprosjektlederne. Det var etablert en god og hensiktsmessig styringsstruktur, både organisatorisk og når det gjelder møtestruktur og rapporteringsrutiner m.v., som synes å ha fungert godt.

Det tyder også på at en i praksis har klart å holde seg til den styringsstrukturen som var etablert i prosjektorganisasjonen, det er ikke noe som tyder på at dette har sklidd over i linja. For eksempel har styringsgruppa blitt berømmet for å fungere nettopp som styringsgruppe i ordets rette forstand. Den har foretatt de nødvendige, prinsipielle avklaringer, konsentrert seg om de store linjene, uten å detaljstyre.

Når det gjelder styring i forhold til politisk ledelse, har det vært en tett og åpen dialog. Politisk ledelse har uttrykt stor tilfredshet med både framdrift og kvalitet, og prosjektet har vært lydhørt og i stand til å tolke politiske signaler under veis.

5.1.6 Forholdet mellom prosjekt og linje

Det virker som om prosjektorganisasjonen har hatt legitimitet og respekt i organisasjonen for øvrig. Medarbeidere fra de fleste avdelingene har deltatt i prosjektet, og det oppleves som om det har vært en rimelig balanse mellom bruk av interne og eksterne krefter i prosjektet, bestemt ut fra hvilke kompetansebehov prosjektet hadde og muligheter for å finne denne internt.

Prosjektet har bestrebet seg på og vært meget bevisst på å holde resten av organisasjonen informert om prosjektet hele veien. Det har vært avsatt egne informasjonsressurser i prosjektet som også hadde ansvar for informasjonen internt. Det er imidlertid noe uklart i hvilken grad informasjonen har nådd fram i alle ledd, til tross for at det har vært avholdt flere allmøter, prosjektet har informert i avdelingsmøter og mye informasjon har vært lagt ut på intranettet. Men inntrykket er at alle som har ønsket det, har hatt gode muligheter for å holde seg orientert om prosjektet.

Ved utstrakt bruk av prosjektarbeidsformen i en linjeorganisert organisasjon, ligger det alltid en fare for å skape det som kan kalles et A og et B lag, - de som blir rekruttert inn i prosjekter og får delta i spennende oppgaver og blir gitt muligheten for kompetanseutvikling, og de som ikke blir rekruttert inn. Det er en utfordring å skape en god balanse i bruken av disponible personellressurser. Derfor er det også viktig å ha gode og aksepterte interne rekrutteringsrutiner og kriterier.

Internt i prosjektet har samarbeidsforholdene vært meget gode. Medarbeiderne har vært svært fornøyde med prosjektledelsen og det kollegiale forholdet har vært meget godt. Dette reflekteres også i resultatene for arbeidsmiljøundersøkelsen, hvor det i prosjektene skåres høyere enn gjennomsnittet i departementet på mange av spørsmålene som går på samarbeid, fornøydhets og trivsel.

5.1.7 Kompetansebygging og kompetanseoverføring

Siden prosjektet har hatt mange internt rekrutterte medarbeidere, som vil gå tilbake til linjen, er det lagt til rette for at kompetansen de opparbeider seg i prosjektet på en naturlig måte vil bli tilført linjen. De eksterne medarbeiderne vil imidlertid ta med seg sin kompetanse når de går ut av prosjektet. Her er det tatt noen grep for å beholde kompetanse i organisasjonen, blant annet er det i kjølvannet av arbeidet i Kvalitetsprosjektet laget en håndbok i anskaffelser, en kompetanse departementet hadde et generelt behov for å styrke.

Videre har departementet gjennom å få foretatt en evaluering av organiseringen og gjennomføringen av prosjektet "Skolen vet best!", ønsket å kodifisere og systematisere erfaringene og lærdommen fra dette arbeidet, med sikte på styrke prosjektkompetansen i departementet.

5.1.8 Departementets retningslinjer for prosjektarbeid

Forut for prosjektet "Skolen vet best!" hadde departementet ikke utarbeidet egne skriftlige retningslinjer for prosjektarbeid. Men i løpet av prosjektperioden ble det utformet slike retningslinjer, som forelå i trykt form i desember 2002.

Retningslinjene er utformet dels på grunnlag av tidligere praksis og erfaringer, dels på bakgrunn av erfaringer fra innledende faser i prosjektet, og er en kodifisering av dette. De er også delvis utformet ut fra ideelle fordringer til hvordan prosjektarbeid skal foregå i departementet.

Retningslinjene forelå relativt sent i prosjektets gjennomføringsfase og har således i begrenset grad vært styrende for hvordan prosjektet er gjennomført. På noen punkter er ting brakt i overensstemmelse med retningslinjene i ettertid, blant annet gjelder dette formalisering av interne medarbeideres tilknytning til prosjektet. De rekrutteringsrutiner som er nedfelt i retningslinjene ble også etter hvert fulgt, hvilket ikke var tilfellet i begynnelsen av prosjektet.

