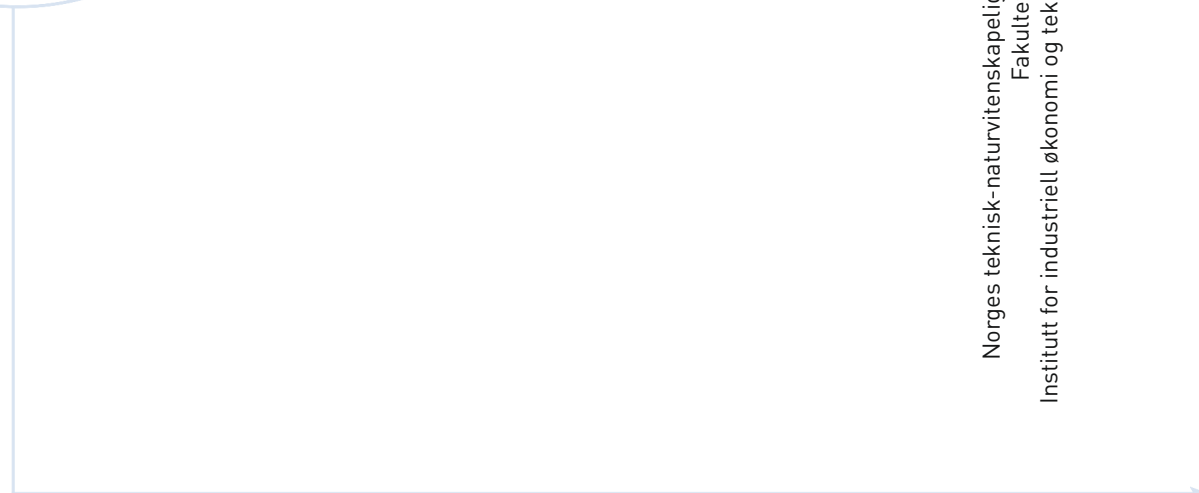


Masteroppgave

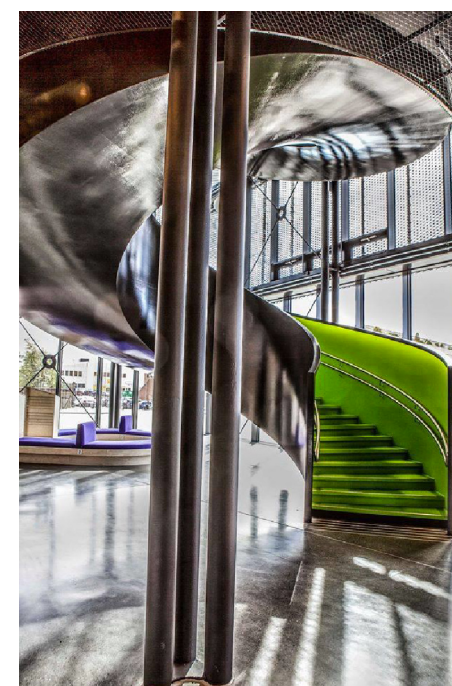
NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse



Stian Foldal
Anders Østerås

Strategisk tilnærming og arbeidsprosess for byggeprosjekter i Stjørdal kommune

Masteroppgave i organisasjon og ledelse
Veileder: Øyvind Bjørgum
Trondheim, mai 2017



Stian Foldal
Anders Østerås

Strategisk tilnærming og arbeidsprosess for byggeprosjekter i Stjørdal kommune

Masteroppgave i organisasjon og ledelse
Veileder: Øyvind Bjørgum
Trondheim, mai 2017

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse

Sammendrag

Denne masteroppgaven har sett på Stjørdal kommunens utfordringer knyttet til investeringer, og strategiforankringen av relevante dokumenter i prosessen frem til beslutning for gjennomføring av byggeprosjekt. Dette for å få svar på hvorvidt involverte prosjektdeltakere i byggeprosjekter vet hvilke strategiske dokumenter som gjelder, samt om det er en tydelig arbeidsprosess. For å belyse dette har vi stilt opp to problemstillinger som tar for seg strategi og arbeidsprosess;

- *«Hvordan, og i hvilken grad, har Stjørdal kommune en strategisk tilnærming til investering i byggeprosjekter?»*
- *«I hvilken grad har Stjørdal kommune en formålstjenlig arbeidsprosess i tidligfase av byggeprosjekter?»*

Vi har valgt å gjøre et omfattende dokumentstudium av relevante strategiske dokumenter i Stjørdal kommune med et omfang på omkring 1000 sider. Dette ble gjort parallelt med 11 intervjuer à 60 minutter som ble analysert. Disse ga mange funn som vi har kategorisert etter relevans og diskutert opp imot teori og øvrige funn fra empirien. Våre funn tyder på at informantene i varierende grad har tillit til den strategiske verdien av Stjørdal kommunes mest strategiske dokumenter, men likevel er det flere dokumenter som oppgis å ha stor verdi, relevans og tydelige prioriteringer. Her var det ulike svar etter hvilken etat vi undersøkte. I vår drøfting finner vi at de aller fleste av Stjørdal kommunes dokumenter har en faktisk strategisk verdi på tross av hva informantene mener, men at det er noe å hente på konkretisering av mål for å gjøre strategiene gode, og kapasitet til å oppdatere disse.

Ved analyse av funn knyttet til arbeidsprosess fant vi at våre informanter i svært stor grad hadde ulik tilnærming til hvordan prosjektenes faser og arbeidsprosess/grensesnitt i praksis ble gjennomført. Her var det også et tydelig skille mellom etatene i Stjørdal. Likevel var det momenter som alle informanter hadde felles, og dette var knyttet til samspillet mellom administrasjon og politisk ledelse. Dette var også fremtredende når det gjaldt strategiforankringen, og hvilken rolle de ulike strategiskolene spiller.

Vi har i oppgaven derfor kommet frem til at forankring og tilnærming til strategi i byggeprosjekter hovedsakelig er god, men at organisasjonen lider av presisjons- og kapasitetsutfordringer samt forståelse for prosess. Vi konkluderer også med at Stjørdal kommune i stor grad vil være tjent med å gjøre en mer dyptgående kartlegging og analyse av arbeidsprosesser knyttet til tidligfase byggeprosjekter for å kunne oppnå fordeler som redusert tidsforbruk og bedre kostnadskontroll, samt en mer standardisert prosessforståelse.

Forord

Masteroppgaven markerer slutten på en videreutdanning som har gitt oss meningsfullt og nyttig påfyll av kunnskap innenfor fagområdet organisasjon og ledelse. Ikke minst har vi som en del av studietiden også møtt andre studenter i lik situasjon, og knyttet relasjoner som vi vil ha i lang tid fremover. Omfanget og arbeidet med masteroppgave har vært meget krevende og slitsomt, men også veldig interessant og lærerikt. Vi føler at vi har vokst på denne opplevelsen, og at vi nå kan gå inn i fremtiden med mer faglig tyngde.

Vi ønsker å rette en stor takk til vår veileder Øyvind Bjørgum for gode tips og råd underveis, og for å stille opp når vi trengte hjelp. Vi vil samtidig rette en takk til Vegard Foldal og Helene Rydjord som har bidratt med korrekturlesing. Vi vil også takke Stjørdal kommune for respons og samarbeidsvilje i å stille opp som informanter til oppgaven.

En spesiell takk rettes helt til slutt til vår kjære familie, som har stilt utrettelig opp for oss når vi har jobbet med oppgaven. Tusen takk til Marianne, Aurora, Charlotte og Emma!

Stjørdal, 31.05.2017

Stian Foldal

Anders Østerås

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	II
FORORD	III
INNHALDSFORTEGNELSE	IV
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn og tema for oppgaven	1
1.2 Problemstilling	1
1.3 Formål	2
1.4 Avgrensninger i oppgaven	2
2 TEORETISK RAMMEVERK	4
2.1 Strategi	4
2.1.1 Hva er Strategi.....	4
2.1.2 Hva skiller offentlig og privat sektor innen strategifagområdet	5
2.1.3 Stor eller liten strategi?	5
2.1.4 Strategien i fem kategorier eller definisjoner	6
2.1.5 Ti strategiske skoler	8
2.1.6 Mintzbergs' relasjon mellom skoleretninger og 5 definisjoner av strategier.....	12
2.1.7 God eller dårlig strategi.....	13
2.2 Arbeidsprosess	13
2.2.1 Hvorfor kartlegge arbeidsprosesser.....	14
2.2.2 KAO-modellen	16
2.3 Prosjektfaser og -modeller i et byggeprosjekt.....	17
2.3.1 Prosjektfaser	18
2.3.2 Prosjektmodeller.....	19
3 METODE	21
3.1 Beskrivelse av design	21
3.2 Hvordan belyse problemstillingen	21
3.3 Metodisk fremgangsmåte og prosedyre	22
3.4 Validitet og reliabilitet	24
3.4.1 Ærlige svar	25
3.4.2 Fagterminologi	25
3.4.3 Påvirkning fra forskerne.....	25
3.5 Kategorisering og analyse	26
4 CASE OG EMPIRI	27
4.1 Casebeskrivelse: Stjørdal kommune	27
4.1.1 Byggeprosjekter i Stjørdal kommune.....	27
4.2 Kommunens organisering	28

4.2.1	Rådmannen.....	28
4.2.2	Rådmannens saksbehandling.....	29
4.3	Kommuneplanprosessen.....	29
4.3.1	Kommunal planstrategi	30
4.3.2	Kommuneplan	31
4.3.3	Kommuneplanens samfunnsdel (2010 – 2022).....	32
4.3.4	Kommuneplanens arealdel (2013 - 2022)	34
4.3.5	Økonomiplan og budsjett	34
4.3.6	Handlingsplaner etat oppvekst, skolebruksplan	35
4.3.7	Handlingsplan etat omsorg, «Omsorg 2030».....	36
4.3.8	Delegeringsreglementet i Stjørdal kommune.....	36
4.3.9	Økonomireglement.....	37
5	RESULTAT OG ANALYSE.....	38
5.1	Del 1: Strategiforankring.....	38
5.1.1	Hvilke strategier finnes, og hvordan er disse retningsgivende?.....	38
5.1.2	Hvilke barrierer/utfordringer finnes for å etablere strategi?	41
5.2	Del 2: Arbeidsprosess.....	43
5.2.1	Beskrivelse av opplevd roller, oppgaver og ansvar.....	43
6	DISKUSJON OG ANBEFALING	47
6.1	Er Stjørdal kommunes strategidokumenter strategiske?	47
6.1.1	Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel	48
6.1.2	Langsiktige handlingsplaner som «Omsorg 2030» og skolebruksplanen	49
6.1.3	Kortsiktige handlingsplaner som økonomiplan, strateginotat og budsjett	51
6.1.4	Stjørdal kommunes strategiskoler	52
6.2	Hva kan være årsaken til nåværende strategiske tilstand?	53
6.3	Drøfting arbeidsprosess	56
6.3.1	Har Stjørdal kommune formålstjenlige arbeidsprosesser i byggeprosjekter?.....	56
6.4	Studiet begrensninger	59
7	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	60
8	REFERANSER / LITTERATURLISTE	62
9	VEDLEGG.....	63
9.1	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	63
9.2	Vedlegg 2: Skisser fra intervju.....	64
9.3	Vedlegg 3: Organisasjonskart Stjørdal kommune.....	70
9.4	Vedlegg 4: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt.....	71
9.5	Vedlegg 5: Eksempel arbeidsprosess, brukt i intervju	72
9.6	Vedlegg 6: Utkast fremtidige arbeidsprosesser.....	73

Figurliste

FIGUR 1 - THE STRATEGIC MANAGEMENT BEAST	6
FIGUR 2 - MINTZBERGS VISUALISERING AV STRATEGIDEFINISJONER	8
FIGUR 3 – MINTZBERGS’ 5 DEFINISJONER OG 10 STRATEGISKOLER	12
FIGUR 4 - NYTTEVERDI AV KARTLEGGING OG ANALYSERING AV ARBEIDSPROSESSER	15
FIGUR 5 – PROSESSNIVÅER	16
FIGUR 6 - KAO-MODELLEN	17
FIGUR 7 - PROSJEKTETS LIVSLØPSMODELLE	18
FIGUR 8 - FORENKLET FASEINDELING AV PROSJEKTER	19
FIGUR 9 - PROSJEKTMODELLE MED FASEINDELING	20
FIGUR 10 - FASEMODELLE FOR BYGG OG ANLEGG	20
FIGUR 11 - KOMMUNEPLANPROSESSEN	29
FIGUR 12 - KOMMUNAL PLANSTRATEGI	30
FIGUR 13 - KOMMUNEPLANENS SAMMENSETNING	31
FIGUR 14 - RÅDMANNENS ÅRSBJUL	35
FIGUR 15 - STJØRDAL KOMMUNES STRATEGISKOLER	53
FIGUR 16 - SAMMENSTILLING AV OPPGAVENS UTKAST TIL FREMTIDIGE ARBEIDSPROSESSER	59

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og tema for oppgaven

Vi er to studenter som valgte å skrive oppgaven sammen, da den har relevans for begge våre spesialiseringer på masterstudiet ved NTNU. En av forfatterne jobber som prosjektleder ved enhet eiendom (teknisk drift) i Stjørdal kommune, og har følgelig med seg en del praktisk kunnskap om arbeidsmetodikk i Stjørdal kommune inn i oppgaven. Den andre forfatteren jobber med strategi i privat sektor, noe vi mener utgjør en styrke for oppgaven siden vi underveis har hatt to ulike tilnærminger til oppgaven. Ved å være to studenter som skriver sammen, er vi også i stand til å utfordre hverandres tankesett underveis i oppgaven. Vi mener også at valget av teori som fokuserer på strategi i offentlig sektor er interessant og relevant for lesere både i privat og offentlig sektor, i den hensikt å forstå mer om hvorfor det offentlige fungerer slik det gjør.

I rapporten fra Welde et al. (2015) som omhandler investeringer i de 10 største kommunene i Norge, finner man at det er stor forskjell i hvordan ulike kommuner jobber med investeringer. Bygg utgjør normalt 40-50 % av investeringene i en kommune, og det medfører signifikante summer i en helhet. Videre sier også forskningen til Johnsen (2014) at det er ulik grad av hvilke «strategiskoler» som brukes i norske kommuner. Det er derfor interessant å se på en mellomstor vekstkommune, slik som Stjørdal kommune. Med omtrent 24.000 innbyggere og høy vekst og utvikling er det mange investeringer i byggeprosjekter i Stjørdal, hvor det de siste fire år er investert over én milliard i byggeprosjekter alene, og i de neste 4-8 år forventes det å investeres minst like mye. Byggeprosjekter er derfor å regne som store prosjekt, som involverer mange mennesker med tverrfaglig bakgrunn. Det er derfor interessant å se på hvordan kommunens organisasjon jobber med arbeidsprosesser i byggeprosjekter, men også hvordan strategiforankringen er sikret hos de som er involvert i tidligfase. Denne oppgaven tar likevel sikte på å ha størst fokus på strategi, men arbeidsprosess er med for å underbygge strategiforankringen.

1.2 Problemstilling

I oppgaven skal vi se nærmere på både strategiforankringen og arbeidsprosessene som brukes av organisasjonen i Stjørdal kommune. Dette er to ulike tilnærminger til en interessant problemstilling, som søker å gi svar på om hvorvidt Stjørdal kommune er strategisk i sin tilnærming til byggeprosjekter, men også hvordan man i praksis jobber for å komme til politisk

beslutning om igangsettelse av byggeprosjekt. Vår problemstilling er følgelig delt i to, og vil svare på denne overordnede problembeskrivelsen fra to ulike innfallsvinkler.

Våre problemstillinger er:

- *«Hvordan, og i hvilken grad, har Stjørdal kommune en strategisk tilnærming til investering i byggeprosjekter?»*
- *«I hvilken grad har Stjørdal kommune en formålstjenlig arbeidsprosess i tidligfase av byggeprosjekter?»*

1.3 Formål

Stjørdal kommune er som en offentlig organisasjon bundet av lover og regler som sier at de skal forvalte det offentliges penger på best mulig måte, og vi mener derfor at vår oppgave vil ha en samfunnsmessig nytte for Stjørdal kommune ved at våre funn, drøftinger og konklusjon kan bidra til å forbedre arbeidsmetodikk, strategiforankring og effektivitet.

Oppgaven vil også ha som et underordnet formål å gå litt i dybden på hva det er som ligger til grunn for de strategiske valg og retninger som tas i en kommune. Hvorfor er en studie av strategiske dokumenter viktig, og hvilken innvirkning har forståelsen for disse på arbeidsprosessen? Oppgaven går noe mer i dybden av de strategiske dokumentene som er utarbeidet og relevante for vår problemstilling, men dette gir også verdi å kjenne til for den som er interessert i det offentlige – uavhengig av hvilken kommune det gjelder siden lovverket er det samme.

Strategi med spesielt fokus på offentlig sektor er et teoretisk tema som det i mindre grad er produsert teori rundt, og oppgaven vil derfor også ha som et formål å gjøre noe av denne teorien bedre kjent.

1.4 Avgrensninger i oppgaven

Stjørdal kommune er en stor kommune som består av mange sektorer (se også Vedlegg 3: Organisasjonskart Stjørdal kommune). I denne oppgaven har vi fokusert på de to største etatene som oftest er involvert i byggeprosjekter. Etat omsorg og Etat oppvekst har begge egne stabsfunksjoner som jobber med investeringer, og er således ofte i kontakt med enhet eiendom. Etat kultur og Etat teknisk drift (her: kommunalteknikk) er utelatt fra oppgaven. Enhet eiendom ligger under etat teknisk drift, og er med som følge av rollen som prosjektleder i byggeprosjektene. Avgrensningen er med bakgrunn i at oppgaven ønsker å fokusere på de to

etatene som har flest store prosjekter og som er tydelig med i tidligfaseinvolvering hvor enhet eiendom også er involvert. Etat teknisk drift v/kommunalteknikk (vei, vann, avløp) står oftest for sine egne prosjekter, og det er heller ikke tradisjonelle byggeprosjekter hvor enhet eiendom er involvert.

Vår oppgave avgrenses kun mot Stjørdal kommune, da det ofte er slik at kommuner er ulike i både praktisk arbeidsmetodikk og størrelse, og det ville derfor krevd en god del merarbeid å finne likhetstrekk som er naturlige å sammenligne. Det er derfor ikke aktuelt å undersøke anvendelse av strategi i beslutning, kvalitet i strategidokument, arbeidsprosesser mm. hos andre tilsvarende kommuner av hensyn til begrensninger i tid og ressurser.

2 Teoretisk rammeverk

Teorikapittelet vil ta for seg de to store spørsmålene i vår problemstilling, fortrinnsvis teori knyttet til strategi og arbeidsprosess i offentlig sektor. Innledningsvis omtaler vi strategi i det offentlige, og går mer i dybden av strategibegrepet. Vi ser også litt generelt på strategibegrepet før vi ser på skillet mellom offentlig og privat sektor. Videre omtaler vi forskjellen på en «stor» og «liten» strategi, før vi omtaler Mintzbergs strategiske skoler. Vi ser også på hva som utgjør en god eller dårlig strategi («godhet») som sier noe om nytteverdien i strategien.

Gjennom vår andre problemstilling ser vi på hvordan vi forholder oss til arbeidsprosessmetodologien, samt hvordan og hvorfor denne brukes for å kartlegge prosesser i en organisasjon. Som teoretisk rammeverk legger vi til grunn teorier fra Johnsen (2014), Mintzberg et al. (2005) og Rumelt (2012) innen strategi. For arbeidsprosess har vi basert vårt rammeverk på Bendiksen (2009) og Damelio (2016). Disse teoriene gir utgangspunktet for å svare på oppgavens problemstillinger.

2.1 Strategi

Strategi er i offentlig sektor, som i privat sektor, et begrep som ofte blir benyttet i mange sammenhenger uten at det nødvendigvis er klare og entydige definisjoner av hva som legges i begrepet. Det kan være alt fra konkret verktøybruk for å oppnå verdi ut fra en antakelse av fremtiden til et uttrykk for at man har lagt en plan eller at man oppfatter noe som viktig (Johnsen, 2014). Videre vil vi her redegjøre for noen av perspektivene for strategi og den akademiske tilnærmingen til begrepet generelt og spesielt ut fra offentlig sektor.

2.1.1 Hva er Strategi

Ut fra de mange forsøk på å definere begrepet strategi kan vi starte med Bob De Wit og Ron Meyers definisjon i boken «Strategy, an international perspective», hvor de sier at de er så lite enighet rundt begrepet strategi at det vil være misvisende å samle dette i en definisjon (Wit og Meyer, 2010).

Wit og Meyer beskriver dog noen av kjerneelementene som strategi som begrep og fenomen vil inneholde. «*Strategiens dimensjoner: Innhold, prosess og sammenheng*». Med innhold menes «*hva er eller skal være strategien til et selskap være*». Gjennom prosess «*hvordan, hvem og når – Hvordan er og bør strategi lages*». Mens «*Sammenheng*» sier noe om hvor strategien er tenkt anvendt, på hvilket område som en strategi for internasjonalisering eller en samarbeidsstrategi.

For å definere foretaksstrategi benytter vi oss av fagspråkdefinisjoner som:

«*Tilpasning mellom organisasjonens interne muligheter og dens eksterne forbindelser*» (Kay, 1993, Johnsen, 2014). Videre kan konkurransestrategi defineres som «*Valg av foretakets posisjon i forhold til dets konkurrenter i det markedet foretaket har valgt å operere i*» (Kay, 1993, Johnsen, 2014)

Johnsen (2014) hevder videre at det som er felles for strategidefinisjonen er at de «*skaper verdi*». Vi kan her se at strategidefinisjonen spriker i flere retninger og har mange utfordringer i å skape verdi i sin definisjon. Hvilken nytteverdi vil det ha i en definisjon av at strategifaget skal «skape verdi» til forskjell fra det å ikke jobbe med strategi. I et holistisk perspektiv i jakten på en felles strategi for at arbeid som skjer med merkelappen «strategi» vil man stå i fare for å vanne ut hele begrepet. Slik sett vil Bob De Wit og Ron Meyers holdninger til at det vil være misvisende å samle dette i et begrep gi mening. Men betyr dette da at strategi som fagfelt forblir en privat definisjon og at man ikke kan enes om noen avgrensninger for dette arbeidet? For å komme mer i dybden på fagbegrepet strategi og for å kunne svare på hvorvidt Stjørdal kommunes beslutninger er strategisk forankret vil vi nå avklare noen kategoriseringer og refleksjoner rundt begrepet.

2.1.2 Hva skiller offentlig og privat sektor innen strategifagområdet

Strategifaget er ikke nødvendigvis skilt i teorier for privat sektor og teorier for offentlig sektor. Allikevel kan vi med sikkerhet si at det er forskjell på de to sektorene. En av kjerneforskjellen er hvordan det økonomiske systemet er inne privat og offentlig sektor. Privat sektor tilstreber ofte å øke sine inntekter, sekundært redusere utgifter, som følge av at inntekten påvirkes gjennom markedsposisjonering. Mens privat sektor gjennom posisjoner i markedet kan styre ressurspådraget som følge av økte inntekter, er det innen offentlig virksomhet gjerne mer forutsigbart hvilke ressurser som tilkommer gjennom bevilgninger og støtte som følge av skatter og avgifter. Dette gjør at også ressursene i større grad er statisk og man kan således ikke legge strategiske planer som på kort tid vil kunne doble ressursanvendelsen. Dette gjør at vi forenklet kan si at privat sektor begynner med mål for deretter ressurser, mens man i offentlig sektor begynner med ressurser for deretter å vurdere hvilke mål som kan realiseres (Johnsen, 2014).

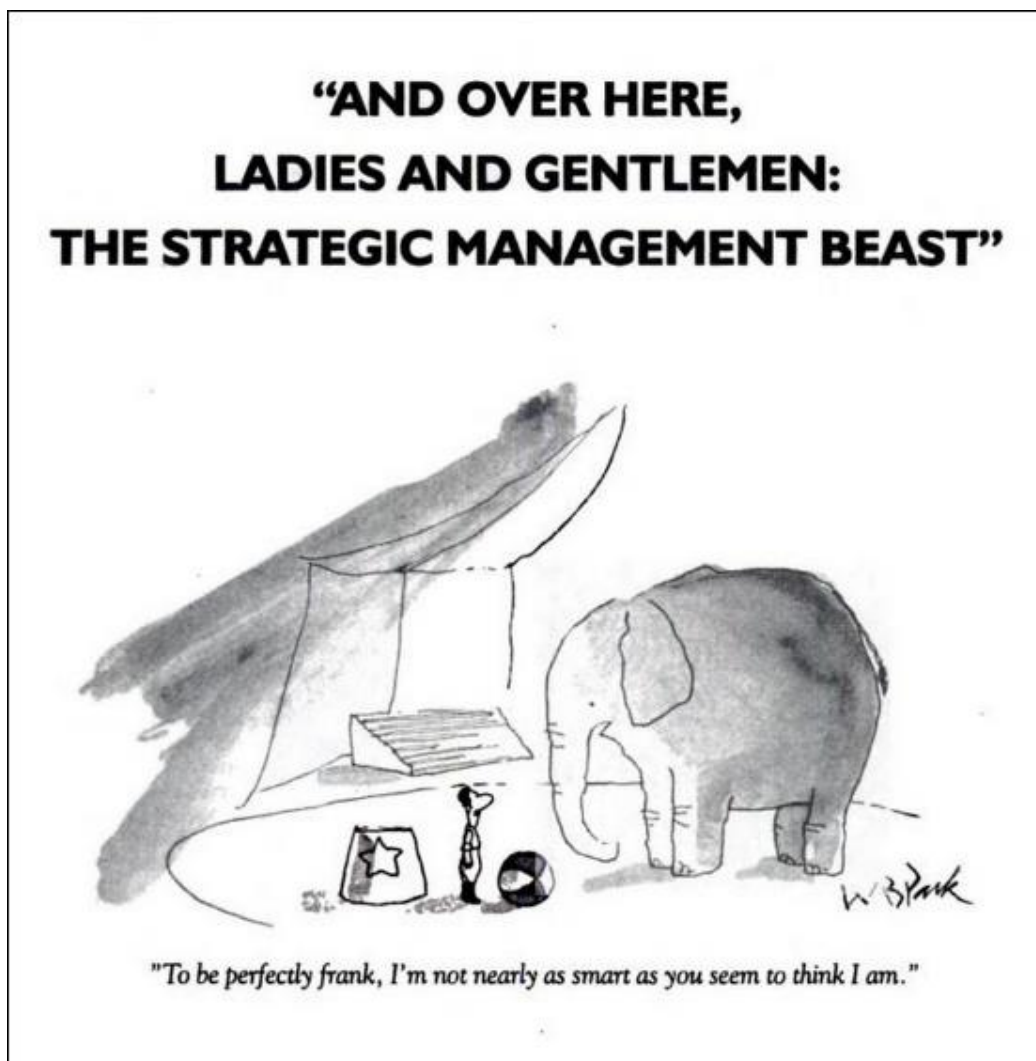
2.1.3 Stor eller liten strategi?

Johnsen (2014) gjengir i boken «En strategisk offentlig sektor» skillet mellom stor og liten strategi definert av Richard Whittington. Han betegner liten strategi som strategier i den hensikt

i å skape konkurransefortrinn og optimalisere profitt. Rene finansielle strategier som gjerne er mest relevante for virksomheter av middels til liten størrelse som opererer i et konkurranseutsatt marked. Stor strategi er derimot strategier som går ut over de finansielle resultater. Store selskaper med mye makt og derigjennom innflytelse vil kunne legge en stor strategi og påvirke mer enn de økonomiske resultatene. Vi taler altså om et perspektiv på strategi som i større grad legger ambisjonsnivået på et makroperspektiv og utvikling av samfunnet. Whittingtons definisjon hevder at strategifaget er i ferd med å miste sin relevans og at det må legges større vekt på stor strategi for at strategien skal bidra med verdi (Johnsen, 2014).

2.1.4 Strategien i fem kategorier eller definisjoner

For å forstå nytteverdien av strategi og hvor i organisasjonen man finner de strategiske aktivitetene må vi se på det brede spekter av strategiaktiviteter. For å få grepet om «*the strategic management beast*» har Henry Mintzberg kategorisert strategier inn i fem definisjoner ut fra hva som kjennetegner disse (Mintzberg et al., 2005).



Figur 1 - The Strategic Management Beast (Mintzberg et al., 2005)

2.1.4.1 PLAN

Den første kategorien til Mintzberg er at strategi kan være en *plan*. At man legger en plan utgjør et strategisk arbeid. Planen kan være enkel, sammensatt, etablert i tidligfase med store visjoner, den kan bli realisert eller liggende i en skuff. Strategisk planlegging var stort i etterkrigstiden, men er ikke like populært nå. Allikevel ser vi at mange kommuner fortsatt bruker mye tid og ressurser på planlegging som strategiverktøy (Johnsen, 2014).

2.1.4.2 MØNSTER

Som kategori nummer to har Mintzberg beskrevet strategien som sammenhengende *mønster* av adferd over tid. Her kategoriseres kulturelle trekk som strategisk førende og eksempel på hvordan dette slår ut i strategiarbeidet kan være hvordan man forsøker å se på modeller og praksis fra andre kulturer og om disse er overførbare til eget styresett (Johnsen, 2014).

2.1.4.3 POSISJON/STILLING

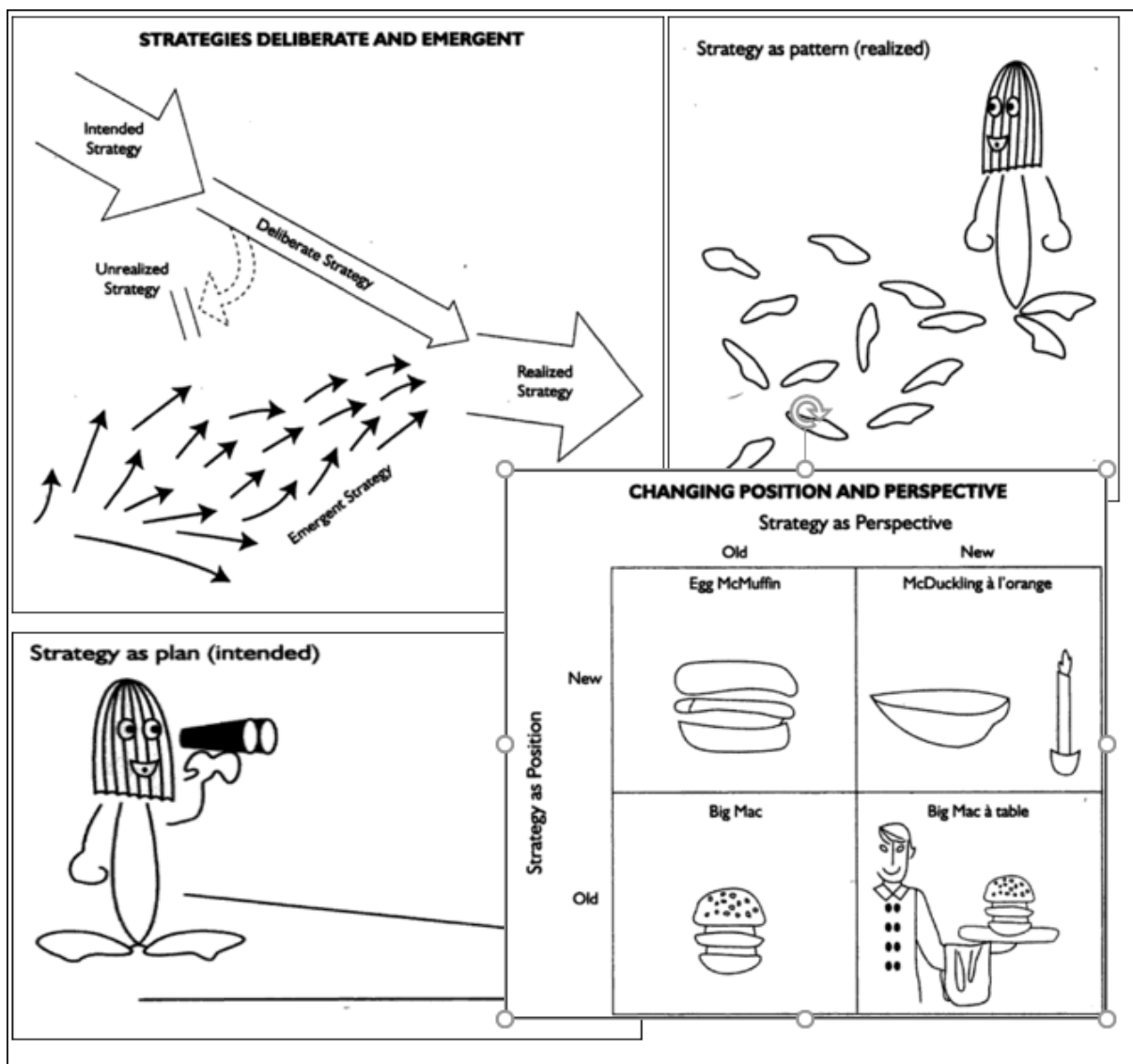
For det tredje handler strategi om posisjonering. Dette er kanskje det som mange bedriftsøkonomer i størst grad kjenner seg igjen i innen strategifaget. Her hvordan man posisjonerer seg i et marked eller hvordan man stiller seg til nye initiativ, utforsker, forsvarer eller etternøler (Johnsen, 2014).

2.1.4.4 PERSPEKTIVER

Den fjerde kategorien handler om hvilke *perspektiver* en ser verden gjennom. Hvordan man ser egen virksomhets rolle ut fra visjoner og refleksjon (Johnsen, 2014).

2.1.4.5 SPILL

Mintzbergs femte og siste definisjon er at strategi er et *spill* og spesielt om makt. Dette handler om hvordan spill og makt påvirker løsninger og valg i organisasjonen (Johnsen, 2014).



Figur 2 - Mintzbergs visualisering av strategidefinisjoner (Mintzberg et al., 2005)

2.1.5 Ti strategiske skoler

Disse kategoriene av definisjoner skiller således hvilke akademisk tilnærming man gjør til det strategiske arbeidet. Videre har Mintzberg delt opp strategien i 10 tankesett, tradisjoner eller som han kaller det, «skoler» (Mintzberg et al., 2005)

Disse er planleggingsskolen, utformingsskolen, maktskolen, læringskolen, omgivelsesskolen, kulturskolen, posisjoneringsskolen, kognisjonsskolen, entreprenørskolen og konfigurasjonsskolen. Flere av disse henger direkte sammen med kategoriene som definisjon av strategi. For å svare på første del av problemstillingen har vi her valgt å kort redegjøre for de ti skolene som i større eller mindre grad blir benyttet i Stjørdal kommune.

2.1.5.1 Utformingsskolen

I denne tankeprosessen av strategiformulering ligger fokus på oppfatningen av ideer og design av nye ideer.

- organisasjonen gjør en analyse ved hjelp av intern og ekstern vurdering, gjerne gjennom en SWOT-analyse.
- Dette fungerer bra i et stabilt miljø, hvor rammevilkår kanskje ikke forstyrrer markedet plutselig, og det gir organisasjonen tid til å tilpasse seg.

Vi må imidlertid forstå at det å foreta en intern analyse av organisasjonen er avhengig av dens egen kunnskap om seg selv. For å matche virksomhetens interne evner i det eksterne markedet, kreves det forståelse av det eksterne markedet. Til syvende og sist er kunnskap en begrensning i «Utformingsskolen» når det kommer til strategiomformulering. Hvis riktig kunnskap ikke blir brukt, vil dette tankesettet mislykkes.

2.1.5.2 Planleggingsskolen

I dette tilfelle går tankesettet i retning av å planlegge hele strategien på en styrt måte, slik at kommunens utvikling skjer i henhold til plan;

- Den fullstendige prosessen og planen som organisasjonen skal gjennomføre er dokumentert fra start til slutt.
- Planen blir brukt som grunnlagsdokument når ledelsen ønsker å ta nye beslutninger.
- Med planen i hånden får ledelsen en klar retning å bevege seg til, og det hjelper virksomheten til å bevege seg med enstemmighet.

Problemet oppstår i planleggingsskolen når noe skjer som ikke er planlagt. Hvis du har planlagt i mange år på forhånd, og en hvilken som helst ny rammebetingelse dukker opp, eller en ekstern variabel endres - blir hele planen påvirket. Derfor er riktig prediksjon det viktigste når du bruker planleggingsskolen.

2.1.5.3 Posisjoneringskolen

I dette tankesettet bestemmer ledelsen at de vil plassere tjenesten i fokus og ta beslutninger som følge av konkurranseforhold.

- Ledelsen må finne konkurransen som allerede er tilstede i markedet, og hvor deres egen organisasjon er plassert i forhold.
- De kan bruke verktøy som Porters fem krefter og verdikjedeanalyser for å plassere sine tjenester.

- Når markedet er analysert, er den riktige strategien nødvendig for å forbedre posisjoneringen av tjenestene.

I posisjoneringsskolen ser strategien på markedet som det er, og tar ikke hensyn til fremtidige aktører eller endringer i miljøet. Som i planleggingsskolen kan posisjoneringsskolen også mislykkes hvis det er store endringer i miljøet.

2.1.5.4 Entreprenørskolen

Denne tankegangen/strategien blir ofte forbundet med oppstart av små virksomheter, og handler mye om å følge retningen til virksomhetens leder, basert på tillit og kunnskap.

- I dette tilfellet må lederen være visjonær, ha sterke lederegenskaper og inneha riktig dømmekraft og retning.

Et av de største problemene med denne ledelseskolen er å finne en slik leder. Hvis strategier baseres på anbefalinger fra organisasjonens leder, kan denne lederen også ha feil. Det er derfor viktig med en leder som er sterk forretningsmessig og kapabel til å gjøre de nødvendige endringene.

2.1.5.5 Kognisjonsskolen

I dette tankesettet studeres folks oppfatning og informasjon. Dette er nyttig fordi innsikt fra kognitiv psykologi forbedrer forståelsen for blant annet beslutningsprosesser og tankeadferd.

- Det er en mental og psykologisk prosess for å finne ut hva som er i hodet til brukere, og hvordan vi bruker informasjonen eller forbedrer den.
- Når du vet brukernes oppfatning og tankeprosess om deg, kan du endre det samme med strategi. Du kan enten forbedre eller du kan kommunisere bedre slik at kundene dine har mer informasjon om deg.

Problemet med kognisjonsskolen er at det ikke er praktisk utover et bestemt punkt. En omfattende virksomhet kan ikke stole på undersøkelser alene for å finne nye ideer eller å få forbindelser med sine brukere. Videre er det vanskelig å oppnå innovasjon og skikkelig nyvinning når man kun forbedrer tjenesten basert på innspill og forståelse fra brukernes erfaring med eksisterende tjenester.

2.1.5.6 Læringsskolen

I læringsskolen har ledelsen oversikt over det som allerede har skjedd, og danner deretter fremtidens strategi basert på fortiden. Det er ikke nødvendigvis bare organisasjonens egen fortid

som brukes, man kan også se på suksess og fiasko hos andre virksomheter og organisasjoner - og deretter bestemme hvilken strategi som skal implementeres og hvilken som kan ignoreres.

- Virksomheten ser på ting som fungerte og forsøker å gjennomføre det samme med antakelsen om at det vil fungere igjen.
- Virksomheten ser også på ting som ikke virket og forkaster slike prosesser.

Læringsskolen handler derfor mye om å manøvrere virksomhetene på grunnlag av erfaringer og historikk som man lærer av, selv om man vet at historien ikke nødvendig gjentar seg. Dette tankesettet hjelper derfor ikke med å skape noe som er enestående.

2.1.5.7 Maktskolen

I maktskolen tar de som har makt og myndighet beslutningene. Disse kan være brukere, interessenter eller de kan være enkelte personer fra ledelsen.

- Alle som er kjent for å ha makt over/i virksomheten kan drive den fremover.
- Dette sikrer at det er mindre motstand for at strategien skal implementeres

Problemet med maktskolen er når de som er i maktposisjoner ikke lytter på tilbakemeldinger, eller slutter å implementere forbedringer og heller fokuserer på mindre detaljer. Om det skjer er det nødvendig med et maktbytte for å fortsette fremgangen for virksomheten.

2.1.5.8 Kulturskolen

Kulturskolen sier at virksomheten har en fantastisk kapital i sin menneskelige kapital, samt i sin sosiale kapital. En positiv kultur i selskapet kan gi riktig retning for organisasjonen.

- Kultur er både en styrke og en svakhet for å skape strategi.
- Sterke eksisterende kulturer kan styrke eller svekke strategiomformuleringen.
- Det understreker viktigheten av sosiale verdier, tro og kultur i beslutningsprosesser

Det kan være motstand mot kulturskolen når menneskene som vi ønsker å forene opplever at virksomheten går i motsatt retning av deres ønsker, eller at organisasjonen kan ha en subkultur.

2.1.5.9 Omgivelsesskolen

Omgivelsesskolen er mer situasjonsbetont, hvor omgivelsene har størst viktighet.

- Stor vekt ligger på miljøet og omgivelsene – som eksempelvis kan være ressurser eller en viktig faktor i virksomhetens strategi.
- Forholde seg til omgivelsene ved å forhandle, samarbeide, påvirke eller unngå.
- Situasjonsanalyse er det mest brukte verktøyet i omgivelsesskolen.

Dette tankesettet er åpenbart avhengig av situasjonen, og brukes når det er avhengighet av faktorer knyttet til omgivelser og miljø.

2.1.5.10 Konfigurasjonsskolen

Konfigurasjonsskolen sier at strategien må konfigureres slik at virksomheten kan bevege seg fra en posisjon til en annen - og her vil ikke enkle verdier være nok.

- Strategien må vurdere mange ting som kan gå galt, og kan ikke utledes av enkle verdier.
- Over en periode danner organisasjonen flere verdier som må transformeres slik at organisasjonen oppnår det punktet det ønsker.
- For å gjøre dette, må organisasjonens stabile virksomhet kanskje bli forstyrret, og organisasjonen må konfigureres slik at den når den suksessen den lette etter.
- Navnet på skolen er fordi organisasjonen må konfigureres om og om igjen helt til den når det ønskede resultatet.

Dette tankesettet forsøker å oppnå stabilitet på ulike måter, og fortsetter å transformere så lenge som nødvendig.

2.1.6 Mintzbergs' relasjon mellom skoleretninger og 5 definisjoner av strategier

Planleggingsskolen defineres som «plan» i strategidefinisjonene til Mintzberg. Dette er dog ikke den eneste strategiskolen som favner under «plan», utformingsskolen representerer også strategisk tenkning som underbygger strategisk definisjon som en *plan* (Johnsen, 2014). Vi har altså ikke et «en-til-en»-forhold mellom definisjoner og skoler, men de strategiske skolene kan til en viss grad kobles mot strategidefinisjonene. Johnsen har stilt opp en visualisering av hvordan skolene henger sammen med definisjonene og vi kan her se at noen av skolene er mer diffuse og treffer samtlige av definisjonene (konfigurasjonsskolen), mens andre skoler er den eneste som treffer en definisjon (kulturskolen) (Johnsen, 2014).

SKOLENS TENKNING	DEFINISJON AV STRATEGI	TILPASNING TIL OMGIVELSENE	STRATEGISK PROBLEM
Utforming	Plan	Stabile omgivelser, organisasjoner hvor medlemmene er lydige i forhold til toppledelsen	Ekstern- og internanalyse, strategiomformulering
Planlegging	Plan	Stabile omgivelser, store organisasjoner	Utarbeidelse av programmer, iverksetting
Posisjonering	Stilling	Store organisasjoner, modne industrier	Konkurranse, ekstern- og internanalyse, iverksetting
Entreprenørskap	Perspektiv	Små organisasjoner	Oppstart, organisasjonsendringer, strategiomformulering
Kognisjon	Perspektiv	Alle organisasjoner	Strategiformulering og omformulering, stillstand
Læring	Mønstre	Omskiftelige omgivelser	Utvikling
Makt	Spill	Alle organisasjoner	Avhengighet, konflikter, hindringer, samarbeid
Kultur	Mønstre	Store, gamle og profesjonelle organisasjoner	Gjensidighet, stillstand
Omgivelser	Spill	Modne stadier i organisasjoners livssyklus	Motstridende forventninger, tilpassning og konflikter
Konfigurasjon	Stilling, eller alle over	Alle over	Episodiske utfordringer og vendepunkter

Figur 3 – Mintzbergs' 5 definisjoner og 10 strategiskoler (Mintzberg et al., 2005)

2.1.7 God eller dårlig strategi

Med alle disse strategiskolene som funderer på forskjellige definisjoner av strategi, står som tidligere nevnt fagområdet i fare for å bli irrelevant som en felles betegnelse for hva strategi er. En måte å gjeninnhente nytteverdien av strategi kan som Rumelt (2012) beskriver i sin bok «*Good strategy/Bad strategy*» være å betegne nytteverdien av strategien. At vi gjennom betegnelse av om strategien er god eller dårlig («godhet») kan si noe om strategien har mulighet til å bidra med «verdi» som igjen er strategiens fellesfaktor.

Gode strategier omhandler de viktige og kritiske forhold og gjør prioriteringer for hvilke mål som er viktigst. Dette baserer seg på hvilke makt, styrker og svakheter som gjør målet mulig å nå. I tillegg gir den en klar tidslinje for realisering av målet. At målet er så klart gjør at man kan samle energien i organisasjonen rundt å innfri behovet, heller enn å avklare og definere hva målet faktisk betyr og hvilken prioritet dette skal ha. På den andre siden kan strategiene være dårlig. Da gjennom luftige beskrivelser av ønsker eller mål, liten detaljgrad og tiltak. Dette fører til at strategien overser problemer og viktige detaljer og søker å tilfredsstille motsetninger samtidig (Johnsen, 2014, Rumelt, 2012). Tar man Rumelt (2012) sitt perspektiv inn over seg i strategiarbeidet må altså planarbeidet være konkret, det må sette konkrete mål, og det må prioritere mellom handlinger.

Man kan ut fra dette perspektivet stille seg spørsmål om hva som kreves av langsiktighet i en strategi for at den skal være en strategi og ikke en handlingsplan for de kortsiktige gjøremål. Kan man se på budsjett for inneværende år som et strategisk dokument eller snakker vi da om dag-til-dag handlingsplaner og ikke strategier?

Vi har her gått gjennom strategi i offentlige sektor, og utdypet strategibegrepet. Vi har sett på skillet mellom offentlig og privat sektor, «stor» og «liten» strategi, «good/bad» strategi, og omtaler Mintzbergs strategiske skoler. Dette legger vi til grunn som teoretisk rammeverk for å svare på oppgavens første problemstilling og vil gi oss et fundament for diskusjon.

2.2 Arbeidsprosess

Bendiksen (2009) sier at en arbeidsprosess er generisk beskrevet som; «*et sett av samvirkende aktiviteter og ressurser som er satt sammen for å produsere en output for en kunde eller et marked*». Videre sier Bendiksen (2009) at arbeidsprosess også defineres gjennom ISO 8402 som en «*samling av samvirkende ressurser og aktiviteter som omformer tilførsel til resultat*».

En annen definisjon av arbeidsprosesser er «*a business process is a collection of interrelated activities, initiated in response to triggering event, which achieves a specific, discrete result for the customer and other stakeholders of the process*» (Sharp, 2009, sitert av Damelio, 2016)

Bendiksen (2009) samler disse definisjonen og har følgende forståelse for arbeidsprosess: «*et sett med aktiviteter og ressurser satt sammen for å produsere varer eller tjenester til nytte for en kunde.*»

Arbeidsprosess er en betegnelse som ofte også kalles forretningsprosess («*business process*»), som kan gjøre det litt forvirrende – men dette er i praksis det samme (Bendiksen, 2009).