Når vi i ettertid sammenholder praksis med de retningslinjer for prosjektarbeid som etter hvert kom, synes det som om retningslinjene i stor grad er fulgt opp.

5.1.9 Andre vurderingskriterier

Når vi vurderer gjennomføringen av prosjektet i forhold til tidligere erfaring med prosjekter generelt og vanlige "fallgruver" kan følgende bemerkes:

Den indre sammenheng mellom målene for delprosjektene kunne ha vært tydeligere og bedre forklart i prosjektdirektivet. Delprosjektene kan oppfattes som å omhandle ulike styringsparametre for statens styring med kommunene når det gjelder grunnopplæringen. Doseringen og utformingen av disse parametrene vil være gjensidig avhengig av hverandre. Dette burde ha vært tydeligere uttrykt i prosjektdirektivet. For øvrig er oppgavebeskrivelsen klar nok, noe milepælsplanen også bidro til.

Ansvarfordelingen mellom delprosjektene var relativt klar og entydig. Gode samarbeidsrutiner og godt samarbeidsklima mellom delprosjektene gjorde at det var lett å avklare eventuelle utydelige grenseflater. Dessuten var prosjektdirektøren meget dyktig når det gjaldt å ivareta helheten i prosjektet. Videre var nøkkelpersoner til enhver tid lett tilgjengelige, i tilfelle behov for avklaringer og konsultasjoner.

Prosjektorganisasjonen fremstår som åpen for utviklingsprosesser og åpen for nødvendige endringer. Prosjektdirektivet var utformet som et dynamisk dokument, og det var i utgangspunktet lagt opp til så stor fleksibilitet i gjennomføringen som de stramme tidsfristene tillot. Dette ble også lagt til grunn i praksis. Men både prosjektdirektør og prosjektledere har gitt uttrykk for at de hadde ønsket at det hadde vært mer tid til rådighet for fordypning og refleksjon og bearbeiding av problemstillinger i bredere fora.

5.2 Anbefalinger

Hovedinntrykket er at organiseringen og gjennomføringen av prosjektet ”Skolen vet best!” har vært svært vellykket, målt på de aller fleste vurderingskriteriene. Vi vil betegne prosjektet som en *suksesshistorie* som organisasjonen UFD bør løfte fram og bygge videre på. Ikke i betydningen ”å hvile på sine laurbær”, men bruke den som inspirasjon og forbilde når departementet igjen velger å prosjektorganisere en større oppgave.

Likevel ønsker vi å peke på noen forbedringspunkter for om mulig å gjøre det *enda* bedre neste gang, understreke viktigheten av noen suksessfaktorer, samt fokusere noen problemstillinger som bør påaktes for å forhindre at det utvikler seg forhold som kan bli problematiske eller virke negativt i organisasjonen UFD på kort eller lang sikt.

Mulige forbedringspunkter:

- Den forberedende og søkende fasen fremstår som litt for lang og det virker som om det i denne fasen ikke ble arbeidet tilstrekkelig systematisk og strukturert. Men fasen kan også betraktes som en nødvendig modningsfase, hvor aktuelle problemstillinger utkrystalliserte seg etter hvert.
- Valg av prosjektleder i forprosjektet fra det private konsulentmiljøet, som også hadde med seg en nestleder fra det samme miljø, kunne med fordel hatt en sterkere motvekt i prosjektet fra departementskulturen. Møtet mellom de to kulturene, henholdsvis konsulentkulturen og departementskulturen, kunne da ha blitt mer likeverdig og gitt større synergieffekt og vært gjensidig mer befruktende. Og konsulentverdene kunne hatt behov for sterkere realitetsorientering i forhold til departementsverdenen.
- Forprosjektfasen ble for dårlig dokumentert. Dokumentasjon i form av to sett lysark var ikke tilstrekkelig grunnlag for dem som skulle ta prosjektet videre.
- Svak dokumentasjon fra forprosjektet gjorde at beslutningsgrunnlaget for den videre framdrift langt på vei manglet, og det førte til at departementet tapte verdifull tid fram mot tilriggingsfasen hvor prosjektet ble sterkere formalisert og fikk sin endelige struktur.
- Det er antakelig grunnlag for å si at tiden fram til gjennomføring av tilriggingsfasen har vært noe preget av ”hastverk er lastverk”. Blant annet ble det i denne perioden gjort noen uheldige personalhåndteringer, som kanskje kan tilskrives at det gikk litt vel fort i svingene. Dette erkjennes i prosjektet, og det virker som om dette er noe departementet ønsker å unngå i fremtiden. De utarbeidede ”Retningslinjer for prosjektarbeid” gir nyttige føringer for god personalhåndtering.