Bendiksen (2009) sier at følgende vilkår er sanne for arbeidsprosesser:

- Alle prosesser har et start- og sluttunkt.
- Mellom start- og sluttunktet finnes det et stykke arbeid (aktivitet).
- En prosess handler som regel om samvirkende aktiviteter mellom personer.
- En prosess har et mål, som vil si at noe skal oppnås med arbeidsprosessen.
- Prosesser er designet for å produsere varer eller tjenester til nytte for kunder.

Videre sier han at man rent teoretisk kan si at en arbeidsprosess er en konseptuell måte å organisere arbeid og ressurser på.

2.2.1 Hvorfor kartlegge arbeidsprosesser

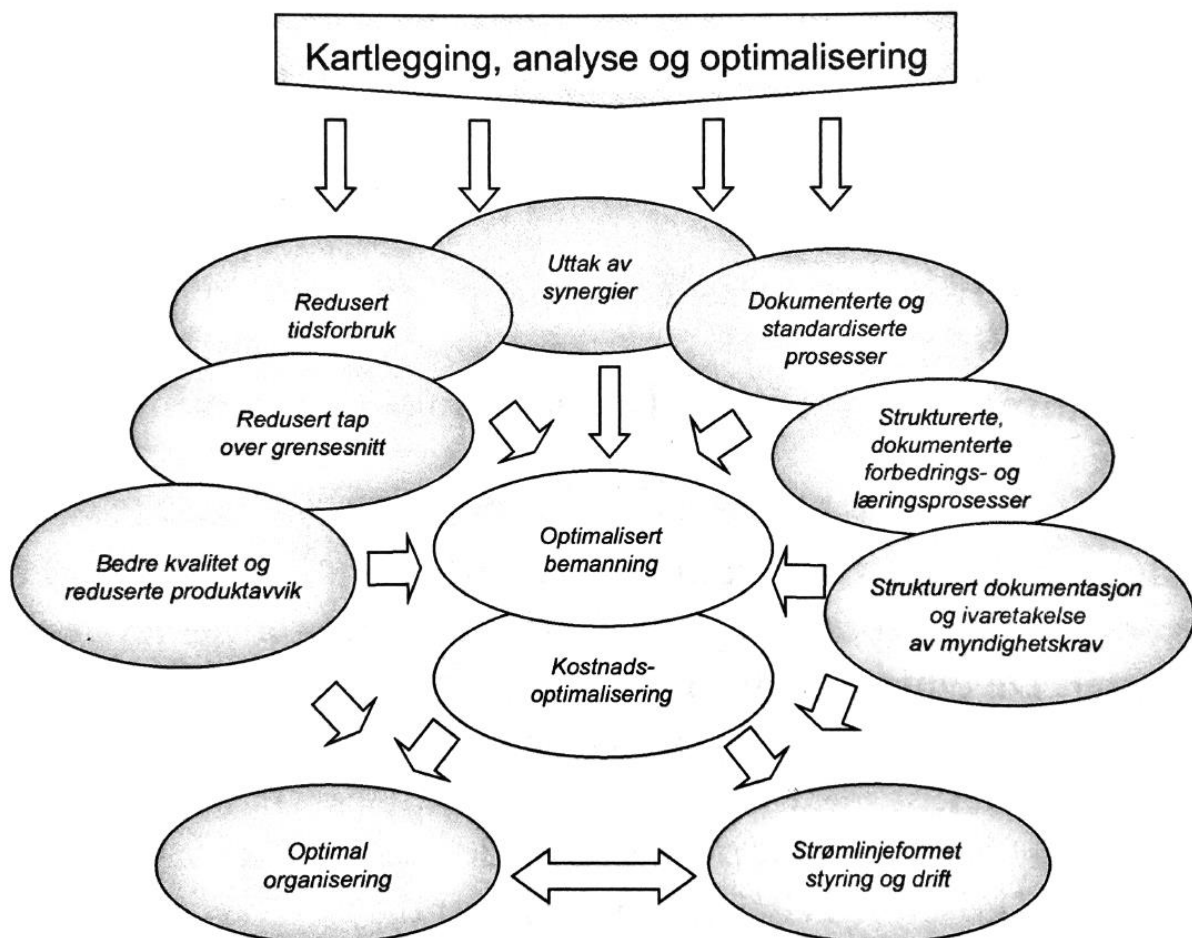
Bendiksen (2009) sier at et prosesskart og flytskjema bidrar til å gjøre arbeidet synlig, som igjen fører til bedre kommunikasjon og forståelse, i tillegg til en enhetlig og felles referanseramme for de involverte i arbeidsprosessen. Dette støttes også av Damelio (2016) som i korte trekk forklarer at kartlegging av arbeidsprosesser handler om å tilegne seg kunnskap om arbeidet for å bruke kunnskapen til å oppnå et spesifikt mål eller formål. Bendiksen (2009) sier at prosesskart og flytskjema effektivt brukes til å synliggjøre hvordan man vil at arbeidet skal utføres i organisasjonen, ved å se på et kart over nåværende prosess med henblikk på å lage et oppdatert prosesskart for hvordan man kan oppnå maksimal verdi. Bendiksen (2009) hevder også at man ikke er i stand til å effektivt optimalisere arbeidsprosesser før man har kartlagt «nå-situasjonen» og analysert denne. Ved å se på og analysere prosesskartet/flytskjemaet, kan dette hjelpe til med å forstå og identifisere tiltak som kan redusere tidsforbruk, feil/misforståelser, kostnader samt sikre tilhørighet til overordnede forretningsmål/strategier. Viktigst for oppgavens problemstilling er fordelene ved at et flytskjema kan brukes for å effektivt synliggjøre hvordan man vil at arbeidet skal utføres i organisasjonen (Bendiksen, 2009).

Ved å undersøke nåværende prosess, kan du i lys av data fra andre kilder tegne et annet og forskjellig kart som hjelper til å illustrere forbedret retning hvor det skapes merverdi for

«kunden». Prosesskart anses for å være et verdifullt verktøy i arbeidet med eksempelvis organisasjonsendring, men også;

- Evaluere eller etablere alternative å organisere folk på for å få arbeidet utført mest effektivt
- Identifisere forbedringspotensialer
- Dokumentasjon, kunnskapsledelse og kvalitet
- Organisasjonens design
- Ledelsesinformasjon

Hensikten med å beskrive en oppgave gjennom arbeidsprosessmetodologi kan være flere, men gjennom strukturert arbeid med arbeidsprosesser kan man oppnå redusert tidsforbruk, redusert tap i grensesnitt, bedre kvalitet, bedre presisjon, optimal organisering, økt strømlinjeforming av styring og drift, bedre forståelse og dokumenter av krav, kontinuerlig læringsprosess, samt dokumenterte og standardiserte oppgaver i organisasjonen (Bendiksen, 2009). Se eksempel fra Bendiksen for visualisering av nytteverdi for å tegne arbeidsprosesser.



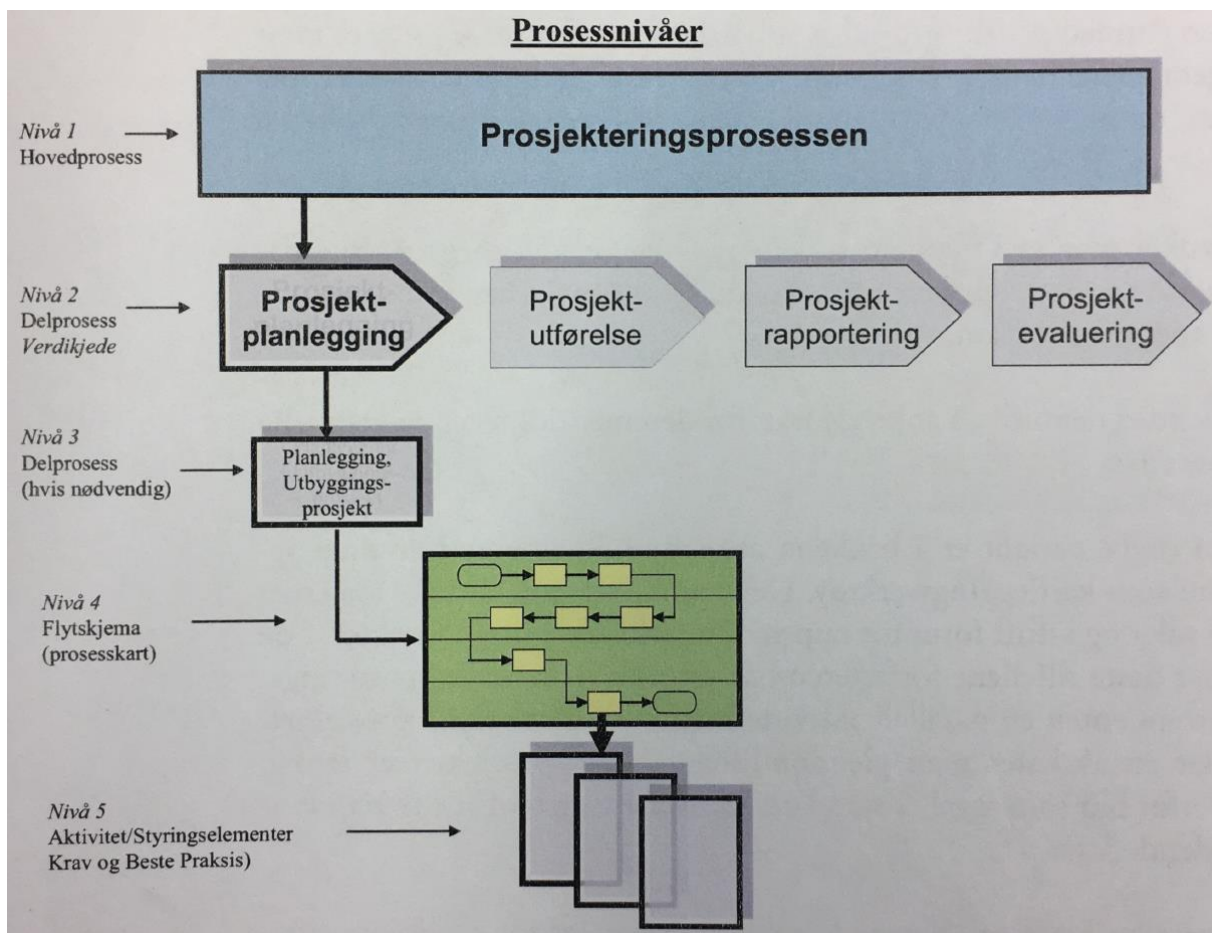
Figur 4 - Nytteverdi av kartlegging og analysering av arbeidsprosesser (Bendiksen, 2009)

2.2.2 KAO-modellen

Bendiksen (2009) har utviklet KAO-modellen, som står for kartlegging, analyse og optimalisering. Dette er en enkel og metodisk stegvis modell som er utviklet gjennom erfaring og som har en universell anvendelse.

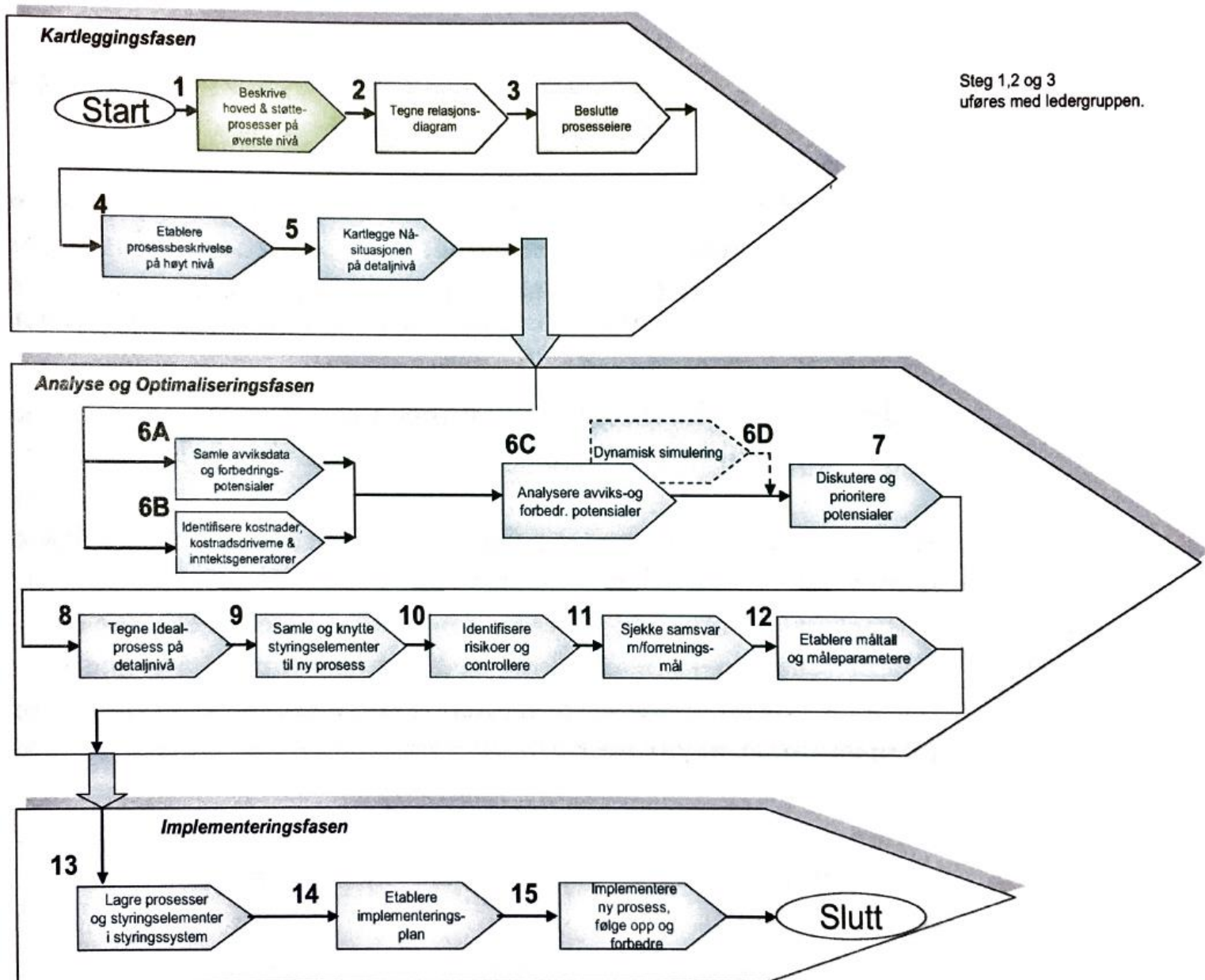
Bendiksen kritiserer sin egen modell for å ikke nødvendigvis ivareta en akademisk tilnærming til arbeidsområdet, men den har en «*praktisk og direkte nyttbar*» tilnærming til områdene kartlegging, analyse og optimalisering.

Bendiksen beskriver mange måter å tegne arbeidsprosesser. Med overordnede prosessnivå, hovedprosesser, delprosesser, underprosess, flytskjema og aktivitetsbeskrivelser /styringselementer. Se Figur 5 – Prosessnivåer (Bendiksen, 2009) for visualiseringen av sammenheng.



Figur 5 – Prosessnivåer (Bendiksen, 2009)

I Bendiksens stegvise modell går man gjennom tre steg, og modellen oppgis å være retningsgivende som følgelig må tilpasses det enkelte prosjekt. Hvert steg deles opp i flere underaktiviteter og detaljerer ut hvordan sikre en omforent og forbedret arbeidsprosess. (Se Figur 6 - KAO-modellen)



Figur 6 - KAO-modellen

2.3 Prosjektfaser og -modeller i et byggeprosjekt

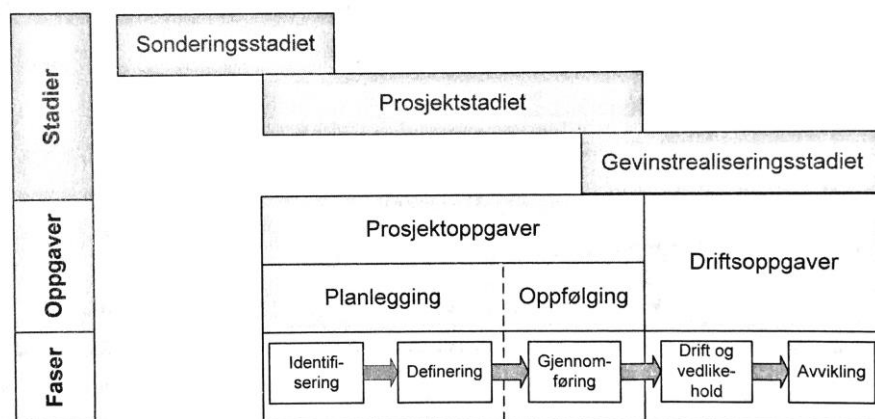
Oppgavens problemstilling omhandler forhold frem til beslutning av gjennomføring av byggeprosjekter. Det vil derfor være hensiktsmessig å gå nærmere inn på fasene i et byggeprosjekt og ulike prosjektmodeller for byggeprosjekter.

2.3.1 Prosjektfaser

Det finnes flere definisjoner av prosjektfaser, og de varierer etter hvilken sektor (offentlig, privat, stat) man skriver om, men en universell tilnærming av prosjektfaser defineres av Rolstadås (2014) som tre stadier som i noen grad også overlapper hverandre:

- Sonderingsstadiet
- Prosjektstadiet
- Gevinstrealiseringsstadiet

Videre brytes disse stadiene ned i faser. Prosjektstadiet, brytes ned i tre nye faser: Prosjektidentifisering, prosjektdefinering og prosjektgjennomføring.



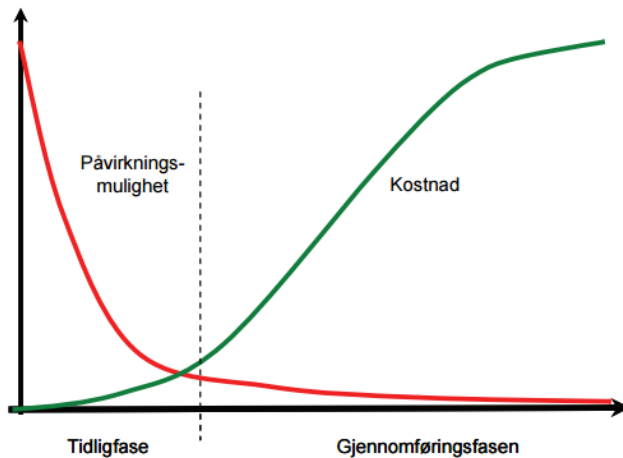
Figur 7 - Prosjektets livsløpsmodell (Rolstadås, 2014)

Samset (2014) deler også prosjekter i tre overordnede hovedfaser/stadier, som han kaller for;

- Tidligfase
- Gjennomføringsfase
- Driftsfase

Problemstillingen i denne oppgaven omhandler tidligfase, som defineres som stadiet hvor prosjektet eksisterer konseptuelt før operasjonalisering, og som gjelder frem til beslutning om gjennomføring er tatt. I Samset (2014) sin definisjon av tidligfase inngår også en todeling, hvor man skiller mellom konseptutvikling og planlegging. Det er i konseptutviklingen en vurdering av rammebetingelser og premisser for prosjektet. Med utgangspunkt i Rolstadås (2014) sin modell i Figur 7, er også Samset (2014) enig i at fasedelingsmodellen danner grunnlaget for en prosjektgjennomføringsmodell, som medfører behov for «*beslutningspunkter (kontrollporter)*» og «*godkjenningspunkter*». Dette bekreftes også av Haanæs et al. (2006) som sier at en prosjektmodell normalt vil deles opp i 4-6 faser, med klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. Generelt kan man forenklet si at et prosjekt deles inn i to hovedfaser, typisk tidligfase og gjennomføringsfase. Her illustrert ved en modell som også viser påvirkningsmuligheter sett

opp mot kostnader i de to fasene (Figur 8 - Forenklet faseinndeling av prosjekter (Haanæs et al., 2006)).



Figur 8 - Forenklet faseinndeling av prosjekter (Haanæs et al., 2006)

2.3.2 Prosjektmodeller

Rolstadås (2014) beskriver at prosjektmodeller grovt sett deles inn i tre kategorier:

- Oversiktsmodeller
 - o Formål å kommunisere hele eller deler av fagfeltet prosjektledelse
- Stadier- og fasemodeller
 - o Viser de store overordnede trekkene med beslutningspunkter og kontrollporter
- Prosessmodeller
 - o Viser arbeidsprosesser (selve oppgavebeskrivelsen), aktiviteter (samling av ressurser og arbeidsoppgaver) og leveranser (hva som skal eller bør produseres).

Bygg- og anleggsbransjen benytter seg i stor grad av stadier- og fasemodeller, spesielt siden dette er store og kompliserte/komplekse prosjekter hvor det er viktig med struktur og fokus på hvor beslutningspunktene skal være (Rolstadås, 2014).

I henhold til Welde et al. (2015) er det mange ulike prosjektmodeller som benyttes i byggeprosjekter av kommuner i Norge i dag. Det finnes med andre ord ingen fasit for hva som er den riktige modellen. Likevel er det i henhold til Haanæs et al. (2004, sitert i Welde et al., 2015) gitt at en prosjektmodell kjennetegnes ved å ha:

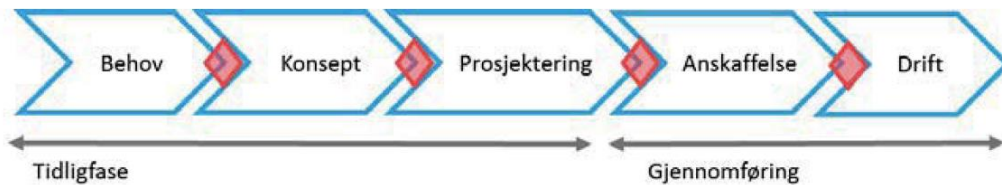
- Klar faseinndeling
- Klare beslutningspunkter
- Kvalitetssikret grunnlag for beslutninger
- Enkelhet

Videre sier Welde et al. (2015) at en standardisert prosjektmodell gir mange fordeler, herunder:

- En struktur for prosjektarbeidet, som støtter planlegging, styring samt veiledning.
- Økt forståelse for innholdet i prosjektene.

- Prosjektdeltakere får en felles forståelse for hvor de er i beslutningsprosessen.
- Sikrer at beslutninger blir tatt på riktig grunnlag til riktig tid.
- Grunnlaget for gjennomføring av den neste fasen blir lagt.
- Sikrer at prosjekter undergis reell politisk styring og ansvarliggjøring av deltakerne.

En tradisjonell prosjektmodell med faseinndeling og beslutningspunkter finnes i illustrert av Haanæs et al. (2006)



Figur 9 - Prosjektmodell med faseinndeling (Haanæs et al., 2006)

Her er det tydelig at de ulike prosjektfasene skilles med fire beslutningspunkter. Fasene skilles også ofte ved at det i tidligfasen er nødvendig med en aktiv beslutning om å gå videre, men det i gjennomføringsfasen kreves en aktiv beslutning for å stanse. (Welde et al., 2015)

Rolstadås (2014) viser i sin bok også til en vanlig fasemodell innenfor bygg og anlegg, hvor det er fem faser og fire beslutningspunkter. I oppgaven her er problemstillingen frem til det 3. beslutningspunktet, før gjennomføringsfasen.



Figur 10 - Fasemodell for bygg og anlegg (Rolstadås, 2014)

3 Metode

Metodekapittelet er delt opp i fem hoveddeler etter struktur fra «Masteroppgaven, hvordan begynne og fullføre». (Everett og Furseth, 2012). Denne oppdelingen vil i korte trekk søke å beskrive vårt metodevalg/design, hvordan problemstillingen belyses, fremgangsmåte i intervjuene, validitet/reliabilitet og til slutt hvordan vi jobbet med analyseringen/kategoriseringen. Vi har benyttet Everett og Furseth (2012) i tillegg til Halvorsen (2008) for å vite hva som inngår i de ulike delkapitlene nedenfor.