-
- Ideelt sett hadde det vært en fordel om prosjektet kunne hatt en og samme prosjektleder (prosjektdirektør) gjennom hele prosjektet, av hensyn til kontinuitet og stabilitet. I stedet hadde prosjektet tre ulike prosjektledere. På den annen side kan det hevdes at de ulike fasene krevde prosjektledere med ulike egenskaper, og at det er vanskelig å finne alle disse egenskapene i en og samme person og at det slik sett var en heldig løsning.
 - Det hadde vært en fordel om infrastrukturen i prosjektet hadde vært på plass på et tidligere tidspunkt. Vi tenker blant annet på de administrative rutinene, rekrutterings- og tilsettingsrutiner, arkivrutiner, mappestrukturer m.v.
 - Det har vært et savn i prosjektet at det ikke var anledning til å sette av mer tid til fordypning og refleksjon i bredere fora rundt de problemstillinger som var sentrale i prosjektet. I senere prosjekter bør slike behov forsøkes ivaretatt bedre.
 - Ideelt sett bør departementet i så stor grad som mulig unngå å dele medarbeideres arbeidsinnsats med 50% i prosjekt og 50% i linje. Summen blir nesten aldri 100% og det fører til at slike medarbeidere kommer i arbeidsmessig skvis mellom prosjekt og linje. Erfaringsmessig er det lettere å håndtere en mindre stillingsbrøk i prosjektet ved siden av arbeidet i linjen, eller å ha tilknytning til prosjektet på heltid, selvfølgelig.
 - Prosjektet burde på et tidligere stadium ha tatt innover seg at det var flere andre departementer med sterkt eierskap til en del av de problemstillingene prosjektet arbeidet med. Særlig gjaldt dette i Finansieringsprosjektet. Etter hvert ble det her opprettet en interdepartemental arbeidsgruppe med deltakelse fra blant andre FIN og KRD.
 - Prosjektet kunne ha gjort mer for å involvere og engasjere Læringssenteret sterkere på et tidligere stadium i prosjektet.
 - Informasjonsprosjektet har, slik det har fungert i praksis, hatt en noe uklar rolle og funksjon i prosjektet. Det var delte meninger om effekten av dette, og om det har representert noen merverdi. Informasjonsfunksjonen bør derfor gjennomtenkes på nytt i fremtidige prosjekter.

Viktige suksessfaktorer:

- Den store oppmerksomhet og interesse fra politisk ledelse og den direkte kontakt som har vært med den på alle nivå i prosjektorganisasjonen, har vært svært motiverende og til stor

inspirasjon og er en viktig suksessfaktor.

- Åpenhet fra politisk ledelse har ikke gitt flere lekkasjer, men mer lojale medarbeidere.
- Det har vært stor åpenhet omkring prosjektet, bred involvering og god informasjonsflyt i hele organisasjonen. Dette har, i tillegg til den solide kompetanse i prosjektet og det store politiske fokus, bidratt til stor legitimitet i organisasjonen UFD.
- Prosjektet har lyktes med å rekruttere meget dyktige og motiverte medarbeidere på alle nivåer i prosjektorganisasjonen.
- Prosjektet har hatt en dyktig prosjektdirektør, både faglig og prosessuelt, og som har hatt viktige personlige egenskaper.
- Styringsgruppen har evnet å fungere nettopp som det. Den har tatt tak i de store linjene og de prinsipielle spørsmålene og har hatt tillit til prosjektledelsen.
- Situasjonsbeskrivelsen av norsk grunnopplæring ”Skolen vet best!” har vært et viktig bidrag til å snu fokus i skoledebatten bort fra penger og over til kvalitet, og hva samfunnet får igjen for den store ressursinnsatsen som legges i grunnopplæringen.
- Prosjektet er et godt eksempel på departementets evne til å fungere som sekretariat for politisk ledelse.

Forhold som bør påaktes:

- Utstrakt bruk av prosjektorganisering i en virksomhet krever stor bevissthet på å forhindre at det utvikler seg et A og et B lag, reelt eller en intern oppfatning om det. Ulike tiltak for å motvirke eventuelle slike tendenser bør iverettes på et tidlig stadium som mulig. Gode rekrutteringsrutiner til prosjekter kan minske faren for en slik utvikling.
- Det vil være uheldig å presse motiverte medarbeidere for mye, eller la dem selvforskyldt havne i det som kalles ”honningfella”. Det kan få negative konsekvenser senere. Derfor er det viktig at personalansvaret er tydelig definert, slik at enkeltmedarbeidere blir fulgt opp på en forsvarlig måte.
- Ved bruk av prosjektorganisering tar det tid før normal uformell dialog med berørte, brukere m.v. blir opprettet og fungerer på tilsvarende måte som den har gjort i linjeorganisasjonen. Det er viktig å klargjøre for prosjektdeltakerne, særlig de eksternt rekrutterte, betydningen av at de bestreber seg på å opprette denne kontakten tidlig i prosjektet.