Vi har gjennomført en kvalitativ studie ved hjelp av intervju med personer som alle er involvert i strategi og byggeprosjekter i Stjørdal kommune. Utvalget består blant annet av rådgivere, etatsjefer, Rådmann og politisk nivå. Det er derfor bred involvering og ulike innfallsvinkler til spørsmålet til både strategi og arbeidsprosess. Kategorisering og komprimering av data fra 11 intervjuer à 60 minutter er en stor jobb, og vi har hatt et stort støtteark i Excel hvor vi har oppsummert og plukket ut relevante funn som blir brukt i oppgaven. Vi bruker også dokumentstudiet som en viktig del av vår metode for å avdekke funn knyttet mot vår problemstilling. Vi kvalitetssikrer vår dokumentstudie opp mot våre informanter ved å også undersøke deres forståelse og kjennskap til strategidokumentene.

3.1 Beskrivelse av design

Denne kvalitative studien av strategiforankring og arbeidsprosess er basert på 11 intervjuer av relevante ledere og rådgivere hovedsakelig i kommuneadministrasjon. De to problemstillingene er undersøkt sekvensielt i intervjusettingen. Dette er gjennomført gjennom åpne, ustrukturerte intervjuer i den hensikt i å ikke la spørsmålsform og struktur være til hinder for informantens refleksjon og forståelse av både strategi og arbeidsprosess. Vi tok først en gjennomgang av tema rundt hvordan Stjørdal kommune er strategisk, for deretter å kartlegge kandidatens opplevelse av arbeidsprosess i tidligfase byggeprosjekt.

I tillegg er det gjort et dokumentstudium for å kartlegge strategiske målformuleringer i strategidokumentene i Stjørdal kommune. Oppgaven er rutinemessig omsøkt til NSD med tilslutning.

3.2 Hvordan belyse problemstillingen

For å belyse problemstillingene er vi avhengig av å kartlegge både subjektive opplevelser og empiriske data i strategidokumenter. Vi skal støtte oss på kvalitative intervju for å underbygge empiriske data, fordi kvalitative intervjuer vil gi oss en større gevinst og relevans for

problemstillingen ettersom informantene jobber direkte opp mot relevante tema i vår problemstilling. Videre må vi ta stilling til hvordan besvare forskningsspørsmålene uten at dette går på bekostning av informantenes vern og ha etiske konsekvenser. Dette må løses gjennom noe grad av anonymisering og gjennom tydelig formål og generalisering av data. I tillegg må vi avklare hvordan vi skal håndtere stor grad av sprik mellom roller og oppgaver i samme spørsmålsstillinger. Gjennom åpne spørsmålsstillinger og ustrukturert intervjuer tilstreber vi å gi informantene mulighet til å svare ut fra sin virkelighet.

Populasjonen i dette casestudiet vil være alle ansatte i Stjørdal kommune som arbeider med strategiutforming, samt styring og involvering av representanter i tidligfase byggeprosjekter. I praksis vil dette være Rådmann med hele Rådmannens ledergruppe, alle enhetsledere samt rådgivere som er direkte involvert. Dette studiet tar utgangspunkt i hele populasjonen og nærmer seg et populasjonsutvalg. På bakgrunn av enkelte informanternes mulighet til å delta har vi allikevel ikke et fullverdig populasjonsutvalg. Oppgavens avgrensning har i større grad begrenset utvalget, enn informanternes tilgjengelighet. Kategorisering av informanter:

- Politisk/ordfører
- Rådmann m/ledergruppe
- Rådgivere (oppvekst/omsorg)
- Etat teknisk drift

3.3 Metodisk fremgangsmåte og prosedyre

I praksis ble informantene kontaktet i forkant av intervju for en kort introduksjon til temaet for oppgaven og gjennomgang av intervjuguide. Det ble i denne samtalen avklart om informanten muntlig stilte seg positiv til å delta i intervju. Deretter ble tid og sted avklart for gjennomføring av intervju og informanten fikk tilsendt intervjuguide (Vedlegg 1: Intervjuguide), forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt (Vedlegg 4: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt) og Vedlegg 5: Eksempel arbeidsprosess, brukt i intervju.

I oppstarten av intervjuet hadde vi en kort gjennomgang som omtalte formålet med intervjuet, fikk underskrevet aksept av deltakelse og informerte om muligheten til å trekke seg. Intervjuets rammebetingelser ble gjennomgått og det ble avklart at intervjuet skulle vare inntil 60 minutter. Videre gikk vi gjennom planen for hva vi skulle snakke om. Deretter ble det presisert at intervjuguiden var en ramme for mulige tema under intervjuet, men at vi fort kunne komme inn på andre tema som var interessant for oppgavens problemstilling.

Intervjuet var som nevnt tidligere delt i to deler hvor vi først gikk gjennom temaet strategi for å samle data knyttet til problemstilling 1, strategi: «*Hvordan, og i hvilken grad, har Stjørdal kommune en strategisk tilnærming til investering i byggeprosjekter?*». Disse spørsmålene ble i all hovedsak gjennomgått muntlig, men noen av informantene hadde med seg strategiske dokumenter til intervjuer for å vise til hva som var gjort av strategiarbeid. Spørsmålene i første del dreide seg rundt strategiske dokumenter, og deres grad av retningsgivende verdi samt barrierer i arbeidet med å utforme strategier. Videre hadde vi et kontrollspørsmål rundt lover og om dagens lovverk var hensiktsmessig for strategiarbeidet. Underveis i arbeidet og i selve intervjuet viste det seg fort at dette spørsmålet ikke ga interessant data (Se Vedlegg 1: Intervjuguide). Videre i andre del av intervjuet med tema problemstilling 2, arbeidsprosess: «*I hvilken grad har Stjørdal kommune en formålstjenlig arbeidsprosess i tidligfase av byggeprosjekter?*» kartla vi hvordan hver enkelt informant opplevde arbeidsprosessen rundt byggeprosjekter i tidligfase. Dette gjorde vi gjennom at hver informant fikk mulighet til å beskrive arbeidsprosessen, mens vi tegnet dette sammen på en tavle. Samtidig som informanten gikk gjennom arbeidsprosessen kartla vi deres refleksjoner og innspill til hva som virker og hva som ikke virker. Spørsmålene som ble stilt i del to handlet om hvorvidt mandat og roller var tydelig definert, hvem som hadde ansvaret for oppgaver, hvem som var bidragsytere samt oppgavens flyt gjennom stadiene i prosjekter.

Til slutt i hvert intervju avsluttet vi med et åpent spørsmål som handlet om hvorvidt informantene ønsket å tillegge noe som de hadde tenkt på før eller underveis i intervjuet og som de ønsket å få sagt.

Etter intervjuene gjennomførte vi transkribering av i alt 11 timer opptak, hvor alle poenger som ble ytret under intervjuet ble samlet. Dette la igjen utgangspunktet for en deskriptiv og normativ drøfting av data fra intervjuene.

Excel ble brukt for å sette inn informantenes svar i en matrise, deretter kategorisert og så trakk vi ut poenger som var relevant for problemstillingene. Disse ble igjen aggregert for å komme frem til data som kunne belyse vår problemstilling.

Dokumentstudiet

Parallelt med intervju ble det også gjennomført et omfattende dokumentstudium i den hensikt å kaste lys over informantenes oppfatning av kommunens strategiske retning. Her startet vi med en grov kartlegging av hvilke dokumenter som eksisterer i kommunen, og dette ble også underbygget gjennom intervjuene for verifisering av at alle strategidokumenter var undersøkt.

Vi har her undersøkt kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, handlingsplaner gjennom «Omsorg 2030», skolebruksplan, økonomiplan, strateginotat og budsjett. Dette har utgjort ca. 1000 sider. I tillegg har vi sett på underbyggende saksfremlegg, og historiske versjoner av disse dokumentene.

Dokumentene ble deretter analysert for å identifisere strategisk innhold. Vi så spesielt etter visjoner, strategier, målsetninger, og ambisjoner i denne gjennomgangen. I tillegg så vi her etter konkret innhold som direkte eller indirekte omtalte behov som kunne resultere i byggeprosjekter.

Under analysen sammenlignet vil data fra intervjuene med data fra empiri som igjen ble diskutert i oppgavens diskusjon og konklusjon.

3.4 Validitet og reliabilitet

Det kan være krevende å hevde at alle svar alltid har vært forstått ut fra den riktige definisjonen av strategi og arbeidsprosess. Ut fra at vi har intervjuet informanter som har en praktisk tilnærming til et tema som i mange tilfeller er teoretisk, kan man stille seg spørsmål ved om man har etablert felles forståelse av spørsmålet og dermed validitet (Halvorsen, 2008). På den andre siden har vi gjennom ustrukturerte intervjuer gitt åpning for egen refleksjon og tanker omkring langsiktige dokumenter og samarbeidsarenaer heller en presise faglige begreper. Videre har vi brukt intervjuet til å veilede og styre informantene inn på de presise teoretiske definisjonene vi har vært på jakt etter.

Vi har intervjuet bredt blant dem som har en aktiv rolle i utforming av strategi og bidrag til tidligfase byggeprosjekt. Alle intervju ble avholdt i tidsrommet fra 05.01.2017 til 20.01.2017, noe som vil si at rammebetingelsene og omgivelsene under intervjuene var relativt uforandret og feilkilder ble minimert.

Kombinert med mange intervju, har også et omfattende dokumentstudium av mange strategiske dokumenter gitt et grundig grunnlag for analyse og tolkning. I tillegg har vi som forskere hatt forskjellige perspektiver som en intern og en ekstern forsker, noe som har gjort at vi både har kunnet fange opp intern sjargong og sett dokumenter og data fra et mer uhildet perspektiv.

3.4.1 Ærlige svar

Det ble også tidlig identifisert en risiko for at informantene ikke ønsket å dele sin kunnskap eller oppfatning i redsel for å bli avslørt. Dette gjorde at vi ønsket å bruke god tid til å etablere relasjon og å spille på kjennskapen som allerede var i organisasjonen som følge av at en av forskerne er ansatt i Stjørdal kommune. At relasjonen til informanten ble etablert gjennom en informasjonsrunde, repetering av informasjon ved hver oppstart og en god «bli kjent»-runde oppleves i all hovedsak til å mitigere denne risikoen. Allikevel kan vi ikke med sikkerhet si at enkeltpersoner ikke svarer politisk korrekt og at vi derfor ikke fikk vite hele sannheten.

3.4.2 Fagterminologi

Hva som ligger i strategibegrepet kan i beste fall kalles uklart, eksempelvis kan man si at strategi innen næringslivet i stor grad handler om en vurdering av markedsposisjon med muligheter for resultatene på bunnlinjen. Om man snur seg over til offentlig sektor og etterspør i hvilken grad man jobber strategisk står man i fare for å få mange sprikende svar. Fagterminologien fra privat sektor er ikke nødvendigvis direkte overførbar til offentlig sektor. Man kan gjerne kalle oppgaver som privat sektor ville sortert under strategi, for politikkkutforming eller planarbeid. Videre kan privat sektors planlegging og implementering, omtales i offentlig sektor som vedtak og iverksetting. Dette gjør at oppgavene står i fare for å gå glipp av at informanter har vært åpne for at strategiområdet er omtalt på forskjellige måter, og at informantene svarer med andre faguttrykk enn strategifaget ellers bruker. Intervjuenes struktur og åpenhet søkte å sikre at forståelsen var felles for fagterminologi. Det ble brukt god tid, aktiv lytting og avklaringer for hvorvidt vår oppfattelse av deres budskap var riktig forstått under intervjuet.

3.4.3 Påvirkning fra forskerne

Gjennom ustrukturerte intervjuer har vi kartlagt informantenes oppfatning av arbeidsprosess og strategi i Stjørdal kommune. Dette gjør at vi som forskere har hatt en vesentlig rolle i intervjuene og deltatt aktivt i dialogen. Deltakelse står også slik sett i stor fare for å påvirke informanten i deres svar. Denne muligheten var tidlig kartlagt, men vårt ønske om å veilede informanten inn på riktig tema og avgrense deres svar til i størst mulig grad å svare på

problemstillingene uavhengig av rolle og forkunnskaper gjorde at denne risikoen var uunngåelig. Vi oppfatter allikevel at vår aktive holdning til denne utfordringen har redusert risikoen, men at vi ikke kan garantere for at noen av informantene har blitt påvirket under intervjuet. På bakgrunn av studiets omfang, med intervju og dokumentstudier ser vi denne risiken som mitigert.

3.5 Kategorisering og analyse

Vi har samlet alle data i egen oversikt (Excel-ark), videre har vi kategorisert hvert av svarene inn i grupper for å kunne trekke ut data av hvert enkelt intervju. Basert på uttrukket informasjon har vi vurdert denne opp mot empiri fra strategi- og handlingsplandokumenter i Stjørdal kommune, samt opp mot litteratur innen strategi og arbeidsprosess.

Vårt mål er å belyse i hvilken grad Stjørdal kommune jobber strategisk med å forankre og prioritere byggeprosjekter gjennom sin arbeidsmetodikk og prosesser.

4 Case og empiri

Oppgaven tar for seg Stjørdal kommune som case, og ser på strategisk forankring av dokumenter før beslutning om byggeprosjekter. Dette gir at casebeskrivelsen i stor grad omhandler ulike dokumenter som er utarbeidet av Stjørdal kommune, både på bakgrunn av lovverk og krav til det offentlig, men også av hensyn til den enkelte etats strategiarbeid.

I det videre vil vi først beskrive Stjørdal kommunes demografi og bakgrunn innen byggeprosjekter, før vi ser på hvordan kommunen er organisert. Deretter går vi i mye større detalj inn på dokumentene vi har brukt i vår dokumentstudie.

4.1 Casebeskrivelse: Stjørdal kommune

Stjørdal kommune er en kommune i vekst, og som pr. januar 2016 hadde 23.308 innbyggere, og som i henhold til SSB anslår skal ha 30.700 innbyggere i 2040. Det gir en vekst på nesten 32 %, og viser at Stjørdal er den kommunen i Trøndelag som vil ha høyest prosentvis vekst de neste 24 årene. Nedenstående tabell viser folkemengde i sammenlignbare kommuner i Trøndelag pr. 1. januar 2016, samt hovedalternativet i 2040: (SSB, 2016)

Kommune	2016 - befolkning	2040 - befolkning	% økning
Stjørdal	23.308	30.700	31,7 %
Malvik	13.738	17.800	29,5 %
Melhus	16.096	20.500	27,3 %
Trondheim	187.353	225.400	20,3 %
Levanger	19.610	23.500	19,8 %
Steinkjer	21.781	25.000	14,7 %
Frosta	2.631	3.000	14,0 %
Selbu	4.132	4.500	8,9 %
Meråker	2.523	2.700	7,0 %

I 2040 antas Stjørdal kommune være den 45. største kommunen i Norge, av 428 mulige.

4.1.1 Byggeprosjekter i Stjørdal kommune

Stjørdal kommune har i de siste årene gjennomført flere store og omfattende byggeprosjekter. Konkrete eksempler som kan trekkes frem spesielt er Stokkan ungdomsskole, Stjørdalshallen og Kimen kulturhus. Dette er prosjekter som har hatt ulike entreprisemodeller, og som har vært i en størrelsesorden fra 100 millioner og opp til drøyt 700 millioner. I tiden fremover står også Stjørdal kommune foran større byggeprosjekter, når det skal bygges to store barneskoler, helsehus, bergkunstmuseum og et hundretalls omsorgsboliger – for å nevne noe.

4.2 Kommunens organisering

Det er kommuneloven (1992) som regulerer organiseringen av en kommune, og kommunene kan enten organiseres etter formannskapsprinsippet eller det parlamentariske prinsippet.

Stjørdal kommune er organisert etter formannskapsmodellen, og har en politisk struktur som består av 3 nivåer:

1. Kommunestyret
2. Formannskapet
3. Ulike politiske komiteer, utvalg og styrever.

Kommunestyret er det øverste politiske organ, og har beslutningsmyndighet i alle saker hvor ikke annet fremgår av gjeldende lovverk og/eller delegasjon. Kommunestyret i Stjørdal består av 41 representanter, og er for tiden i et borgerlig flertall styrt av ordfører Ivar Vigdenes (Sp). Formannskapet i Stjørdal kommune består av 11 representanter, og er et utvalg som i henhold til kommuneloven minimum skal behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Administrasjonen i Stjørdal kommune er ledet av ny Rådmann fra og med 01.01.2017, Anne Kathrine Slungård, som har 5 virksomheter/etater underlagt seg. Det er etat oppvekst, etat omsorg, etat kultur, etat teknisk drift og organisasjonsenheten. Stjørdal kommune har blant disse virksomhetene omtrent 1800 ansatte. Organisasjonskartet for Stjørdal kommune (datert 01.01.17) er lagt ved som Vedlegg 3: Organisasjonskart Stjørdal kommune

4.2.1 Rådmannen

Det følger av kommuneloven (1992) § 22 at det i hver kommune skal ansettes en administrasjonssjef. I henhold til SNL (2016) er det på tross av kommunelovens titulering det mest vanlige begrepet «Rådmann», og det blir derfor i denne oppgaven også brukt slik. Kommunelovens § 23 beskriver Rådmannens oppgaver og myndighet. I henhold til Stjørdal kommune (2017a) sine nettsider er Rådmannen kommunens øverste administrative leder og bindeleddet mellom kommunens administrasjon og det politiske systemet. Rådmannen har det helhetlige ansvaret for all saksforberedelse til alle politiske organer, og Rådmannen skal følge opp og sørge for gjennomføring av alle politiske og administrative vedtak fattet etter delegert myndighet. Hovedområdene i Rådmannens arbeidsoppgaver er daglig ledelse av driften, løpende økonomistyring, organisasjonsutvikling og langsiktig planlegging. Arbeidsoppgavene til Rådmannen gjenspeiler kommunens to hovedoppgaver; det å være tjenesteproducent og samtidig være samfunnsutvikler.

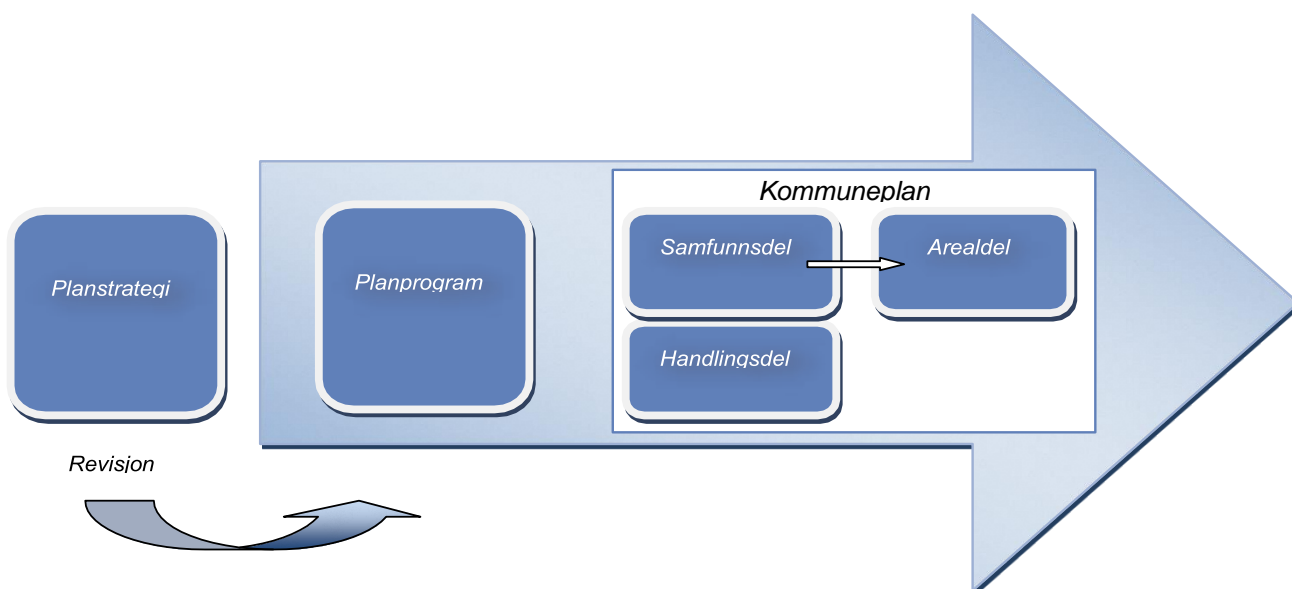
4.2.2 Rådmannens saksbehandling

I henhold til kommunelovens (1992) § 39, skal Kommunestyret selv fastsette nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer, og videre vedta reglement for delegasjon av avgjørelsesmyndigheter og innstillingsrett. Det følger av Stjørdal kommunes veileder for saksbehandlere (Arkivplan, 2017) at «*Sakene utredes på vegne av rådmannen*» og det følger derfor av ordlyden i oppgavens problemstilling at det med Stjørdal kommunes arbeidsprosesser her menes den enkelte saksbehandler eller ansatte i kommunen. Det følger også av Stjørdal kommunes delegeringsreglement (2014a) pkt. 15.2 at «*Dersom det ikke er sagt noe annet i delegeringsvedtaket, kan Rådmannen videredelegere sin myndighet*» I byggeprosjekter er det i alle tilfeller delegert myndighet til utøvende etatsjef og underordnede saksbehandlere.

4.3 Kommuneplanprosessen

Det følger av Plan- og bygningslovens § 1-1 (lovens formål) at «*planleggingen skal stimulere og samordne den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale, kulturelle og estetiske utviklingen i kommune, og sikre befolkningen muligheter til påvirkning av kommunes utvikling*» (Miljøverndepartementet, 2012).

Herunder skal kommuneplanen være et strategisk dokument og et virkemiddel for kommunens utvikling. Miljøverndepartementets veileder (2012) illustrerer planprosessen på en slik måte:

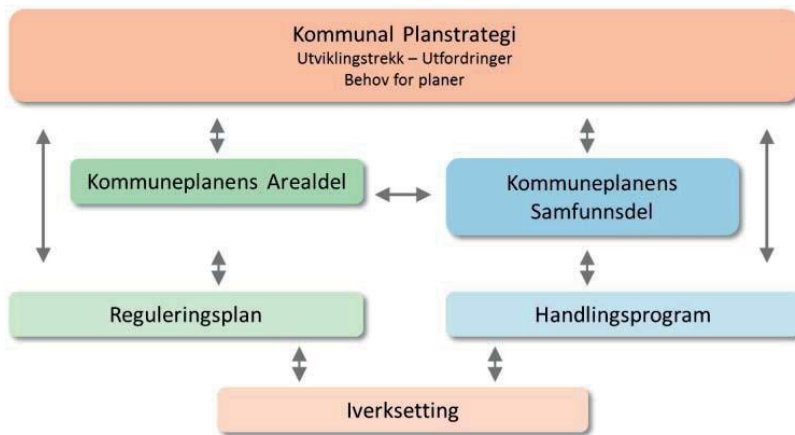


Figur 11 - Kommuneplanprosessen

Slik det fremgår av denne figuren, legger den kommunale planstrategien føringer for hvilke planprogram som skal gjennomføres i perioden. Kommuneplanen på sin side er en av de

strategiske dokumentene og virkemidlene for å besørge kommunens utvikling. Denne består av en samfunnsdel, med tilhørende arealdel og en handlingsdel.

I henhold til Welde et al. (2015) kan en det kommunale plansystemet illustreres slik:



Figur 12 - Kommunal planstrategi (Welde et al., 2015)

4.3.1 Kommunal planstrategi

Det er Plan- og bygningsloven (Lovdata, 2008) som pålegger kommunene å utarbeide en planstrategi i hver kommunevalgperiode. Det følger av § 10-1 i Plan- og bygningsloven at:

«Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.»

Selve hensikten med planstrategien er å se på kommunens planmessige behov, herunder også hvilke planoppgaver som bør igangsettes eller videreføres i de kommende 3-4 år.

Det er likevel i kommuneplanens samfunnsdel at kommunen med utgangspunkt i vedtatt planstrategi og planprogram skal beskrive hvilke mål og delmål som må prioriteres videre. Dette gir rammer for handlingsdelen, som også blir innspill til arealdelen.

Stjørdal kommune vedtok sin siste planstrategi den 17.11.2016, og det fremgår en tydelig målsetting hvor sammenkoblingen av kommunens planverk skal bli bedret gjennom planstrategien, slik at man får en bedre sammenheng mellom kommuneplanen og øvrig planverk og budsjett/økonomiplan (Stjørdal kommune, 2016).

Planstrategien problematiserer at det i 2016 var 7 år siden arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel ble startet, og det poengteres at det har skjedd mye i kommunen siden den gang – noe som taler for en revisjon av samfunnsdelen i kommende planperiode. Noe av usikkerheten

med planstrategiene følger av spørsmål knyttet til kommunestrukturen for Stjørdal. Dersom Stjørdal kommune blir del av en kommunesammenslåing så sier planstrategien at det må vurderes å utarbeide en ny felles samfunnsdel for den nye sammenslåtte kommunen.

Kommuneplanens arealdel var i 2016 kun 2 år gammel, og ble vedtatt etter flere års arbeid og mange runder med innsigelser/innspill. I arealplanen ligger det en arealreserve på flere tiårs boligbehov, men det er en svakhet i vedtatt arealdel at mange grendefelt i Stjørdal ikke ble tilstrekkelig konsekvensutredet før politisk behandling, noe som gjør at grunneiere og eiendomsutviklere ikke finner det økonomisk forsvarlig å videreutvikle aktuelle grendefelt.

På tross av dette, og den store reserven som finnes, mener planstrategien at det ikke er behov for en ny revisjon av kommuneplanens arealdel i inneværende kommunestyreperiode.

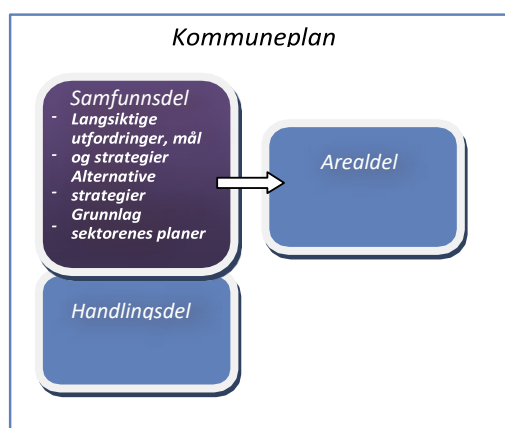
4.3.2 Kommuneplan

Det følger av Plan- og bygningsloven (Lovdata, 2008) § 11-1 at:

«Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.»

Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument, som skal gi rammene for utvikling av kommunesamfunnet og forvaltningen av arealressursene. Kommuneplanen er delt opp i en samfunnsdel og en arealdel (Welde et al., 2015).

Kommuneplanen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre de fire påfølgende budsjettår. Handlingsplanen rulleres hvert år samtidig med budsjett. Økonomiplanen blir dermed som en handlingsplan å regne. Kommuneplanens sammensetning illustreres slik av Miljøverndepartementet (2012):



Figur 13 - Kommuneplanens sammensetning (Miljøverndepartementet, 2012)

4.3.3 Kommuneplanens samfunnsdel (2010 – 2022)

Plan- og bygningsloven (Lovdata, 2008) § 11-2 sier:

«Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.»

Samfunnsdelen skal se på de langsiktige utfordringene kommunen har, herunder utfordringer innen miljø og universell utforming, samt legge mål og strategier for hele kommunesamfunnet. Det bør i en samfunnsdel også være *«vurderinger av alternative strategier for samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktige arealbehov, og ta stilling til hvilken strategi kommunen vil legge til grunn»* (Miljøverndepartementet, 2012).

Videre sier veilederen, i forlengelse av plan- og bygningsloven § 11-2, at planleggingen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig - men det likevel er viktig at strategiene relaterer seg til de målformuleringer kommunen har satt seg. Stjørdal kommune har vedtatt samfunnsdelen sist i 2010, og har i denne planen som overordnet mål om å oppnå verdiskaping, kvalitet og trivsel gjennom en bærekraftig utvikling. Stjørdal kommune skal i henhold til planstrategien vedta ny samfunnsdel i løpet av 2018. Samfunnsplanen har 5 hovedmål:

- Vekst og utvikling
- Barn og ungdom
- Miljø og klima
- Kultur
- Helse og omsorg

Disse hovedmålene har flere delmål og strategier, og inneholder for hvert delområde egne kapitler som lister opp gevinstrealiseringsmål. Delmål som direkte omhandler eller har relevans for Stjørdal kommunes byggeprosjekter er nedenfor oppsummert for ulike delområder (Stjørdal kommune, 2010).

4.3.3.1 Målsetninger i Stjørdal kommunes samfunnsdel

Stjørdal er en av Midt-Norges høyest voksende kommuner på grunn av flyplass og geografisk plassering, og samfunnsdelen poengterer at det økonomiske bildet i planperioden er en utfordring på bakgrunn av den store veksten.

Hovedtrekkene for Stjørdal kommunes samfunnsdel er at det ønskes en nøktern og ansvarlig utbygging, med bakgrunn i kommunens begrensede økonomi i planperioden.

En av de overordnede mål og strategier innenfor økonomi er å:

«Kommunens investeringsnivå reduseres til fordel for økte driftsrammer, kapasitetene i skole, barnehage, omsorgssektoren og øvrig infrastruktur søkes utnyttet i størst mulig grad før nyinvesteringer gjøres.»

I hovedmålet «vekst og utvikling» står det:

«Utbyggingen prioriteres til de riktige arealene i forhold til miljø, en effektiv utnytting av eksisterende infrastruktur et trafikkreduserende utbyggingsmønster og med en målsetting om å opprettholde bosettingen i hele kommunen. Den prosentvise fordeling av boligveksten mellom sentrum og kommunedelene videreføres med 60/40.»

Her vil Stjørdal med sin samfunnsdel tydelig prioritere utbygging som på best mulig måte tenker på miljø, infrastruktur og bosetting i hele kommunen med et uttalt mål om 60/40-fordeling.

Oppvekst:

I samfunnsdelen prioriteres rene utbyggingsprosjekter innen oppvekst lavt, da fokus skal være på høy utnyttelse av eksisterende skolekapasitet og driftsmessige forbedringer. Dette må også sees i sammenheng med de uttalte mål om å styre boligutbygging og -fortetting til allerede eksisterende kommunedeler hvor infrastruktur allerede finnes. En uttalt strategi som angår oppvekst er:

«Boligbygginga ses i sammenheng med barnehage- og skolekapasiteten. I en periode framover vil det være viktig å redusere investeringsnivået til fordel for å opprettholde og øke driftsnivået i skolen.»

Videre er det da interessant at et av samfunnsdelens uttalte måloppnåelseskriterier sier:

«Gjennom en styrt boligbygging har vi kunnet unngå eller utsette større temporære kapasitetsproblemer innen barnehageområdet og grunnskolen.»

Videre er det også et mål og strategi at Etat oppvekst skal utarbeide en oppvekstplan i planperioden.

Helse og omsorg:

For «Helse og omsorg» er det i samfunnsdelen mye fokus på driftsoptimalisering og gjennomgang av tjenestetilbud, men den er samtidig også mer konkret når det gjelder byggeprosjekter. I størst grad omhandler disse strategiene styrking av boligtilbudet

(kommunale boliger) for spesielle grupper/vanskeligstilte, men også en videreutvikling av DMS-tilbudet, samt tiltak innen ulike avlastningsordninger, dagplasser og korttidsplasser. Strategiene omhandler også samfunnsmessige mål innenfor arealdisponering, rekkefølgekrav for bosetting og boligutbygging. Det vises til kommuneplanens arealdel for utfyllende bestemmelser.

Kultur:

Etat kultur har i samfunnsdelen to uttalte tydelige strategier for utbygging i planperioden, og det er et nytt kulturhus med de driftsmessige fordeler dette gir, samt at det skal bygges et bergkunstmuseum i planperioden.

4.3.4 Kommuneplanens arealdel (2013 - 2022)

Som man ser av Figur 12 i kapittel 4.3.1, skal også det kommunale plansystemet inneholde en arealdel. Denne reguleres av Plan- og bygningsloven (Lovdata, 2008) § 11-5:

«Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område. Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.»

Kommuneplanens samfunnsdel skal også gi grunnlaget for overordnede prioriteringer i arealdelen. Stjørdal kommune har vedtatt arealdel sist i 2014, og skal i henhold til planstrategien ikke vedta ny arealdel i aktuell planperiode. (Stjørdal kommune, 2014b)

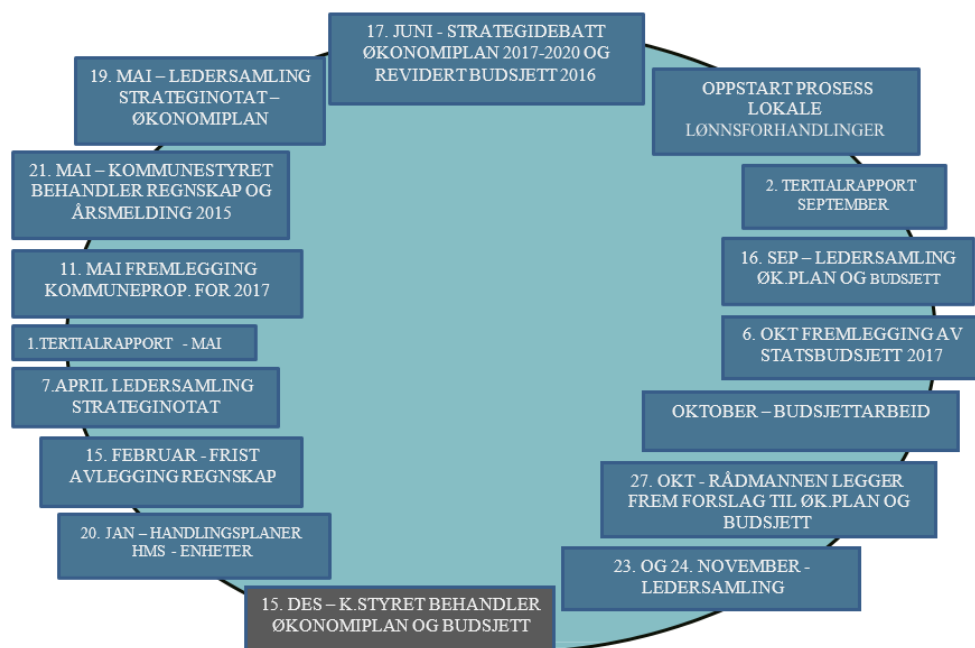
4.3.5 Økonomiplan og budsjett

I henhold til Welde et al. (2015) skal samfunnsdelen inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel for de fire påfølgende budsjettår eller mer. Det er i dette handlingsprogrammet at økonomiske tiltak (som er innenfor rammer) skal konkretiseres. Welde et al. (2015) beskriver også at økonomiplanen må ta utgangspunkt i de langsiktige mål og strategier som kommunen har, for å utdype hvordan kommunen best kan nå politiske mål. Som en del av økonomiplanen er det i det første året lagt inn et årsbudsjett som er bindende. Dette årsbudsjettet beskriver ressursfordelingen for det gjeldende året, og skal være inndelt i en driftsdel og investeringsdel. Økonomiplanen skal følgelig vise hvordan kommunens

investeringer i bygg påvirker kommuneøkonomien i perioden. Typisk vil en byggeinvestering ha et vesentlig lengre perspektiv enn fire år, og dette bør også fremgå av økonomiplanen.

Stjørdal kommune v/Rådmannen har utarbeidet et årshjul for arbeidet med økonomiplanen.

I dette årshjulet presenteres hvordan Rådmannen jobber med den kommunale planstrategien for å ivareta forpliktelser som følger av lovmessige forpliktelser.



Figur 14 - Rådmannens årshjul

En viktig del av arbeidet med økonomiplanen er strategidebatten som skjer i juni. I den aktuelle strategidebatten som er forløper til økonomiplanen (2017-2020) er det vedtaksfestet at investeringer skal gjennomføres innenfor en ramme på 100 millioner i årlig gjennomsnitt til ikke-selvfinansierende tiltak.

4.3.6 Handlingsplaner etat oppvekst, skolebruksplan

Skolebruksplan / Mulighetsstudie for skolestruktur

I 2015-2016 ble det utarbeidet en mulighetsstudie som vurderer kommunens skolekapasitet, samt hvilket utbyggingsbehov de kommunale grunnskolene får i fremtiden. Studien tar utgangspunkt i befolkningsprognoser fra ulike hold, men hovedsakelig basert på det interkommunale regionsamarbeidet (Trondheimsregionens prognose).

Det ble også parallelt med mulighetsstudien gjort en vurdering av overordnet tilstandsanalyse av samtlige kommunale skole- og barnehagebygg. Dette for å ha grunnlag for å mene noe om FDV/investeringsbehov i fremtiden. Sluttproduktet i skolebruksplanen er en opplisting av alternative løsninger, med anbefalinger fra konsultentselskapet som utarbeidet den.

4.3.7 Handlingsplan etat omsorg, «Omsorg 2030»

«Omsorg 2030» tar for seg de konkrete bestillinger som Kommunestyret har kommet med, samtidig som den tar opp signaler fra sentrale myndigheter om hvordan framtidens omsorgstjenester bør organiseres. Som tillegg til planen vil konkret handlingsplan for hvert år i perioden vedlegges, slik at det er mulig å holde oversikt til enhver tid hvor man er i henhold til planene. Omsorgsplanen viser også til at omsorgsbegrepet må gjelde for alle innbyggere i alle livsfaser «*fra vogge til grav*». Herunder menes det at etat teknisk drift, etat oppvekst, etat kultur og naturligvis etat omsorg må se på løsninger på tvers av etater.

I handlingsplanen «Omsorg 2030» er det også listet opp noen aktuelle fokusområder/hovedstrategier, som er:

1. Velferdsteknologi
2. Helhetlig pasientforløp i hjemmet
3. Rehabilitering
4. Rekruttering
5. Omsorgsomgivelser

«Omsorg 2030» sier også en god del om utbyggingsbehov, og har en egen handlingsplan som konkretiserer behovene i perioden frem mot 2030. I planen omtales det også en skissert plassering av de tiltakene som nevnes, og det er for alle tiltakene – med unntak av ett – båndlagt i kommuneplanens arealdel. Handlingsplanen nevner blant annet:

- 12 omsorgsboliger (for salg i borettslag) innen 2018.
- 80 omsorgsboliger innen 2019
- Helsehus innen 2022
- 203 omsorgsboliger innen 2025
- 100 kommunale utleieboliger innen 2030

4.3.8 Delegeringsreglementet i Stjørdal kommune

Stjørdal kommune har et delegeringsreglement (Stjørdal kommune, 2014a) som først ble vedtatt i Kommunestyret i 2007, deretter revidert 2008, 2011, 2012 og sist i 2014.

Delegeringsreglementet beskriver de ulike delegeringene og fullmakter som er gitt av Kommunestyret. Dokumentet beskriver de ulike fullmakter som er gitt til eksempelvis Ordfører, Formannskapet, ulike utvalg og komitéer, samt til administrativt nivå i kraft av Rådmannen, kommuneoverlege og brannsjef. Det følger av Kommuneloven (Lovdata, 1992) § 8, 3. ledd at «*Formannskapet og fylkesutvalget kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.*». I kommunens delegeringsreglement punkt 3.4, gis Formannskapet «*ansvar og avgjørelsesmyndighet i alle saker innenfor kommunaltekniske og*

kommunale eiendommer i den utstrekning det ikke er vedtatt lagt til et annet organ eller Rådmannen, eller begrenset av andre vedtak.»

4.3.9 Økonomireglement

Som en del av handlingsprogrammet i den kommunale planstrategien har også Stjørdal kommune et økonomireglement (Stjørdal kommune, 2017b), som ble vedtatt av Kommunestyret i 2010, men senere revidert og rullert i 2017.

«Økonomireglementet skal beskrive hovedreglene for den økonomiske styring av kommunens virksomhet. Det skal klargjøre det ansvar politiske fora og administrasjonen har for sin økonomiske virksomhet. Det beskriver rettigheter og plikter som gjelder for bruk av budsjettet, og for delegering av myndighet.»

Det er i økonomireglementet pkt. 7 («Investeringsbudsjettet») at Stjørdal kommune beskriver enkelt hvordan en tradisjonell byggeprosess/investeringsoppgave bør gjennomføres.

I økonomireglementet er det skrevet at investeringsoppgaver av en vesentlig størrelse/kompleksitet skal utredes som et forprosjekt. Reglementet sier videre at forprosjektet skal inneholde *«teknisk beskrivelse, tomtevalg og arealbruk, situasjonsplan, tegninger som viser bygninger og anlegg, fremdriftsplan, driftskalkyle og investeringsoverslag samt forslag til vedtak om tilskudd/låneopptak der dette er i tråd med vedlagte finansieringsplan»*. Forprosjektet skal legges frem for behandling i formannskapet/kommunestyret. Videre vises det til pkt. 7.2 («Kontrahering, valg av anbyder») i økonomireglementet, som viser til at etter tilbud er evaluert, så er Rådmannen delegert myndighet til å velge entreprenør.

5 Resultat og analyse

Med utgangspunkt i våre intervjuer, slik som metodisk beskrevet i kapittel 3.3, så skal vi her se om våre kategoriserte funn kan svare på våre problemstillinger. Vi har derfor også her valgt å dele opp dette kapittelet i to hoveddeler, som henholdsvis omhandler strategiforankring og arbeidsprosess. For problemstillingen knyttet til strategi har vi stilt følgende spørsmål, som søker å skille mellom ulike relevante funn;

- Hvilke strategier finnes, og hvordan er disse retningsgivende?
- Hvilke barrierer/utfordringer finnes for å etablere strategi?

For arbeidsprosess har vi benyttet oss mer direkte av teoriforankring, og delt opp våre funn etter en mer detaljert oppstilling. For begge hoveddeler har vi valgt ut funn som vi mener er relevante å diskutere/drøfte og gi anbefalinger ut ifra i neste kapittel.

5.1 Del 1: Strategiforankring

Denne hoveddelen søker å beskrive og presentere de resultater vi har funnet fra intervjuene, for å besvare på problemstillingens første del, «*Hvordan, og i hvilken grad, har Stjørdal kommune en strategisk tilnærming til investering i byggeprosjekter?*». Under denne hoveddelen har vi videre delt opp i to spørsmål som presenterer de funnene som best forsøker å gi svar på problemstillingen.

5.1.1 Hvilke strategier finnes, og hvordan er disse retningsgivende?

Kommunal planstrategi:

Blant våre informanter var det planstrategien som ofte ble nevnt som førende for Stjørdal kommunes strategiarbeid. Planstrategien gir ifølge enkelte av informantene ingen andre føringer enn tidspunkt for når planer skal oppdateres og rulleres. Informantene har i stor grad en felles oppfatning av hvordan Stjørdal kommunes strategiske dokumenter henger sammen.

Informantene i administrasjonen gir et inntrykk av at det mangler prioriteringer mellom «*siloene*», det vil si etatene oppvekst og omsorg. Det er av flere informanter et større fokus på begrepet «*planer for fremtiden*» fremfor «*strategi*», selv om flere også benytter seg av strategibegrepet. Enkelte informanter uttrykker at det er viktigere å se hva som «*skjer i markedet*», fremfor å bli bundet av nedskrevne og til dels utdaterte strategier og/eller planer.

Kommuneplanens samfunnsdel:

Samfunnsdelen blir av samtlige informanter omtalt som utdatert og lite verdifull som strategidokument, siden dette ikke er oppdatert på flere år. De fleste informantene uttrykte at

kommuneplanens samfunnsdel ikke oppleves som et styrende dokument, fordi det ikke er oppdatert og følgelig ikke er et «levende» dokument. Enkelt personer uttrykte allikevel at man ofte ser at saksfremlegg refererer til samfunnsdelen som bakgrunn for innstilling. Det var så mange som syv av informantene som poengterte at målene i samfunnsdelen var så mange at det ikke ga føringer for prioritering. Enkelte argumenterte for at dette kom som følge av benkeforslag og føringer i beslutningsprosessen. Andre uttrykte også at samfunnsdelen inneholdt motstridende mål, samt mål som sto i motsetning til kommuneplanens arealdel.

Kommuneplanens arealdel:

Én informant oppga at kommuneplanens arealdel er mangelfull når det kommer til bestemmelser og plankart for fremtidige arealer. Likevel opplevde flere informanter arealdelen til å ha verdi og å være gjeldende siden siste revisjon ble gjort i 2014. Noen av våre informanter nevnte ikke arealdelen i det hele tatt, men flere nevnte kommuneplanens arealdel i sitt resonnement omkring hvilke dokumenter som var førende. Det kom da frem at arealdelen var retningsgivende gjennom å blant annet gi rammebetingelser for byggeinvesteringer. Ut over plassering og tomtebruk var det ingen informanter som uttrykte at arealdelen ga prioritering av byggeprosjekter. To informanter savnet presiseringer rundt rekkefølgebestemmelser i strategisk sammenheng.

Omsorg 2030:

I følge informantene som tilhører etat omsorg er handlingsplanen «*Omsorg 2030*» styrende for all virksomhet, inklusive nasjonale føringer og utvikling innen moderne omsorgsarbeid som hjemmebaserte tjenester og teknologi. Informantene sier videre at handlingsplanen gir antakelser om behov som følge av demografiprognoser, som også normalt fører til byggeprosjekter. Informantene var tydelige på at handlingsplanen har høy nytteverdi som strategisk dokument. Enkelte av informantene utdypet lite eller nevnte ikke denne handlingsplanen, og vi har valgt å tyde dette som lite kjennskap til dens strategiske verdi. Flere informanter opplevde likevel «*Omsorg 2030*» til å være strategisk førende. Eksempelvis vil trolig «*Helsehus*» som er målsatt i «*Omsorg 2030*» bli besluttet som følge av strategisk forankring. Informanter fra etat omsorg uttrykket en etterspørsel etter styringssignaler fra rådmannens ledergruppe. Enkelte uttrykte også at tilleggsinitiativ ut over innholdet i «*Omsorg 2030*» kunne tilkomme. Planen brukes også for å vurdere måloppnåelse og er således strategisk bindende for innsatsen i perioden.

Skolebruksplan:

På lik linje som med handlingsplanen «*Omsorg 2030*», har etat oppvekst sin skolebruksplan. Skolebruksplanen ble av flere informanter på tvers av etatstilhørighet bemerket som et dokument med mindre strategisk verdi enn andre handlingsplaner. En av påstandene var at skolebruksplanen inneholder mindre konkretiserte fremtidsplaner enn for eksempel «*Omsorg 2030*». Noen informanter hevdet likevel at skolebruksplanen er et godt strategisk dokument ut i fra virksomhetsområde. De viste til at skolebruksplanen er et dokument som nylig er utarbeidet og som gir grunnlagsdata for fremtidig skoleplanlegging. Én informant hevdet likevel at skolebruksplanen ikke har den strategiske retningen som er ønskelig for fremtiden, og derfor må administrasjonen i større grad bruke markedsforståelse og politiske partiprogram for å finne retningen til etat oppvekst. Noen informanter uttrykte at dokumentet manglet mål og tydelige anbefalinger i tillegg til manglende utredninger. Dette kan gi planer som ikke lar seg gjennomføre og som videre fører til frie midler som kan brukes på ad-hoc initiativ.