Vedlegg 1: Oversikt over prosjektmedlemmer, møtestruktur og representasjon i møtene

Styringsgruppen

Rep.: Ekspedisjonssjef I. Børresen (leder), departementsråd T. Fevolden, prosjektdirektør A. Buttedahl, ekspedisjonssjefene E. Heder, P. Skarheim, J. Raaum, J. Levy/ S. Klingstedt, (dvs. eksp. sjefer i alle berørte avdelinger), dir. Osnes (Læringssenteret), B. Jørgensen (sekretær), B. M. Krogdahl (koordinator). I tillegg møtte prosjektlederne.

Møtefrekvens: annenhver onsdag

Prosjektledermøter

Rep.: Prosjektdirektør A. Buttedahl, B. Jørgensen, B. M. Krogdahl, delprosjektledere: G. Aalde, J. Ellertsen, K. Junker, T. Nyen og B. Zachariassen

Møtefrekvens: hver mandag

Møter i delprosjektene

Finansiering: hver tirsdag

Lov- og regelverk: annenhver torsdag

Kvalitetsvurdering: hver tirsdag

Organisering: hver onsdag

Kommunikasjon: ved behov (bare to tilsatte i delprosjektet)

Referansegruppe

Rep.:

Helge Ole Bergesen

Anders Buttedahl

Bente Jørgensen

Delprosjektlederne ved behov

Kristine Hansen

Helge Halvorsen

Wenche Paulsrud

Rune Aale-Hansen

Oddleif Olafsen

Sigrid Skogan

Roar Grøttvik

Trond Tveit Selvik

Hilde Sundve Jordheim

Johan Sverdrup

Robert Terdal Moe

Johan Kristian Tønder

Terje Risberg

Statssekretær, UFD

Prosjektdirektør, UFD

Sekretær, UFD

"Skolen vet best!", UFD

Landsorganisasjonen / Skolenes

Landsforbund

Næringslivets Hovedorganisasjon

Yrkesorganisasjonenes

Sentralforbund

Yrkesorganisasjonenes

Sentralforbund

Kommunenes Sentralforbund

Akademikerne

Utdanningsgruppene

Hovedorganisasjon

Utdanningsgruppene

Hovedorganisasjon

Foreldreutvalget for grunnskolen

Rådet for fagopplæring i

arbeidslivet

Elevorganisasjonen

Statistisk Sentralbyrå

Statistisk Sentralbyrå

Det ble holdt 5 møter med ujevne mellomrom.

I tillegg har prosjektdirektør møtt i:

Sjefsmøte (pol. ledelse, dep.råd og eksp. sjefer) hver torsdag

Ledermøte (dep. råd og eksp. sjefer) hver mandag – har bare møtt hvis prosjektet har hatt saker.

Prosjektdirektører

Prosjektet har hatt tre prosjektdirektører, knyttet til tre ulike faser:

Forprosjektfasen: Karl Kristian Agerup

Tilriggingsfasen: Ida Børresen

Hovedprosjektfasen: Anders Buttedahl

Vedlegg 2: Rutiner og struktur

Budsjett

Det ble opprettet kontakt med budsjettansvarlig i Opplæringsavdelingen, som var ansvarlig for kap. 226, hvor midlene skulle hentes. Den enkelte delprosjektleder ble bedt om å melde inn behov for lønnsmidler og for midler til annet som konsulentbistand, reiser etc. Det samme gjorde Totalprosjektet. Koordinator satt opp forslag til budsjett, dette ble forelagt prosjektledermøtet, og deretter oversendt Opplæringsavdelingen. I juli 2003 ble regnskap gjennomgått og reviderte tall for 2003 meldt inn for å unngå over/underforbruk.

Personale

Regelverket omkring tilsettinger i staten er ikke tilpasset prosjektorganisering. Da Totalprosjektet startet opp var de fleste tilsatte på plass i prosjektet. Disse hadde svært varierende tilknytningsform/tilsetningsforhold, og det var nødvendig med en gjennomgang av disse. Det var:

- eksterne konsulenter inne på tidsbestemte kontrakter, men som kunne fornyes til ulike tidspunkter, noen med og noen uten forbehold om endring i vilkår.
- en tilsatt var beordret
- alminnelige tilsettinger i departementet
- engasjementer
- tilsatte i UFD som var "utlånt/overført til prosjektet", for hele eller deler av stillingen sin.