Strateginotat, budsjett og økonomiplan (4 år)

De aller fleste informanter nevnte disse tre dokumentene som noen av de mest verdifulle og førende strategiske dokumentene Stjørdal kommune har, med spesielt fokus på budsjettet. Det er i disse dokumentene at den kortsiktige retningen og økonomiske avsetningen plasseres, og det var enighet om at disse dokumentene har høy verdi. Det var også flere informanter som mente at vedtatt økonomiplan og budsjett ikke trenger å ha sammenfallende mål med overordnede dokumenter.

Flere på ledernivå referer til høy strategisk verdi i de strategiske satsningsområdene:

- Vekstkommune
- Kvalitet
- Samhandling

Enkeltinformanter hevdet også at økonomiplan og –budsjett i noe grad er satt opp etter «*innfallsmetoden*» og ikke ut fra strategiske og/eller overordnede planer.

Det var en spredning blant informantene på hvordan de så på disse dokumentene og deres grad av forpliktelse, fra at notatet var førende, til at også budsjettet bare var vedtatt inntil nytt vedtak forelå. Utsagn av typen «*Rådmannen må legge frem forslag til 4-årsplan basert på strateginotatet, men politisk vedtak lar seg nødvendigvis ikke styre/prioritere ut fra dette*» ble uttrykt. Administrasjonen legger frem administrativt førende strategier, men vedtak følger

nødvendigvis ikke dette. Enkelte ga også uttrykk for at «*strateginotat og 4-årsplan er det som er førende, ingen andre dokument med lengre tidshorisont er mer førende*».

Administrativ og politisk ledelse

Enkelte informanter ytret at vedtak ikke nødvendigvis gjøres i overenstemmelse med forslag til innstilling. Innstillingsforslaget er gjerne forankret i planer og strategier, men vedtakene kan gå på tvers av forslag. Noen informanter hevdet da at ingen av dokumentene er strategisk førende, men at budsjettet er det som er førende inntil et nytt vedtak er fattet. Vi hørte flere ganger uttrykket «*et vedtak er bare gyldig inntil neste vedtak*» blant våre informanter i ledende posisjoner. Andre informanter gir innspill om at kommunen bør bli flinkere til å diskutere hva som bør prioriteres på tvers av etater og konkretisere dette skriftlig.

Informantene hadde gjerne innspill angående det politiske og administrative samspillet. Det kom innspill av/om vedtaksfattende organ som: «*... tror ikke på planøkonomien*». Dette kategoriserer vi som at politisk nivå i større grad enn å være styrt av planer og strategier, velger å vurdere verdensbildet til enhver tid og fatte de beste vedtakene ut fra nåsituasjonen. Administrativt er det av flere nevnt at det eneste som er førende for målet om en forsvarlig økonomisk styring er gjennom en investeringsbegrensning på 100 millioner pr. år. Det ble også av enkelte uttrykt at politikerne hadde en ekstra dimensjon i forhold til valgperiode, vise handlingskraft, samt opposisjonens ønske om å berede grunnen for et maktskifte. Flere informanter fra administrasjonen anga et savn etter tydeligere strategisk retning fra politisk hold. Det ble også uttrykt at politiske benkeforslag fører til redusert strategisk verdi av strategiske dokumenter siden retningen og strategien blir sprikende. Det vi også observerte gjennom våre intervju var at informanter i ledende posisjoner hadde større overblikk og kjennskap til strategier på tvers av etater og fagområder. Informantene som var på rådgivernivå hadde større fokus på sine egne fagområder og strategier knyttet til sin etat.

5.1.2 Hvilke barrierer/utfordringer finnes for å etablere strategi?

Her har vi valgt å gruppere våre funn etter typen barriere som ble mest brukt av informantene. Det er her forsøkt kategorisert ut ifra organisatoriske-, kompetanse-, kapasitets- og kommunikasjonsbaserte barrierer.

For lite kapasitet:

Blant flere av våre informanter er det også uttrykt bekymring for at det er for lite administrativ kapasitet til å jobbe strategisk. Dette oppgis blant annet å skyldes manglende ressurser og

kapasitet til å lage gode saksfremlegg. Det ble også påpekt at teknisk etat mangler en stabsfunksjon, og som følgelig vil ha noe lavere kapasitet til å jobbe strategisk. Dette medfører blant annet kapasitetsutfordringer på å gjennomføre alle politiske bestillinger, samt oppnå alle planer på teknisk etat.

Manglende kompetanse:

Det ble nevnt at det finnes varierende grad av strategikompetanse, herunder både på administrativt og politisk nivå. Videre nevnte en informant at Rådmannens ledergruppe av og til mangler kompetanse til å ta utfordringer/samhandling opp mot politisk nivå.

Det er videre påpekt fra flere hold at det er varierende kompetanse på både arbeidsprosess og strategitenkning i de ulike etatene. Dette ble spesielt knyttet opp mot byggeprosjekter og kompetansen i tidligfase.

Motstridende interesser:

Motstridende interesser, spesielt mellom politisk og administrativt nivå ble belyst av flesteparten av informantene. Her har stort sett de fleste informantene påpekt opplevelse av en ulik grad av barrierer knyttet til «*forskjellig virkelighetsforståelse*». Enkelte informanter mener at politikerne har sine egne interesser og grender som hjertesaker, og at dette påvirker beslutningsprosessen, mens andre påpeker at det er uheldig med benkeforslag som vanner ut den strategiske retninger. Her nevnes spesielt det politiske handlingsrommet mot den administrative retningen. Samtidig er det også blant mange informanter påpekt at det finnes motstridende interesser også mellom de ulike fagområdene og «*siloene*» internt i kommunen.

Manglende koordinering:

Like ofte omtalt som i forrige grupperinger, er den manglende koordineringen som mange informanter opplever mellom etater og ledernivå. Det ble av flere informanter påpekt at manglende samarbeid mellom etater gir en «*kamp om knappe ressurser*» fremfor koordinering på tvers. Her nevnes også at det er mangelfull koordinering mellom bestillende etat og teknisk etat ved eksempelvis etablering av nye boligområder, slik at manglende samarbeid gjør at man går glipp av å planlegge fellesbygg og utnytte tomtene på best måte. Det ble av to informanter også stilt spørsmål til om det kan være hensiktsmessig å tenke seg en strategisk utbyggingsenhet i Stjørdal kommune.

Politisk kapasitet:

Flere informanter opplevde også politisk kapasitet til å være en barriere, og mener med dette at den saksmengden som produseres ofte gjør at det blir vanskelig for politikere å sette seg inn i alle aspekter/alternative vurderinger av en sak. Enkelte informanter påpekte følgelig at dette medfører en fordel for heltidspolitikere. Samtidig ble det av mange informanter vist til at valgperioden gjør at beslutninger og kapasitet prioriteres for å vise handlingskraft. Et eksempel som ble nevnt av en informant er at det i løpet av større prosjekter kan være ulike politiske sammensetninger, som endrer prioriteringene av prosjektene. To informanter hadde tanker omkring at administrasjonen burde vurdere å endre saksframlegg til en form for «*executive summary*» slik at det blir bedre for politisk nivå å enkelt sette seg inn i saker.

Endringer i rammebetingelser:

Både informanter fra administrativt og politisk nivå trakk frem endringer i rammebetingelser, eksempelvis endringer i samfunnet, arbeidsplasser, regresjon osv., kan være aktuelle barrierer.

Manglende kommunikasjon:

Det var flere informanter som påpekte manglende kommunikasjon, både internt og eksternt, som en barriere for strategisk arbeid. Her ble det trukket frem av flere informanter at det ikke er en helhetlig strategi og retning som blir kommunisert ut til ansatte i kommunen. Dette skyldes at det ikke er nok fokus på kommunikasjonsarbeid, og at det ikke er noen med særskilt ansvar for strategisk kommunikasjon i ledergruppen.

5.2 Del 2: Arbeidsprosess

Den andre hoveddelen søker å beskrive og presentere de resultater vi har funnet fra intervjuene, for å svare på problemstillingens del to, «*I hvilken grad har Stjørdal kommune en formålstjenlig arbeidsprosess i tidligfase av byggeprosjekter?*». Under denne hoveddelen ble besvarelsen gitt i to former for best mulig å svare på problemstillingen. Dette gjennom tegning og forklaring på hva som fungerer i dag, og gjennom beskrivelsene av hva som gjerne ikke fungerer like godt. Visualisering gjennom tegning er gjengitt i Vedlegg 2: Skisser fra intervju.

5.2.1 Beskrivelse av opplevd roller, oppgaver og ansvar

For å synliggjøre data fra intervjuene knyttet til hvordan Stjørdal kommune i dag organiserer arbeidsprosessen i tidligfase prosjekt går vi her igjennom noen av funnene fra intervjuene på tvers. Se (Vedlegg 2: Skisser fra intervju). Vi har nå beskrevet hvordan vi har fanget informasjon knyttet til informantenes tegninger og rollebeskriveløse. Under intervjuene ble det

også gitt mange kommentarer til hva som fungerte og hva som ikke fungerte, gjerne gjennom konsekvenser i daglig prosjektgjennomføring. Vi vil videre beskrive innspill gitt til prosessen.

5.2.1.1 Tidsforbruk

Enkelte informanter gir tydelig uttrykk for at enkelte av oppgavene knyttet til tidligfase har tatt lengre tid en nødvendig som følge av uklare arbeidsprosesser. Videre har noen av informantene også hevdet at det er uklart hva som skal leveres, til hvem og at man derfor bruker mer tid på å løse oppgavene enn hva som hadde vært optimalt. Informanter oppga også at forventningene til tidsbruk i tidligfase prosjekt var varierende og at dette hadde gitt seg uttrykk i frustrasjon til at framdriften ikke var større. Det kom også fram tydelige oppsummeringer om at det er forbedringspotensialet innen forståelse av ansvarsdelingen innen tidligfase prosjekt, og at dette bør visualiseres på en god måte.

5.2.1.2 Grensesnitt

Begrepene rundt ansvaret for prosjekter var ikke entydig beskrevet. Det ble brukt begreper som prosjekteier, sponsor, prosjektleder, prosjektansvarlig og prosjektleder. Disse begrepene var forskjellig brukt mellom informanter, men også overlappende brukt av samme informant i uttegning av arbeidsprosess (Vedlegg 2: Skisser fra intervju).

Vi finner at felles for mange informanter er at kunden defineres som samfunnsinnbyggere, men det er ikke entydig om man vurderer de folkevalgte til å representere samfunnet innbyggere, eller om kunden er innbyggerne uavhengig av politisk nivå (Vedlegg 2: Skisser fra intervju)

Videre er det stor enighet knyttet til hvem som gir oppgaven til den enkelte informanten. Dette kommer enten fra politisk nivå, planer eller ad-hoc behov i etaten (Vedlegg 2: Skisser fra intervju)

Grensesnittene ble av informantene beskrevet som tidvis utydelige. Enkelte anga at ansvarsfordelingen ikke var tydelige nok. Og at eksempelvis bestiller kompetansen ikke var god nok som et bilde på at bestiller ikke helt visste hva man kunne forvente av de andre rollene i prosjektarbeidet. Flere uttrykte at det i tidligfase var uklarhet i forhold til hvem som hadde ansvar for hva. Likedan ble det beskrevet at det ikke var noen tydelig nedskrivning eller beskrivelse av hvem som hadde ansvar for hva, og at mandat manglet. Det var også gjennomgående uklarhet i forhold til hvem som beslutter bruk av penger. Dette kunne vi se gjennom uttrykk som presiserte at ansvaret og pengebevilgninger ikke nødvendigvis ligger til

samme person, dette gjennom utsagn som, «pengene er budsjettert hos en rolle, og samme rolle er den som godkjenner bruken av pengene, men det er andre som er ansvarlig for at vi bruker disse pengene» (Vedlegg 2: Skisser fra intervju).

5.2.1.3 Kvalitet og presisjon

Oppdraget gitt av politikerne opplevdes til å være tydelig, men oppdraget kunne fremstå med lite innhold om hvem og hvordan. Her var det et savn i at prosjektorganiseringen og handlingsrommet innenfor mandatet fra politikerne ikke var detaljert nok. Dette gjaldt også videre detaljering fra rådmannen ned i organisasjonen (Vedlegg 2: Skisser fra intervju).

Det ble av flere poengtert at det er viktig at alle parter måtte samarbeide og snakke sammen kontinuerlig under prosjektfremgangen, også som et mitigerende tiltak for manglende felles praksis (Vedlegg 2: Skisser fra intervju).

Manglende presisjon i bestillinger av byggeprosjekter ble fremført som et problem, og at kvalitet på denne ville økt kvalitet og presisjon (Vedlegg 2: Skisser fra intervju).

5.2.1.4 Organisering

Mange av informantene definerte seg selv til å ha en sentral rolle i tidligfase prosjekt. Dette gjennom at flere definerte seg selv til å være prosjektleder. Innen oppvekst var det i større grad pekt på at prosjektlederrollen tilhørte eiendom. Rollebånd og organisering ble derigjennom beskrevet som utydelig (Vedlegg 2: Skisser fra intervju).

Felles for alle er at de har definert brukere og andre formelle fora som skal involveres for forankring. Dette så vi blant annet gjennom at alle informantene hadde tegnet inn AMU, brukergrupper, ansatte, politiske utvalg, tillitsvalgte også videre (Vedlegg 2: Skisser fra intervju).

5.2.1.5 Styring og drift

Ut fra intervjuene er det sprikende data rundt overlevering av oppgaven, herunder avsender, mottaker og tidspunkt for overlevering. Noen leverer oppgaven videre i organisasjonen, mens andre sender den til politisk nivå. Felles for samtlige er at oppgaven avsluttes ved å sendes til politisk nivå for beslutning av innværende fase, slik at prosjektet kan videreføres (Vedlegg 2: Skisser fra intervju).

Det ble også ytret at det var både for mange, og for få møter mellom prosjektledelsen og politisk nivå. Dette kunne være utsagn som «*I en byggeprosess burde det vært flere møter mellom adm og politisk, for å fange opp signaler underveis*». Samtidig som det ble ytret at «*mengden avklaringer med politisk ledd er en tidstyv og vi bruker uforholdsmessig mye tid på dette*».

5.2.1.6 Visualisering av krav

Flere av informantene tegnet en arbeidsprosess som blandet sammen de forskjellige fasene av tidligfase prosjekt. Skillene mellom de forskjellige fasene var tydeligere definert blant informanter som tilhørte ledergruppen enn informanter som ikke tilhørte ledergruppen (Vedlegg 2: Skisser fra intervju).

Det ble også ytret at det opplevdes å være lite forståelse for arbeidsprosessene og hvilke krav som var til blant annet regulering og arealavklaringer.

5.2.1.7 Dokumentasjon

For å gjennomføre byggeprosjekter må mye dokumentasjon være på plass. Dokumentasjon fra grunnundersøkelser, arkeologiske undersøkelser, og regulering er dokumentasjoner som noen av informantene uttrykte utfordringer med å skape forståelse for innholdskrav, tidsbetydning og avhengigheter rundt for å sikre fremdrift og sporbarhet i byggeprosjektene.

Det samme gjelder dokumentasjon av rolle og ansvar. Som tidligere nevnt kom også mangelen av mandat fram i forhold til sikring av dokumentasjon.

5.2.1.8 Læringsprosess

I intervjuene var det lite fokus fra informantene på manglende læringsprosesser. Allikevel kom det frem generelt manglende kunnskap om arbeidsprosessen og ansvarsdelingen flere ganger. Det var også gjennomgående beskrevet lite forståelse for arbeidsprosesser i tidligfase prosjekter. Videre ble det presisert et behov for kunnskapsheving for mange roller som var involvert i byggeprosjekter.

5.2.1.9 Standardiserte oppgaver

Gjennom intervjuene ble alle beskrivelsene av arbeidsprosessen i tidligfase byggeprosjekt beskrevet forskjellig. Alle beskrivelsene nevnte at beslutning skulle gjøres i politisk behandling (Vedlegg 2: Skisser fra intervju).

6 Diskusjon og anbefaling

Her har vi med utgangspunkt i våre analyser fra forrige kapittel stilt relevante funn opp mot aktuell teori og empiri som vi fant i vår dokumentstudie. Vi har også her delt vår diskusjon opp i to deler som hver omhandler hver sin del av problemstillingen.

Med bakgrunn i vår problemstilling «*Hvordan, og i hvilken grad, har Stjørdal kommune en strategisk tilnærming til investering i byggeprosjekter?*» søker vi å gi svar på om Stjørdal kommune jobber strategisk frem mot byggeprosjekter. Først må vi undersøke hvorvidt de dokumentene som vi har funnet i vår dokumentstudie samsvarer med de dokumentene som våre informanter har oppgitt. Deretter må vi se om det er hold i teorien for hvorvidt disse dokumentene kan kalles strategiske. Utfordringen i oppgaven blir derfor å se om disse har en faktisk strategisk verdi, og i hvilken grad disse fungerer som retningsgivende og førende for investeringer i byggeprosjekter.

Vi har på den ene siden lovkrav som sier noe om hvilke dokumenter kommunen skal utarbeide og som skal gi strategisk retning, mens vi på den andre siden har det praktiske bildet hvor informantene opplyser at disse dokumentene har liten/ingen verdi siden de i stor grad er utdatert eller motstridende. Samtidig finner vi også at det er ulik grad av strategisk retning avhengig av hvilke handlingsplaner man legger til grunn.

For å strukturere vårt drøftingskapittel velger vi å dele opp i fire hoveddeler. Vi vil først drøfte de mest aktuelle strategiske dokumentene og verdien disse gir, for deretter å se på relevante barrierer som motarbeider og utfordrer etablering av strategi.

For problemstillingen som omhandler arbeidsprosess «*I hvilken grad har Stjørdal kommune en formålstjenlig arbeidsprosess i tidligfase byggeprosjekter?*» vil vi nå sammenstille og vurdere funn i intervjuer mot teori og dokumentstudiet/empiri for å kunne gi et begrunnet svar.

Av drøftingshensyn velger vi ut fra problemstilling, empiri og teori å stille noen overordnede spørsmål som bidrar til en mer strukturert drøfting.

6.1 Er Stjørdal kommunes strategidokumenter strategiske?

Her har vi valgt å dele opp i overordnede dokumenter som er mest relevante, og som av våre informanter også ble oftest omtalt. Det vi i tillegg ser kan være en verdifull tilnærming for drøftingens del, sett opp imot vår empiri og teori, er å se på tidsaspektet i strategidokumentene. Derfor har vi i tillegg til kommuneplanens samfunnsdel og arealdel også valgt å dele opp i kort- og langsiktige handlingsplaner.

6.1.1 Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel

Kommuneplanprosessen er per definisjon er en lovpålagt prosess hvor plan- og bygningsloven tydelig setter krav til at kommunene skal ha planer og strategier for sitt arbeid. Dette setter nødvendigvis ikke krav til innhold og kvalitet i strategiene, men sikrer at kommunene bruker et minimum av tid på dette. I følge data fra våre intervju, er kommuneplanens samfunnsdel klart kategorisert som utdatert med minimal/liten relevans mht. beslutninger innen byggeprosjekt.

Dette ser vi også fra vår dokumentstudie som sier at samfunnsdelen ble sist vedtatt i 2010. Vi kan trygt anta at verdensbildet har endret seg mye siden da, og at både kommunens økonomi og demografi også er endret. Dette argumenterer for at planene faktisk er utdatert. På den andre siden forutsetter ikke planleggingsskolen at planene blir gjennomført, men definerer det at man faktisk har en plan til å gi strategisk verdi. Vi vil derimot hevde at en plan hvor verdensbildet ikke har noen sammenheng med det reelle verdensbildet lengre, ikke er strategisk. I intervjuene stilte vi informanter oppfølgingsspørsmål om hvorvidt samfunnsdelen heller burde rulleres hvert fjerde år med akkumulerte endringer, fremfor hvert 12. år – slik at den ble mer oppdatert og strategisk.

Tanken om å rullere oftere var ifølge våre funn fra intervju ikke aktuelt for Stjørdal kommune av hensyn til kapasitet og kompetanse. I motsetning til samfunnsdelen, oppleves arealdel å være mye mer aktuell som følge av en nyere vedtaksdato. På den andre siden er relevansen for strategisk påvirkning av tidligfase byggeprosjekter ikke like aktuell, og våre informanter var heller ikke veldig opptatt av denne koblingen.

Hvorvidt kommuneplanens strategiske dokumenter er definert som en stor eller liten strategi (Johnsen, 2014) vil mangel på økonomiske mål og nærvær av samfunns mål tydelig vise at det for samfunnsdelen kan tyde på en «stor strategi». På den andre siden vil det på bakgrunn av strategidokumentenes luftige og overordnede mål, på ingen måte kunne klassifiseres som gode strategier (Rumelt, 2012). For at disse dokumentene skulle vært klassifisert som gode strategier, måtte målene vært konkrete, prioriterte og tidsatte.

Vi fant mange overordnede mål og delmål i kommuneplanen, og informantene våre oppga også at det var mange tilkomne benkeforslag i samfunnsdelen. Vi opplever derfor ikke samfunnsdelen til å ha et bevisst forhold til økonomiske rammebetingelser, antall mål og delmål tatt i betraktning. Dette er heller ikke i samsvar med Johnsens (2014) beskrivelse av typisk offentlig sektor og deres begrensede mulighet til å øke inntektene. Det vi finner som et uttalt og viktig mål i samfunnsdelen er å redusere investeringsnivået til fordel for å øke driftsrammene og sikre økonomien, men som i retrospekt likevel ikke ser ut til å være fulgt når man betrakter antallet gjennomførte byggeprosjekter og investeringer som er gjort i første halvdel av

planperioden. Ut ifra disse resonnementene kan vi se at ambisjonen om å redusere investering ikke ble fulgt, men ambisjoner knyttet til faktiske investeringsbehov i perioden ble oppnådd etter kort tid. Ut ifra dette kan vi hevde at samfunnsdelen ikke er et strategisk dokument, ei heller spesielt førende for strategisk retning. Som en avsluttende vurdering må vi se på hvordan Mintzberg (2005, sitert i Johnsen, 2014) definerer kravene til den strategiske planleggingsskolen og graden av strategisk verdi. At man har fulgt en tidlig lagt plan er altså ikke et krav for å være strategisk. Men at man har lagt en plan som utgangspunkt og rammeverk for beslutning gir en stor grad av mulighet til å se hvordan man skal utvikle kommunen og samfunnet videre.

6.1.2 Langsiktige handlingsplaner som «Omsorg 2030» og skolebruksplanen

Som vi så av empirikapittelet består kommuneplanen også av handlingsplaner, og vi har i oppgaven valgt å dele handlingsplanene opp i lang- og kortsiktige planer. Her skal vi ta for oss de planene vi definerer som langsiktige, altså med et perspektiv på over 8 år. En handlingsplan skal detaljere de mål som samfunnsdelen legger opp, men som er tilknyttet de ulike fagområdene. For handlingsplanene var det primært funn fra intervjuene som avdekket handlingsplanene, men samtidig ble også erfaringen til forfatter vektlagt i tillegg til dokumentstudiet. I vår oppgave har vi som kjent avgrenset oppgaven til å omfatte etat oppvekst og omsorg, da disse er de mest aktuelle etatene for byggeinvesteringer.