For å sikre kontinuitet, men også av hensyn til ivaretagelse av de tilsatte, og arbeidsmiljøet/kulturen i prosjektet benyttet koordinator og delvis prosjektdirektør forholdsvis mye tid høsten 2002 til å skaffe oversikt over behovet for kompetanse fremover i prosjektet, og til å gå inn og se på de avtalene som allerede var inngått. Kontraktene med eksterne ble arkivert med hvert sitt saksnummer og såkalt "OBS-dato", slik at departementet automatisk ville få dem tilbake fra arkivet i tide til å kunne vurdere behov for forlengelse sammen med delprosjektleder, og ta kontakt med konsulentfirmaet for fornyelse. Dette fungerte bra.

For de interne skulle prosjektets behov vurderes opp mot den enkeltes motivasjon for å fortsette å arbeide i prosjektet, og mot avdelingens behov for deres arbeidskraft. I utgangspunktet var en del forespeilet at prosjektarbeidet skulle vare i 6 mnd., så det ble nødvendig med "en runde" med den enkelte og med deres ledere for å få forlenget perioden. Det viste seg at alle medarbeiderne ønsket å fortsette i prosjektet. I forbindelse med dette hadde prosjektet også noen mer generelle samtaler med medarbeidere i Personal- og utviklingsseksjonen (AdPU) om plassering av et slikt prosjekt i en organisasjon som UFD og kom også med noen innspill i forbindelse med AdPus arbeid med Retningslinjer for prosjektarbeid.

Totalt var det ca 25-30 medarbeidere i prosjektet. Dette akkumulerte ganske mange forespørsler til koordinator om mange praktiske ting, i tillegg til arbeidsavtalene: Telefon, adgangskort, kontor, PC, ferispørsmål etc. En del av disse forespørselene tok også sekretæren seg av. AdPU ble bedt om å utpeke en egen kontaktperson. Etter at denne kom på plass, gikk samarbeidet mellom

Totalprosjektet og AdPu veldig greit. Totalt benyttet koordinator en forholdsvis stor del av arbeidstiden de første månedene på personalarbeid.

Dokumentflyt

En kritisk faktor i et så stort prosjekt er å holde orden på dokumentene, og da særlig dokumenter som gir grunnlag for ulike beslutninger. Allerede i oktober 2002 (da Totalprosjektet startet) forelå det en mengde dokumenter knyttet til prosjektet. Det var derfor en utfordring å sørge for at disse ble oppbevart slik at de lett ville kunne gjenfinnes etter en viss tid. Koordinator lagde et utkast til en mappestruktur som kunne benyttes på fellesområdet på intranettet, kalt Moderniseringsprosjektet (ble døpt før man fikk navnet "Skolen vet best!"). Hvert av delprosjektene fikk sin mappe, og kunne fritt lage undermapper under den. Totalprosjektet hadde en egen mappe for sitt ansvarsområde (alle fellessaker). F.eks. er alle innkallinger, notater og referater fra styringsgruppemøtene lagt i mappe Styringsgruppe. På denne måten har alle dokumenter i prosjektet vært enkelt tilgjengelig for alle medarbeidere i prosjektet hele tiden, og behovet for å samle papir på eget kontor ble minimalt.

Arkivrutiner

I forprosjektet var dokumentene i stor grad arkivert der vedkommende saksbehandler til daglig arkiverte sine saker, altså lå sakene i ulike avdelingsarkiver. Dette førte til noen problemer og forsinkelser, særlig med innkommende post. Det ble derfor vurdert hvordan alle dokumenter kunne bli samlet i ett arkiv dvs. ett sted fysisk, og Opplæringsavdelingens arkiv ble valgt fordi flest saker hadde tilknytning til den avdelingen. I en del store saker hadde prosjektet spesiell kontakt med arkivarene underveis om, for eksempel konkurransen om utvikling av skoleporten.no, for å bli enige om håndtering, spesielt ift. skjerming og unntak fra offentlighet.

Møter

Det var flere regelmessige møter i prosjektet:

- Styringsgruppen, annenhver onsdag
- Prosjektledermøter, hver mandag
- Møter i delprosjektene
 - Finansiering: Hver tirsdag
 - Lov- og regelverk: Annenhver torsdag
 - Kvalitetsvurdering: Hver tirsdag
 - Organisering: Hver onsdag
 - Kommunikasjon: Ved behov (bare to tilsatte i delprosjektet)

Det ble avholdt 5 møter i Referansegruppen.

I tillegg har prosjektdirektør møtt i:

- Sjefsmøte (pol. ledelse, dep.råd og eksp. sjefer) Hver torsdag
- Ledermøte (dep. råd og eksp. sjefer) Hver mandag - har kunnet møte hvis prosjektet har hatt saker.

Vedlegg 3: Informantliste (tilfeldig rekkefølge)

Anne Nafstad Lyftingsmo	Konsulent (ECON/KRD)
Rikke Hurlen	Konsulent (DaVinci)
Ragnhild Stai Amundsen	Utdanningsdirektør, Fylkesmannen i Østfold
Karl Einar Schrøder-Nielsen	Utdanningsdirektør, Fylkesmannen i Buskerud
Eva Lian	KS
Roar Grøttvik	UHO/Utdann.forb.
Lars Wilhelmsen	AAD
Margaret Westgaard	UFD/OA
Mads Gravås	SVB
Bente Mørck Krogdahl	SVB
Siv Hilde Lindstrøm	SVB
Bjarne Zachariassen	SVB
Torgeir Nyen	SVB
Jan Ellertsen	SVB
Karen Junker	SVB
Gry Aalde	SVB
Anders Buttedahl	SVB
Ida Børresen	UFD/Adm.avd
Karl Christian Agerup	Konsulent (Northzone Ventures III AS)
Jostein Osnes	LS
Ragnhild Falch	LS
Katrine Teigen	SVB/ans.repr.
Arne Moi	UFD/ans.repr.
Johan Raaum	UFD/OA
Kristin Clemet	UFD/statsråd
Trond Fevolden	UFD/dep.råd
Helge Ole Bergesen	UFD/statssekretær

Vedlegg 4: Referanseliste

NOU 2003:16 – I første rekke, forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle

St.meld. nr. 33 (2002 – 2003) Om ressursituasjonen i grunnopplæringen m.m.

Ot.prp. nr. 80 (2002-2003) Om tillegg til Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova)

St.prp. nr. 67 (2002-2003) om ein del saker på Samferdselsdepartementets område

St.prp. nr. 1 (2003-2004)

Rundskriv nr. F-18-03 Informasjon i tilknytning til lovendringene som følges av Ot.prp. nr. 67 (2002 – 2003) – Om større lokal handlefridom i grunnopplæringa

Kvalitetsportal – Tilbudsdokumenter

Retningslinjer for prosjektarbeid i UFD

Vedlegg 5: Intervjuguide (generell)

1.0 Organisering

1.1 Plan

- 1.1.1 Var arbeidet i analysefasen grundig nok til å gi tilfredsstillende grunnlag for videreføringen av prosjektet?
- 1.1.2 Var alternative måter å organisere prosjektet på vurdert?
- 1.1.3 Ble forholdene til de ordinære spillereglene avklart på forhånd?
 - Arkiv
 - Offentlighetsloven
 - Ansvarsforhold
 - Personalreglement
 - Fagforeninger
- 1.1.4 I hvilken grad ble berørte parter trukket aktivt med i utarbeidingen av målformuleringen?
- 1.1.5 Hvordan er din vurdering av prosjektdirektivets kvalitet mht. følgende:
 - Klart og håndterlig mandat?
 - Fungerte direktivet godt som et operativt styringsdokument?
 - Klare avgrensninger?
 - Realistiske og tydelige mål, hva er forventede resultater fra prosjektet, realistisk ambisjonsnivå?
- 1.1.6 Milepælsplan:
 - Realistisk framdriftsplan?
 - Gir planen en god oversikt over naturlige delresultater og kontrollpunkter?
 - Ble det tilstrekkelig klart hva som må gjøres (aktiviteter) for å nå den enkelte milepæl?

1.2 Ansvarsforhold og struktur

- 1.2.1 Hadde prosjektet en klar og tydelig forankring i departementets ledelse?
- 1.2.2 Er det blitt laget et ansvarskart som viser hvem som til enhver tid er aktive i totalprosjektet?
- 1.2.3 Har det vært klare kommando- og rapporteringslinjer?

1.3 Ressurser

- 1.3.1 Har det vært stabilitet og kontinuitet i prosjektet mht. bemanning?
- 1.3.2 Var nøkkelpersoner tilgjengelige når de var ønsket?
- 1.3.3 Har prosjektets lokalisering vært tilfredsstillende, tilstrekkelig samlet?
- 1.3.4 Har man klart å rekruttere de ”rette” medarbeiderne til prosjektet – har prosjektet hatt den nødvendige kompetanse?
- 1.3.5 Har det vært avsatt nok ressurser til prosjektet – personell, økonomi og tid?
- 1.3.6 Er det etablert gode administrative rutiner, herunder f.eks. arkiv, i prosjektet?