Vi finner at det for etat oppvekst handler om skolebruksplanen, og for etat omsorg handler om «*Omsorg 2030*». I forrige delkapittel ble det sådd tvil om hvorvidt samfunnsdelen var strategisk. Handlingsplanene kan man anta skal være mer konkrete. På den andre siden har flere informanter gitt tydelige signaler om at skolebruksplanen ikke gir prioriteringer eller klare anbefalinger om løsning. Dette må igjen vurderes opp imot hvilke konkretiseringer som er hensiktsmessige. Det ble blant våre informanter argumentert for at demografisk utvikling kan gjøre planer verdiløse, da store samfunnsendringer endrer prognose og utvikling. Med utgangspunkt i teori om at planen ikke nødvendigvis må følges (Mintzberg et al., 2005), ser vi ikke dette som sant. Planen ville gitt et utgangspunkt og rammeverk for beslutning. Det at skolebruksplanen ikke gir konkrete mål, vil argumentere for at planleggingsskolen ikke er den strategiske hovedretningen. Vi ser her at perspektivet innen skolebruksplanen i større grad er å avvente valg inntil man har større kunnskap om omgivelsene. Man søker i læringsskolen å utnytte utvikling i omskiftelige omgivelser og derigjennom finne strategiske løsninger. Det faktum at skolebruksplanen velger ikke å sette klare mål med tydelige prioriteringer kan være

et argument for dette. Videre kan man argumentere for at spillet i maktskolen ikke er ubetydelig i skoledebatten. Stort politisk engasjement og spredning i ønske viser at maktskolen også er av stor betydning i skolebruksplanen. Etat oppvekst er muligens den etaten som opererer under størst markeds konkurranse gjennom driften av kommunale barnehager i et marked med ca. 50 % private barnehager. Ut fra posisjoneringsperspektivet, eller nærmere bestemt utformings- eller posisjoneringskolen, kunne man fort sett for seg at Stjørdal kommune burde gjennomført en markedsanalyse før investering i barnehagebygg. På den andre siden har vi ingen data hverken fra intervjuer eller dokumentstudiene som underbygger at barnehagebygging besluttes ut fra andre perspektiver enn makt- eller læringsskolen. Går vi over til etat omsorg på den andre siden, er «Omsorg 2030» en handlingsplan som i mye større grad er målbar og konkret. Data fra intervjuene underbygger at denne planen i tillegg til å være en handlingsplan også fungerte som en plattform for vurdering av måloppnåelse. Dette underbygges ytterligere gjennom de strukturerte og målbare målene i Omsorg 2030. Denne handlingsplanen legger slik sett en tydelig plan for fremtiden og viser, i motsetning til skolebruksplanen, en tydelig tilhørighet under planleggingsskolen.

Fra informantene ble det også ytret at man savnet styringssignaler, noe som kan være et uttrykk for at handlingsplanene ikke var tydelige nok, eller at man i utformingen av disse planene ikke opplevde grunnlaget for planen å være forankret.

Handlingsplanenes strategiske størrelse kan defineres til å være noe forskjellige. Skolebruksplanen og etat oppvekst har ut fra et makt- og læringsskoleperspektiv en strategi som ikke tydelig setter mål om å påvirke samfunnet ut fra et perspektiv om å holde mulighetene oppe. En konsekvens av dette kan være mindre forberedte planer og mindre kvalitet i beslutningsunderlag, som igjen kan føre til at planene har større sannsynlighet for å møte hindringer. Disse hindringene kan igjen føre til muligheter for ad-hoc investeringer på andre områder. I tillegg vil strategiens «godhet» være relativt lav ut fra at ambisjonene ikke er konkretiser gjennom annet enn mange alternative muligheter. Vi kan således definere strategiene innen etat oppvekst til å være i retning av liten og mindre god strategi. Videre har det blitt hevdet at etat oppvekst ikke er strategisk, men dette er motstridene til vår definisjon om at deres arbeid favner under makt- og lærlingskolen. Etat oppvekst er derfor strategisk.

Etat omsorgs strategi setter i større grad retning for å utvikle samfunnet og er målbare, dette gjør at vi kan definere strategiene under etat omsorg til å være store, gode og tydeligere under planleggingsskolen og følgelig kan si at også etat omsorg er strategisk.

6.1.3 Kortsiktige handlingsplaner som økonomiplan, strateginotat og budsjett

I motsetning til de langsiktige handlingsplanene, som er tilknyttet de ulike fagområdene/etatene, har vi definert økonomiplanen og budsjett til å være kortsiktige handlingsplaner siden disse fokuserer på de neste 4 år. Økonomiplan og budsjett er blant de dokumentene som alle informanter hadde et forhold til, og som de generelt beskrev som de mest strategiske. Stort sett alle informanter mente at disse dokumentene har høy strategisk verdi, samt at dokumentene både er tydelige og klart strategisk førende. På den annen side var enkeltinformanter som uttrykte bekymring for at økonomiplanen i noen grad kunne periodevis fremstå som påvirket av innfallsmetoden, spesielt fra politisk nivå.

Økonomiplanen behandles årlig og inneholder konkrete handlinger og strategier for de neste 4 år. Budsjettet er en del av økonomiplanen, og båndlegger økonomiske midler for påfølgende år. Vi fant både i empiri og fra intervju at budsjettet og økonomiplanen prioriterer de konkrete midlene innenfor rammebetingelsene som er satt igjennom den vedtatte gjennomsnittlige investeringsgrensen på 100 millioner pr. år. Dette gjelder dog kun for de ikke-selvfinansierende investeringstiltakene. Med bakgrunn i dette er økonomiplanen og budsjettet klart konkrete, prioritert og tidsatt og følgelig en god strategi (Rumelt, 2012). Det er likevel slik at budsjettet gir tydelige og ugjenkallelige føringer for iverksettelse i påfølgende år, og da vil vi hevde at det ikke kan sies å være en strategi når pengene er lånt opp og står klare på konto. Uavhengig av årsbudsjettet ser vi at økonomiplanen faller innom planleggingsskolen, ved å være en tydelig plan og retning for fremtiden. Det viser seg likevel som en del av dokumentstudien at økonomiplanen har noen grad av motstridende strategier, og da ser vi at det blant annet gjelder mot samfunnsdelen. Man kan argumentere for at dette er med bakgrunn i en vurdering som må gjøres i det verdensbildet man faktisk lever i, og ikke med bakgrunn i en overordnet visjon. Videre er det også blant våre informanter et stort fokus på at politisk nivå har egne agendaer og prioriteringer, som argumenterer for at økonomiplanen også må plasseres i maktskolen, i tillegg til planleggingsskolen. Våre informanter beskriver at de opplever økonomiplanen for å være strategisk underveis i prosessen frem mot innstilling, men når det er behandling i Kommunestyret blir dokumentet i mindre grad strategisk, siden man her får introdusert maktbegrepet. Men med det sagt, kan det argumenteres for at økonomiplanen også har plass i

læringsskolen siden den bruker historikk og lærer av dette for å finne veien videre. Hvilken skole økonomiplanen må plasseres i vil vi påstå avhenger i større eller mindre grad av hvor økonomiplanprosessen er på Rådmannens årshjul (Mintzberg et al., 2005).

Med bakgrunn i de momenter som fremkommer ovenfor, både empirisk og metodisk, kan det argumenteres for at Stjørdal kommunes kortsiktige handlingsplaner i stor grad fremstår som strategiske, men at disse preges av å være påvirket av flere strategiske skoler. Dette påvirker hvordan dokumentene håndteres, og i hvilken grad det vil gi opplevd verdi av strategiske føringer. Årsbudsjettet er en konkretisering av en fireårsplan og vil i seg selv ikke være definert som strategisk, men økonomiplanen vil vi likevel påstå er strategisk.

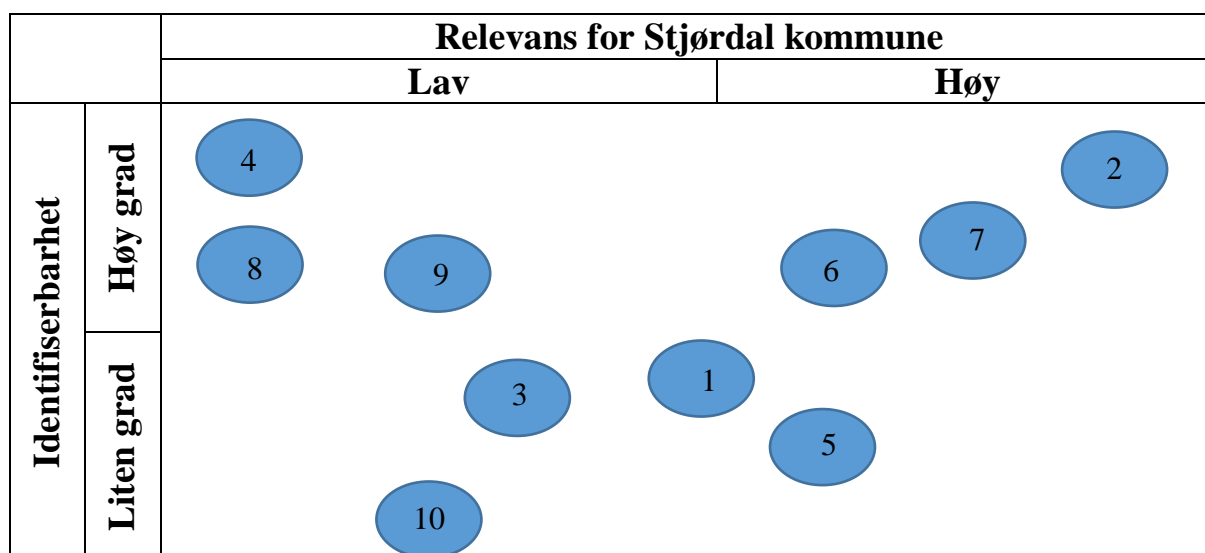
6.1.4 Stjørdal kommunes strategiskoler

Ut fra kapittel 6.1.1 til 6.1.3 har vi nå gått gjennom data fra intervjuer og empiri. Dette har vi satt opp mot teori og diskutert hvorvidt Stjørdal kommune er strategisk eller ikke. Vi ser her at planleggingsskolen klart blir brukt oftest, og at denne tydelig ligger til grunn for mye av det strategiske arbeidet i kommunen. Videre ligger maktskolen, sammen med læringsskolen, like tydelig til grunn for arbeidet med økonomiplan og skolebruksplan. Disse tre strategiskolene er ut fra vår vurdering de strategiskolene som blir fulgt i Stjørdal kommune. På den andre siden kunne vi argumentert for at omgivelsesskolen og utformingsskolen var viktig på bakgrunn av at mange informanter ofte løftet frem betydningen av endringer i samfunnet. Vi ser allikevel dette som vikarierende argumentasjon ut fra de faktiske strategiske dokumentene som tydeliggjør maktens betydning, samt deres erfaringsbaserte tilnærming. Videre kunne vi argumentert for at politisk nivå legger strategier basert på hva kunden (samfunnets borgere) ønsker uten å ha hundre prosent oversikt over hva kunden faktisk ønsker. Dette ville således vært et argument for kognisjonskolen. På bakgrunn av oppgavens omfang, og at denne er avgrenset til administrativt nivå i Stjørdal kommune, ser vi ikke denne strategien som førende for administrasjonen, men at maktskolen er konsekvensen av en mulig kognisjonskole. Ser vi på entreprenørskolen og konfigureringskolen har vi ikke funnet tegn til at Stjørdal kommune jobber ut fra disse skolene. Dette kan være fordi entreprenørskolen er langt fra offentlig sektor særpreg (administrativ og politisk ledelse), mens konfigureringskolen er krevende å identifisere gjennom intervju og dokumentanalyse. Kulturskolen er heller ikke identifisert i intervjuer eller empiri. Dette kan ha bakgrunn i at Stjørdal kommune er relativt stor, med hyppige utbyttinger, stor vekst og kontinuerlig behov for å endre arbeidsform. Vi ser også at

maktskolen kan være motstridende til kulturskolen og at betydelig grad av planlegging tydeliggjør hva som er kommunens fremtidsstrategi.

Vi har videre satt opp en visualisering av hvordan vi opplever strategiskolene i Stjørdal kommune. Figuren nedenfor beskriver relevans for Stjørdal kommune og i hvilken grad den er tilgjengelig for observasjon, representert gjennom «identifiserbarhet».

Strategiskoler	
1. Utformingsskolen	2. Planleggingsskolen
3. Posisjoneringsskolen	4. Entreprenørskolen
5. Kognisjonsskolen	6. Læringsskolen
7. Maktskolen	8. Kulturskolen
9. Omgivelsesskolen	10. Konfigurasjonsskolen



Figur 15 - Stjørdal kommunes strategiskoler

6.2 Hva kan være årsaken til nåværende strategiske tilstand?

På bakgrunn av drøfting av data og empiri rundt Stjørdal kommunes strategiske størrelse, «godhet» og strategiskoler, vil vi nå diskutere noen av innspillene til hva som kan være årsaken til dagens nåværende strategiske tilstand i kommunene. Vi vil her se på de mest sentrale uttrykkene av barrierer og sette dem opp mot teori og empiri.

For lite kapasitet:

Fra data finner vi at flere uttrykte at det var for liten kapasitet til å utforme strategier innen kommunens virksomhetsområder. Dette ble uttrykt gjennom manglende kapasitet til å lage gode saksfremlegg, utarbeide arealplaner, tid til å jobbe strategisk og gjennomføre andre

politiske bestillinger. Ut ifra status kommuneplanens samfunnsdel kan vi anta at for liten kapasitet kan være en av årsakene til at denne ikke er rullert siden 2010. På den andre siden kan det være andre årsaker som gjør at dette ikke er prioritert og at kapasitetsøkning ikke er en realistisk mulighet. Igjen kan man stille spørsmål ved om man kan hevde det til å være for liten kapasitet når vi setter dette opp mot «*Omsorg 2030*» som tyder på å være en stor, god strategi, innenfor planleggingsskolen. På samme måte kan vi se denne utfordringen opp mot de strategiske skolene som er brukt i denne oppgaven. Det vil ut ifra et perspektiv om makt- og læringsskolen være mindre behov for strategisk forberedelseskapasitet. Men i større grad til dokumentering og forberedelse av saksunderlag i et vesentlig kortere tidshorisont.

Manglende kompetanse:

Manglende kompetanse var også et argument som ble ytret i intervjuene, og dette kan man se opp mot hvilke skoler som brukes innen strategifaget. Om man har manglende kompetanse til å planlegge under planleggingsskolen vil dette klart kreve en annen kompetanseheving enn om man har manglende kompetanse innen læringsskolen. Som nevnt i avsnittet over vil strategier innen makt- eller læringsskolen kreve en annen tilnærming med vesentlig kortere tidshorisont enn arbeid innen planleggingsskolen. Videre kan vi se på kompetanse til å støtte maktperspektivet og slikt sett vurdere hvorvidt Stjørdal kommunes administrasjon støtter dette perspektivet og legger frem saksfremlegg som gagnar dette perspektivet. Dette har vi ikke gått i dybden på og vil derfor ikke kunne besvare spørsmålet, annet enn at vi kan anbefale en videre undersøkelse av området.

Motstridende interesser:

I en kommune vil et av de tydeligste barrierene være motstridende interesser, noe som også kom frem i intervjuene i denne oppgaven. Dette var spesielt mellom politisk og administrativt nivå. Ser vi dette mot teorien til Johnsen (2014) er dette helt klart i samsvar med hans beskrivelse av de største forskjellene mellom privat og offentlig sektor. At motstridende interesser også er tydelig i Stjørdal kommune kan derfor ikke være en overraskelse. Samtidig kan man si at dette er et tema som det kreves videre arbeid med i kommunen for at plan-/strategiarbeidet i større grad skal kunne bli forankret og være anvendbart som beslutningsunderlag. På den andre siden vil motstridende interesser være en av maktskolens kjerneelementer. Uten motstridende interesser vil det heller ikke være tale om et behov for utøvelse av makt. Dog kan man stille spørsmål ved at det oppleves som en barriere at det er

motstridende interesser internt i kommunens administrasjon og spesielt mellom etater. Dette viser klart at ansatte i Stjørdal kommune ikke nødvendigvis jobber i felles retning.

Manglende koordinering:

Som en utdyping av temaet motstridende interesse kom det også frem tydelige signaler knyttet til manglende koordinering. Flere informanter ga uttrykk for at det ikke var motstridende interesser som lå til grunn, men rett og slett at man ikke klarte å forene kreftene inne strategiarbeid i kommunen. Dette kan være en del av kommunens forbedringspotensialer gjennom å se på mulige felles initiativ og investeringer for å oppnå størst mulig verdi gjennom sitt strategiarbeid. På den andre siden kan man hevde at dette ikke er mulig, eller hensiktsmessig med tanke på kommunens politisk betente styring av oppvekstområdet. Med bakgrunn i dette, vil det kunne være mulig å ta ulike politiske styringssignaler og samkjøre disse på tross av ulik retning? Igjen kan man snu det hele og stille spørsmål ved om man har satt en strategisk ambisjon i de langsiktige planene, som er gjennomførbare. Det er også naturlig å reflektere om hvorvidt de langsiktige planene er lagt med henblikk på investeringsrammen på 100 millioner. Spesielt med tanke på prioriteringsutfordringer i økonomiplanen og budsjettet, når man ser på ambisjonene i samfunnsdelen og handlingsplanene «Omsorg 2030» og skolebruksplanen. Er det større ambisjon enn hva som er realistisk gjennomførbart? Og vil et ad-hoc behov forrykke alle planer eller er dette også planlagt for? Ved å satse mer på samkjøring av strategier i Stjørdal kommune vil trolig strategiarbeidet i større grad føre arbeidet i felles retning.

Politisk kapasitet:

Er politisk kapasitet en barriere som er gyldig i en oppgave om administrasjonens strategiforankring? På bakgrunn av at flere informanter ytret disse barrierene har vi stilt oss spørsmål ved hvilken sammenheng dette har mot strategiarbeidet. Et stort sprik mellom strategiers «godhet», stor og liten strategi, samt strategiarbeid både innen plan-, makt- og læringsskolen, viser tydelig at det kan føre til en ekstra belastning for politikerne ettersom dette fører til at det er mange selvstendige og forskjellige tankesett som ligger bak den administrative forberedelsen til beslutningstaker. To informanter hadde tanker omkring at administrasjonen burde vurdere å endre saksframlegg til en form for «*executive summary*» slik at det blir bedre for politisk nivå å enkelt sette seg inn i saker. Dette vil ut fra et strategisk perspektiv være en tydeliggjøring av strategien og mulig fjerne misforståelser og annet som forhindrer Stjørdal kommune i å være strategisk i sin tilnærming.

Endringer i rammebetingelser:

Både informanter fra administrativt og politisk nivå trakk frem endringer i rammebetingelser gjennom eksempelvis endringer i samfunnet, arbeidsplasser, og regresjon som førte til at strategier ikke var verdifulle. Dette kan man tydelig motargumentere og er også motargumentert tidligere i oppgaven gjennom de strategiske skolene. Videre kan man sette dette opp mot utformingsskolen og privat sektors strategiske praksis som i mye større grad vurderer et marked i bevegelse og på bakgrunn av dette setter sine strategiske retninger. At man derfor velger å benytte argumentet for at man ikke kan legge strategier som følge av endringer i rammebetingelser kan man således stille seg spørsmål ved om dette er som følge av manglende kapasitet, eller muligens det faktum at maktskolen ikke trenger være like lett å kommunisere rundt (stå for).

6.3 Drøfting arbeidsprosess

6.3.1 Har Stjørdal kommune formålstjenlige arbeidsprosesser i byggeprosjekter?

Stjørdal kommune har gjennomført mange byggeprosjekter av både stor og ulik karakter, slik at man enkelt kan se at Stjørdal kommune er en erfaren byggherre. På den ene siden kan man derfor argumentere for at tidligfase byggeprosjekt følgelig må ha blitt gjennomført med en kvalitet som i tilstrekkelig grad har dekket de opprinnelige behovene, og man kan da sette spørsmålstegn ved om det er behov for å diskutere behovet for arbeidsprosessbeskrivelser noe videre. Men vi har på den andre siden sett mange signaler på at arbeidsprosessen ikke nødvendigvis er tydelig eller formålstjenlig for alle involverte parter. Et av de tydeligste signalene vi har sett i våre funn er det faktum at ingen av informantenes beskrivelse av arbeidsprosessen samsvarte helt. Vi anerkjenner at det muligens ikke er overraskende siden man i en intervjusetting skal reprodusere en prosess som gjerne går over et langt tidsspenn, og man derfor velger fort å fokusere på forskjellige momenter og poenger i sin presentasjon. Vi så likevel flere eksempler på at informantenes visualiseringer hadde fellestrekk, hvor et av de viktigste momentene var involvering av brukergrupper, samt at politisk nivå må ha et godt grunnlag for beslutning. Dette tyder på at det i noen grad er en felles oppfatning av flere av oppgavene i tidligfase. Ser vi derimot på spredningen i informantenes beskrivelse av tidligfase, mener vi det er krevende å argumentere at dette alene skyldes informantenes perspektiv i intervjusettingen. Vi mener likevel at summen av disse argumentene er solide tegn på at det ikke finnes noen godt innarbeidet og forankret arbeidsprosessmetodologi i Stjørdal kommune.

Som Bendiksen (2009) beskriver er formålet med arbeidsprosesskartlegging å avdekke «*et sett med aktiviteter og ressurser satt sammen for å produsere varer eller tjenester til nytte for en kunde*». Dette gir da beskrivelse av at aktiviteter og ressurser som er *satt sammen* for å produsere bør være samkjørte. Videre bør man forstå sine egne og andres oppgaver i den hensikt å skape en felles referanseramme for oversikt over arbeidsprosessen og egen rolle. Data fra intervjuene har tydelig vist at dette ikke er tilfelle, da vi ser stor spredning i oppgavebeskrivelser, ansvarsbeskrivelser og beskrivelser av hvor oppgaven skal leveres videre. Det kan opplagt argumenteres for at forskjellige informanter skal levere til forskjellige roller i organisasjonen, og at dette er en naturlig følge av at vi har intervjuet forskjellige roller. På den andre siden vil utvalget i dette studiet representere en relativt lik populasjon med like oppgaver i et tidligfase prosjekt. Vi kan derfor anta at hvem oppgaven leveres til burde vært mer enhetlig på tvers av våre informanter.

Det vil i dette tilfellet være krevende å argumentere for at målet om en tydelig og formålstjenlig arbeidsprosess er ivaretatt i dagens praksis. Dette kan vi underbygge med empiri fra delegeringsreglement og økonomireglementet som ikke tydelig nok beskriver hvordan oppgaver skal organiseres i administrasjonen. Med bakgrunn i hensikten med dokumentene kan man argumentere for at formålet ikke er å beskrive hvordan enkeltrollers oppgaver er definert og avgrenset, men at man her hovedsakelig forholder seg til grensesnittet mellom politisk og administrativt ansvar. Likevel er det tydelig at det savnes en mer helhetlig føring blant strategiske dokumenter, hvis misjon er å tydeliggjøre roller, mandat og prosesser. Våre funn viser at Stjørdal kommune står uten tydelige beskrivelser av hvem som har ansvar for hva i byggeprosjekter. Videre kunne man tenke seg at stillingsbeskrivelse eller andre former for dokumentasjon av organisering og ansvar kunne vært en tilnæringsmåte som beskrev oppgaver og arbeid på en god måte, men ut fra erfaring fra arbeid i Stjørdal kommune er ikke dette en praksis som er like godt forankret hos ulike enheter/etater. Vi fikk også i intervju med en informant i ledergruppen et signal om at en visualisert fremstilling av arbeidsprosess for byggefaser og arbeidspakker var noe som det var et tydelig behov for.

Vi så også at det i intervju både med rådgivere og ledere innenfor ulike etater var en ulik forståelse og definisjon av prosjektledelse. Her ble begreper som prosjekteier, -leder og -ansvarlig brukt, og det var også i noe grad utydelig for enkelte informanter hvilken etat/enhet som til enhver tid hadde det formelle ansvaret. Her vil det ifølge teorien også være et helt klart forbedringspotensiale ved å illustrere og visualisere kartlagte arbeidsprosesser, sammen med

bedre interne dokumenter i Stjørdal kommune som formaliserer mandat og oppgave-/ansvarsbeskrivelser.

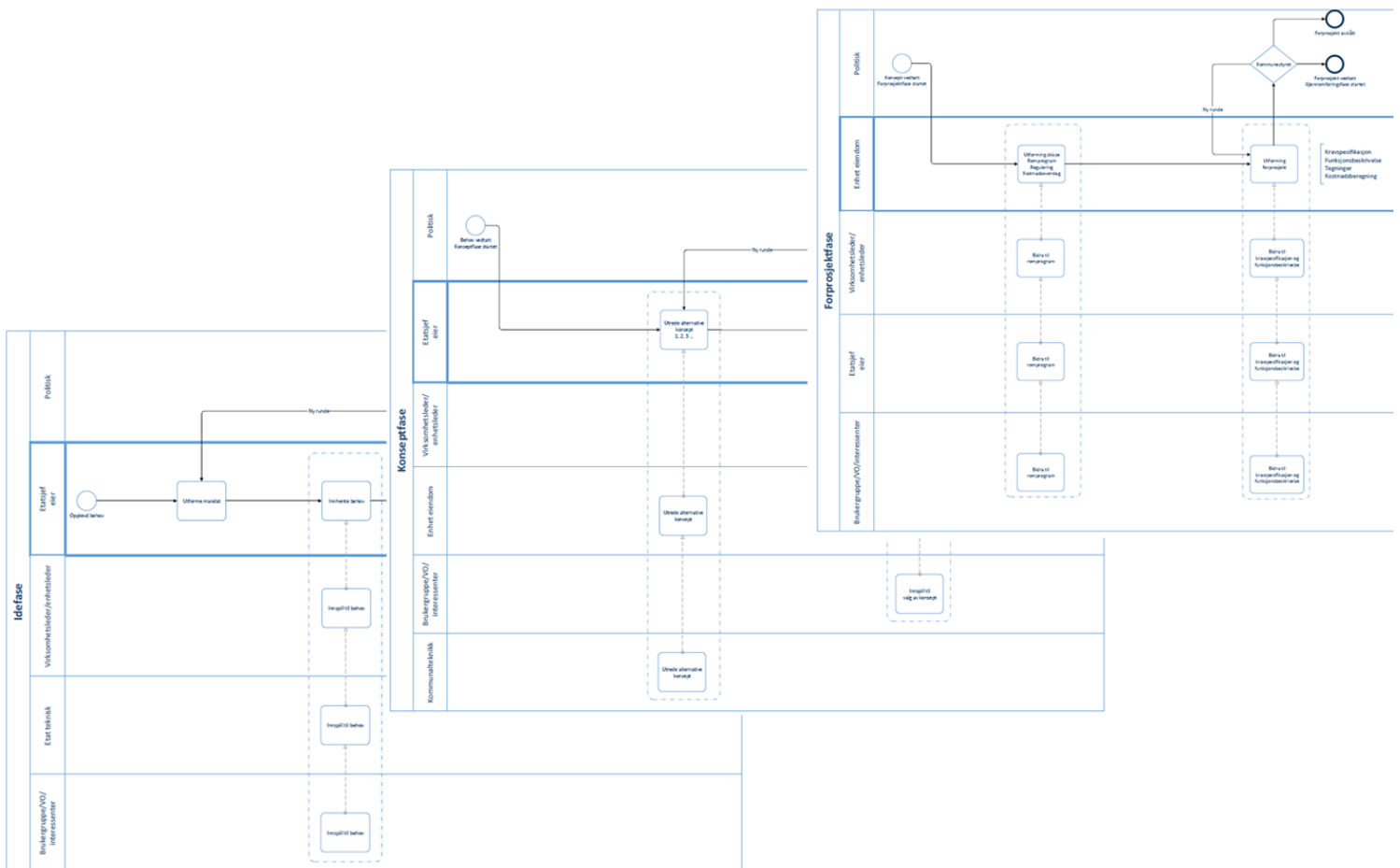
Vår problemstilling for delen av oppgaven som omhandler arbeidsprosess har vært å svare på «*I hvilken grad har Stjørdal kommune en formålstjenlig arbeidsprosess i tidligfase av byggeprosjekter?*».

Av hensyn til oppgavens omfang, har vi ikke analysert eller evaluert historiske prosjekter og kan således ikke anbefale med bakgrunn i disse. Vi må i disse tilfellene anta at det finnes en arbeidsprosess som i hvert enkelt gjennomført prosjekt har fungerte tilfredsstillende, men det betyr ikke at organisasjonen og våre informanter som representerer et utvalg innen administrasjon/ledelse, oppvekst, omsorg og teknisk etat opplever at Stjørdal kommune har opplevd gode arbeidsprosesser i tidligfase. Vi ser flere funn som tyder på at dette ikke er tilfellet, og vi kan med bakgrunn i våre funn og drøftinger av disse, sett opp imot teori og empiri, fastslå at Stjørdal kommune i liten grad fremstår som å ha formålstjenlige arbeidsprosesser. Det vi ser er at det er lite samsvar mellom informantenes opplevde rolle, men også liten oversikt over gangen i prosjektene. Vår anbefaling for Stjørdal kommune blir derfor;

- Kartlegge arbeidsprosess på en strukturert og metodologisk måte
- Visualisere arbeidsprosesser og fremgangsmåte etter utarbeidet kartlegging og analyse

Vi har i vårt arbeid benyttet Bendiksen (2009) som hovedteorigrunnlag for å vurdere kartlegging av arbeidsprosess, og vi anbefaler Stjørdal kommune å ta fatt i KAO-modellen, slik at man får en mye bedre forståelse for organisasjonens arbeidsprosesser.

Med bakgrunn i de begrensninger som masteroppgaven gir, har ikke vi i denne oppgaven søkt å utarbeide en fullstendig kartlegging slik teorien beskriver. Likevel har vi benyttet oss av de innspill som kom i intervjuene og sammenfattet en ny arbeidsprosessmodell som et utgangspunkt for Stjørdal kommunes videre arbeid med arbeidsprosessene. Nedenfor er en sammenstilling av oppgavens forslag til prosessmodeller. Disse kan i sin helhet sees i Vedlegg 6: Utkast fremtidige arbeidsprosesser



Figur 16 - Sammenstilling av oppgavens utkast til fremtidige arbeidsprosesser

6.4 Studiet begrensninger

Dette studiet er utelukkende gjennomført i Stjørdal kommune, med innhenting av data fra bare én kommune. Dette gjør at studiet som et casestudie bare søker å kartlegge Stjørdal kommunes forhold til arbeidsprosess og strategi. I oppgavens avgrensning har vi valgt å ikke ta med etat kultur og etat teknisk drift (kommunalteknikk), men vi vil likevel her hevde at det finnes overføringsverdi til disse etatene selv om de er avgrenset vekk fra temaet.

Opgaven vil ikke alene kunne skape generaliserbarhet for andre kommuner, men studiet kan likevel fungere som inspirasjon og sammenligningsgrunnlag.

Det vil trolig likevel være mye overførbarhet til andre kommuner, men for at studiet best skal kunne oppnå troverdighet og relevans, anbefaler vi at det gjennomføres komparative undersøkelser. Her må det gjennomføres undersøkelser av tilsvarende art i tilsvarende kommuner som søker å se på forskjellene i oppbygning, strategiforankring og arbeidsprosessmetodologi.

7 Oppsummering og konklusjon

Oppgaven har tatt for seg to problemstillinger, som henholdsvis har fokusert på strategi og arbeidsprosess, og skal gi svar på om hvorvidt Stjørdal kommune er strategisk i sin tilnærming til byggeprosjekter. Vi har også sett på hvordan man i praksis jobber for å komme til politisk beslutning om igangsettelse av byggeprosjekt. Vår problemstilling er delt i to, og vil svare på den overordnede problembeskrivelsen fra to ulike innfallsvinkler. Våre problemstillinger er:

- *«Hvordan, og i hvilken grad, har Stjørdal kommune en strategisk tilnærming til investering i byggeprosjekter?»*
- *«I hvilken grad har Stjørdal kommune en formålstjenlig arbeidsprosess i tidligfase av byggeprosjekter?»*

For å svare på problemstillingene har vi gjort en omfattende dokumentstudie av Stjørdal kommunes strategiske dokumenter, parallelt med at vi gjennomførte intervju hvor vi også søkte å få svar på hvilke dokumenter av strategisk verdi som våre informanter kjente til. Våre hovedfunn fra dokumentstudien og intervjuene viste at det var først og fremst strategidokumentene som følger av plan- og bygningsloven, dvs. kommuneplanens samfunnsdel og arealdel som fremsto som best kjent av de overordnede planene for våre informanter. I tillegg var det som forventet en etatsvis oppdeling av hvilke handlingsplaner de mente hadde størst verdi. Etat omsorg var mest opptatt av «Omsorg 2030» og etat oppvekst tilsvarende av sin skolebruksplan. De visste begge om de andres dokumenter, men var utydelig i forhold til hvilken strategisk verdi de hadde. Det var også noe ulik grad av kjennskap avhengig av hvilket hierarkisk nivå informanten var på. Alle informanter var for øvrig kjente med handlingsplanene som hører til økonomiplanen og budsjettet. Det vi fant i analysen tydet på at flere informanter mente at noen av dokumentene ikke alltid hadde strategisk verdi, slik som samfunnsdelen. Derimot viste vår gjennomgang og diskusjon av dokumentene opp mot teori at alle dokumentene hadde en viss grad av strategisk verdi. Det som skilte dem var hvorvidt de ble funnet å være en god eller dårlig strategi (Rumelt, 2012), samt hvilke strategiske skoler vi fant at de tilhørte. Samfunnsdelen er eksempelvis et utdatert dokument som tilhører planleggingsskolen, men som likevel kunne hatt strategisk verdi om den var mer oppdatert.

Ellers fremsto det noe ulikt etter hvilke strategidokumenter det var snakk om, og om hvorvidt det er mye politisk interesse og debatt omkring dem. Det vi så var at maktskolen var tydelig mer aktuell i strategidokumentene som tilhører etat oppvekst. Årsaken til dette er at investeringene på skolebygg mm. ikke er ikke-selvfinansierende og samtidig i mye større grad påvirket av politisk interesse av ulike lokalpolitikere og grendepolitikk. Innledningsvis stilte vi spørsmål til hvordan strategiskolene ble ivaretatt i ulike kommuner, og det vi ser er at for

Stjørdal kommune er det spesielt makt-, planleggings- og læringsskolen som er mest aktuelle. Dette vil nok i noen grad endre seg avhengig av kommune, ettersom det er ulikt i hvilken grad kommunene har kompetanse og kapasitet, samt om hvorvidt det er mye politisk diskrepans.

Problemstillingen for arbeidsprosess viste helt tydelig at det var stor forskjell i kjennskapen til hvordan et byggeprosjekt og –faser er oppbygd. I intervjuene tegnet vi sammen med informanten hvordan de så for seg sin rolle, involvering og grensesnitt mot øvrige involverte og interessenter. Det vi her fant var en stor spredning i hvordan disse arbeidsprosessene og involveringene ble fremstilt. Vi anerkjente at dette kan skyldes forhold ved informanten, og deres reproduseringsevne i en intervjusetting hvor de blir bedt om å tegne en komplisert prosess. Vi fant likevel flere momenter som samsvarte mellom informantene, og det var tydelig at de fleste hadde et forhold til det politiske nivået i en eller annen sammenheng eller beslutningspunkt. Beslutningspunkt varierte litt avhengig av forståelsen for de ulike fasene, men hensikten var noenlunde lik. Vi fant også gjennom vår dokumentstudie at dokumentene som beskriver hvordan arbeidsprosessen i Stjørdal kommune skal være, er lite detaljerte og ikke representativt for et komplett prosjekt slik det i praksis gjennomføres. Det vi derfor med stor trygghet kan si, er at Stjørdal kommune som helhet ikke har noe god rollebeskrivelse og mandat, noe som ble bekreftet av en informant fra ledergruppen som etterspurte en arbeidsprosessmodell som viser grensesnitt og arbeidspakker. Ut ifra disse funnene kan vi fastslå at arbeidsprosessene pr. i dag ikke er formålstjenlige for Stjørdal kommune. Vår entydige anbefaling for Stjørdal kommune vil derfor være å ta steget videre og gjøre en mer detaljert og omfattende kartlegging, analyse og implementering av arbeidsprosessene. Vi anbefaler Stjørdal kommune å se nærmere på KAO-modellen. Som en del av vår anbefaling legger vi også ved et utkast til arbeidsprosessmodell som vi har utarbeidet basert på intervjuer.

Vi kan med utgangspunkt i våre to problemstillinger konkludere at Stjørdal kommune i større grad enn forventet (av informanter) har strategiske dokumenter med faktisk verdi. Det vi fant som svakheter var at kommunen oftere må rullere sine dokumenter, og undersøke kapasiteten i sin organisasjon for å oppnå dette. Konsekvensen for Stjørdal kommune dersom de ikke tar tak i manglende kapasitet, kan blant annet være store og uforutsette kostnader som følge av både politisk og administrativt merarbeid. Videre vil det være fornuftig for kommunen å utarbeide en helhetlig arbeidsprosessmodell. Denne i tillegg til tydeligere mandater for tidligfase byggeprosjekter vil som et minimum redusere tidsforbruk og kostnadskonsekvenser i grensesnittet mellom etater – samt oppnå en mer standardisert arbeidsprosess hos de involverte.

8 Referanser / litteraturliste

- Arkivplan. 2017. *Veileder for saksbehandlere i Stjørdal kommune* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://stjordal.arkivplan.no/content/view/full/50386> [Lest 26.04.2017].
- Bendiksen, T. 2009. *Kartlegging, analyse og optimalisering av arbeidsprosesser : en praktisk håndbok i prosessutvikling*. Oslo: Kolofon.
- Damelio, R. 2016. *The Basics of Process Mapping, 2nd Edition*. 2. utg. Portland: Portland : CRC Press.
- Everett, E. L. & Furseth, I. 2012. *Masteroppgaven : hvordan begynne - og fullføre*. 2. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Haanæs, S., Holte, E. & Larsen, S. V. 2006. *Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter*. Serie: Concept rapport (trykt utg.). Trondheim: Concept-programmet.
- Halvorsen, K. 2008. *Å forske på samfunnet : en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utg. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Johnsen, Å. 2014. *En Strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforl.
- Kay, J. 1993. *Foundations of corporate success : how business strategies add value*. Oxford: Oxford University Press.
- Lovdata 1992. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). I: moderniseringsdepartementet, K.-o. (red.).
- Lovdata 2008. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). I: moderniseringsdepartementet, K.-o. (red.).
- Miljøverndepartementet. 2012. *Kommuneplanprosessen - veileder*.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. 2005. *Strategy safari : a guided tour through the wilds of strategic management*. New York: Free Press.
- Rolstadås, A. 2014. *Praktisk prosjektledelse : fra idé til gevinst*. Bergen: Fagbokforl.
- Rumelt, R. P. 2012. Good Strategy/Bad Strategy: The Difference and Why It Matters. *Strategic Direction*, 28(8).
- Samset, K. 2014. *Prosjekt i tidligfasen : valg av konsept*. 2. utg. Bergen: Fagbokforl.
- SNL. 2016. *Rådmann* [Online]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/r%C3%A5dmann> [Lest 26.04.2017].
- SSB. 2016. Befolkningsframskrivninger, 2016-2020. <https://ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar/2016-06-21?fane=tabell&sort=nummer&tabell=270429>.
- Stjørdal kommune 2010. Kommuneplanens samfunnsdel. Stjørdal.
- Stjørdal kommune 2014a. Delegeringsreglement.
- Stjørdal kommune 2014b. Kommuneplanens arealdel. Stjørdal.
- Stjørdal kommune 2016. Kommunal planstrategi.
- Stjørdal kommune. 2017a. *Stjørdal kommunes hjemmeside* [Online]. Tilgjengelig fra: www.stjordal.kommune.no.
- Stjørdal kommune 2017b. Økonomireglement.
- Welde, M., Akسدal, J. & Grindvoll, I. L. T. 2015. *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Concept. NTNU, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Wit, B. d. & Meyer, R. 2010. *Strategy : process, content, context : an international perspective*. 4. utg. Andover: South-Western Cengage Learning.

9 Vedlegg

9.1 Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide

Bakgrunnen for intervjuet er å kartlegge/avdekke kjennskap til arbeidsprosesser og strategiforankring i Stjørdal kommune, hva angår byggeprosjekter (investeringer) i tidligfase.

Det vises til eget dokument vedr. «forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet».

Det vil underveis i intervjuet bli stilt oppfølgingsspørsmål til de ulike spørsmålene nedenfor.

Spørsmål knyttet til tema strategi:

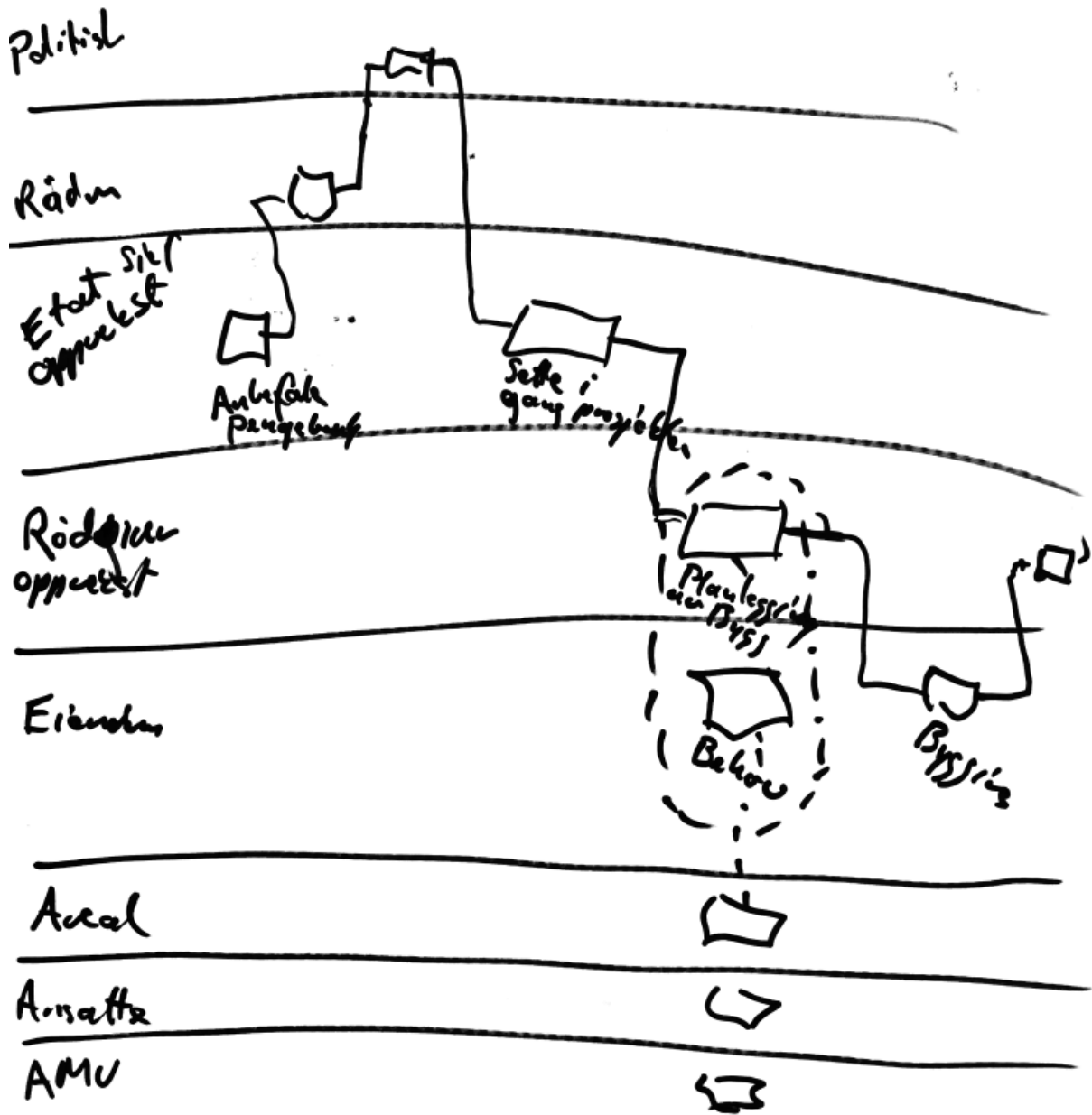
1. Hvilke strategi(er) kjenner du som påvirker og/eller beskriver behovet for byggeprosjekt innen ditt område?
2. Hvordan er strategien retningsgivende for investeringer (og tidsfastsettelse) innenfor din etat?
 - a. Bidrar strategien med hjelp til prioritering mellom prosjekter?
3. Hvordan har du og/eller din etat/enhet vært involvert i utformingen av strategien(e)?
4. Opplevde du barrierer/utfordringer i forbindelse med etablering av strategi for eget område?
 - a. I så fall, hvilke?
5. Opplever du at gjeldende lovverk/forskrifter er hensiktsmessig for å sikre strategi/prioritering for tidligfase byggeprosjekter?
 - a. Utfordringer/barrierer?

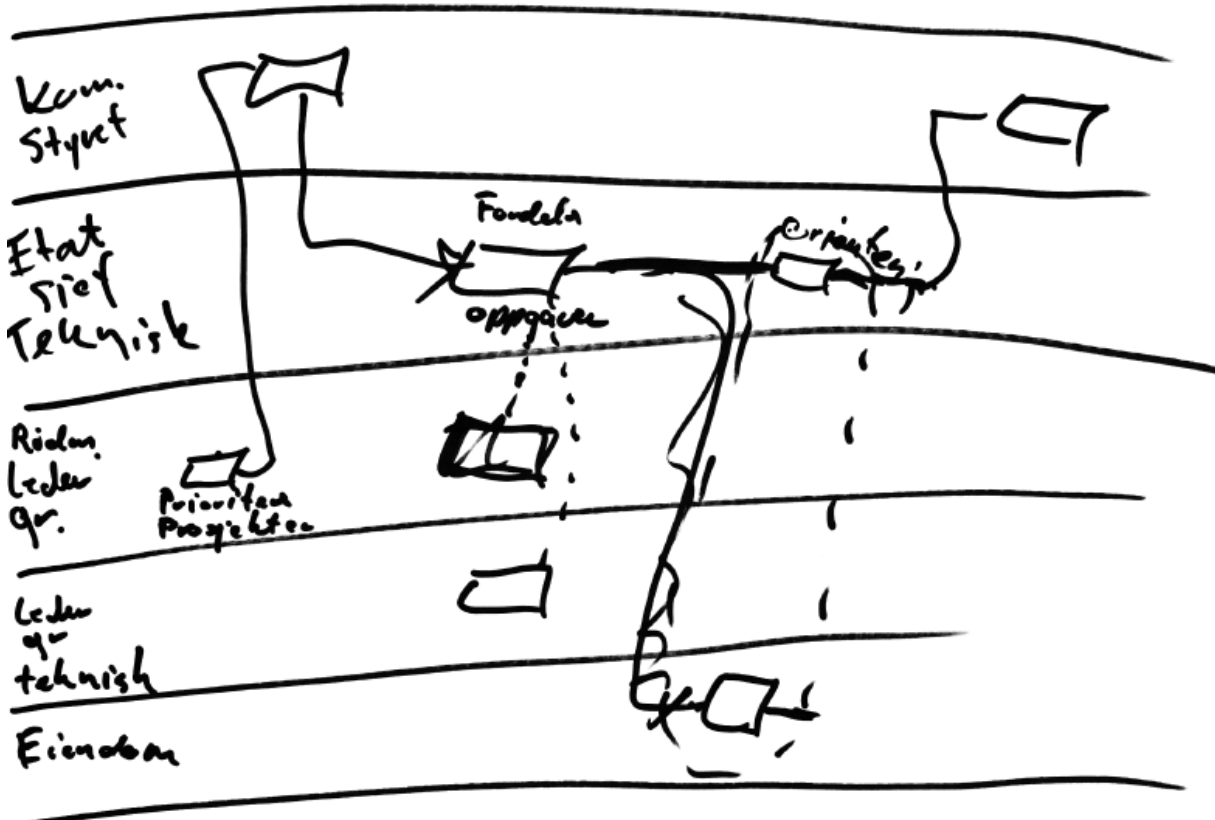
Før vi går inn på neste tema, som er arbeidsprosess, vil det bli presentert en modell som visualiserer ansvarsfordeling og arbeidsflyt.