2.0 Prosess

2.1 I delprosjektet

- 2.1.1 Hvordan har klimaet/samarbeidsforholdene innad i prosjektet vært?
- 2.1.2 Hvordan har styringen med prosjektet fungert?
- 2.1.3 Har ansvars- og arbeidsdelingen mellom de ulike delprosjektene vært klar?

2.2 I totalprosjektet

- 2.2.1 Beskriv rollene til henholdsvis prosjektdirektør, prosjektkoordinator og prosjektsekretær.
- 2.2.2 Har totalprosjektet hatt evne/muligheter til å skaffe seg legitimitet i organisasjonen?
- 2.2.3 Er det lagt til rette for akkumulering av kunnskaper og ferdigheter fra prosjektarbeidet?
- 2.2.4 Er det laget en samlet utviklings- og gjennomføringsstrategi – i tillegg til prosjektdirektivet og milepælsplanen?
- 2.2.5 Var det til ulike faser av gjennomføringen spesielle problemer?
- 2.2.6 Hvordan har samordningen mellom de ulike delene i prosjektet fungert?

-
- 2.2.7 Hvordan har kommunikasjonen og informasjonen fungert?
 - 2.2.8 Har det vært muligheter for justeringer i prosjektet underveis?
 - 2.2.9 På hvilken bakgrunn har dette eventuelt skjedd?
 - 2.2.10 Har prosjektkoordinator gitt tilfredsstillende faglig veiledning og støtte til prosjektlederne?
 - 2.2.11 Hvordan har kvalitetssikringen vært underveis i prosjektet – både av produkter og prosesser?
 - 2.2.12 Hvordan har kommunikasjonen med politisk ledelse fungert?
 - 2.2.13 Hvordan har signaler fra politisk ledelse blitt formidlet underveis?
 - 2.2.14 Hvordan har prosjektets synlighet internt vært, involvering, innfrielse av forventninger?
 - 2.2.15 Hvordan har forholdet til eksterne organer/myndigheter vært? Samspillet mellom prosjektet og prosjektets omgivelser.
 - 2.2.16 Er målene og intensjonene i retningslinjene for prosjektarbeid fulgt?

2.3 Prosjekt og linje

- 2.3.1 Hvordan var den faglige koplingen/forankringen mellom prosjektet og relevant fagavdeling?
- 2.3.2 Er håndtering av personalansvaret avklart mellom prosjektleder og linjeleder?
- 2.3.3 Har det vært aksept for å avgi ressurser til prosjektet fra de berørte avdelinger?
- 2.3.4 Medarbeideres tilfredshet internt med organiseringsformen?
- 2.3.5 Ble beslutninger vedrørende prosjektet tatt av prosjektleder, styringsgruppe og/eller i linjen?
- 2.3.6 Hvordan er det blitt oppfattet i organisasjonen at man har rekruttert eksternt til prosjektet?

2.3.7 Har du opplevd å ha kommet i ”klemme” mellom prosjektet og ordinære arbeidsoppgaver i linjen?

2.4 Informasjon

2.4.1 Er det utarbeidet en informasjonsstrategi som besvarer følgende:

- Hvem som skal informeres?
- Hva det skal informeres om?
- Når det skal informeres?
- Hvem som informerer eller har ansvar for informasjonen?

2.4.2 Har det vært vellykket å organisere informasjonsarbeidet løst fra departementets eget presse og informasjonskontor?

3.0 Resultater

3.1 Er oppsatte delmål og produktmål nådd – og til rett tid?

3.2 Holdt framdriftsplanen?

3.3 Holdt budsjettene?

3.4 Markering og synlighet i samfunnsdebatten?

3.5 Er de faglige standardene for delmålene – produktmålene oppfylt?

4.0 Avslutningsspørsmål

4.1 Hva ville du ønsket gjort annerledes dersom dette arbeidet skulle organiseres og gjennomføres på nytt – ut fra de erfaringene du har gjort?

4.2 Hva synes du har vært mest vellykket i prosjektet, og hva har vært minst vellykket?

4.3 Organiseringens fordeler og ulemper mht. ressursbruk, og departementets evne til å arbeide mot felles mål?

Vedlegg 6: Intervjuguide (politisk ledelse)

1.0 Organisering

1.1 Oppstart og plan

- 1.1.1 Kan du fortelle litt om oppstarten av ”Skolen vet best” og forholdene rundt?
- 1.1.2 Når tok politisk ledelse det første initiativ til en bestilling i saken?
- 1.1.3 Svarte departementet på bestillingen i tråd med ønskene fra politisk ledelse?
- 1.1.4 Hva var de viktigste grunnene til at politisk ledelse ønsket å organisere arbeidet med ”Skolen vet best” som et prosjekt og ikke la det utføres i linjen?
- 1.1.5 Hvilke vurderinger lå til grunn for å velge Agerup som prosjektleder for forprosjektet – hvorfor velge en utenfor departementene som prosjektleder?
- 1.1.6 Hvordan vurderer statsråden arbeidet i analysefasen (forprosjektet) og det som kom ut av den?
- 1.1.7 Klarte departementet å ta arbeidet fra analysefasen (forprosjektet) videre på en god måte?

1.2 Ansvarsforhold og struktur

- 1.2.1 Hadde prosjektet en klar og tydelig forankring i departementets administrative ledelse som gjorde det enkelt for politisk ledelse å forholde seg til prosjektet?
- 1.2.2 Har det vært klare styrings- og rapporteringslinjer nedover i prosjektet slik at det var lett for politisk ledelse å gi signaler og tilbakemeldinger?
- 1.2.3 Både totalprosjektet og delprosjektene har hatt relativt frie kanaler til politisk ledelse – har det på noen måte skapt problemer mht oversikt og samordning sett fra ditt ståsted?

1.3 Ressurser

- 1.3.1 Har det vært lett å skaffe nok ressurser til prosjektet?

-
- 1.3.2 Har man klart å rekruttere de ”rette” medarbeiderne til prosjektet – har prosjektet hatt den nødvendige kompetanse?

2.0 Prosess

2.1 Totalprosjektet

- 2.1.1 Har prosjektet evnet å ta politiske signaler underveis i prosessen på en tilfredsstillende måte?
- 2.1.2 Har prosjektet gjort nok for selv å avklare forventningene fra politisk ledelse underveis?
- 2.1.3 Har prosjektet vært fleksibelt nok til å foreta justeringer, gjøre endringer i kursen underveis?
- 2.1.4 Hvordan har styringen med totalprosjektet vært?
- 2.1.5 Har det vært noen særskilte problemer knyttet til noen av fasene i prosjektet?
- 2.1.6 Har kvalitetssikringen underveis i prosjektet vært god nok – både av produkter og prosess?
- 2.1.7 Har prosjektet maktet å opptre på en smidig og lydhør måte i forhold til omverdenen - berørte og samarbeidsparter – slik at man har unngått unødig støy og konflikter underveis i arbeidet?
- 2.1.8 Har prosjektet bidratt til å markere og synliggjøre ”Skolen vet best” i samfunnsdebatten?

2.2 Delprosjektene

- 2.2.1 Har ansvars- og arbeidsdelingen mellom de ulike delprosjektene vært klar?
- 2.2.2 Hvordan har styringen med delprosjektene fungert?

2.3 Prosjekt og linje

- 2.3.1 Har forholdet mellom prosjekt og linje fungert tilfredsstillende, sett fra ditt ståsted?

2.4 Informasjon

- 2.4.1 Har du fått nok informasjon og tilbakemelding underveis til lett å kunne følge med i prosjektet?
- 2.4.2 Prosjektet har hatt egne informasjonsressurser og har vært løst organisert i forhold informasjonsenheten i linjen, har dette fungert bra?

3.0 Resultater

- 3.1 Har resultatene i prosjektet svart til dine forventninger? Er oppsatte delmål og produktmål nådd – med rett kvalitet og til rett tid?
- 3.2 Holdt framdriftsplanen?
- 3.3 Holdt budsjettene?

4.0 Avslutningsspørsmål

- 4.1 Når du ser tilbake – er det noe du kunne ønsket deg annerledes i måten dette arbeidet har vært organisert og gjennomført på?
- 4.2 Dersom departementet skulle gjennomføre en ny oppgave av tilsvarende omfang og kompleksitet, ville du anbefale at man organiserte og gjennomførte arbeidet etter samme lest som ”Skolen vet best”?
- 4.3 Noen gode råd og tilbakemeldinger til departementet for øvrig du kunne ønske å formidle i denne sammenhengen?

REFERANSER

Tittel:	Evaluering av ”Skolen vet best” Utdannings- og forskningsdepartementets prosjekt for bedret finansiering, organisering, kvalitetsvurdering og administrasjon av grunnopplæringen
Forfattere:	Sverre Ødelien og Gunnar Jacobsen
Statskonsults rapportnummer:	2003:23
Prosjektnummer:	907
Prosjektnavn:	Evaluering av prosjektet ”Skolen vet best” – Utdannings- og forskningsdepartementet
Prosjektleder:	Sverre Ødelien
Oppdragsgiver:	Utdannings- og forskningsdepartementet
Resymé:	En evaluering av organisering og gjennomføring av UFDs prosjekt ”Skolen vet best” med tanke på intern læring.
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering
Emneord:	Evaluering, grunnopplæringen, prosjektorganisering, prosjektgjennomføring
Dato:	25.11.03
Sider:	44
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO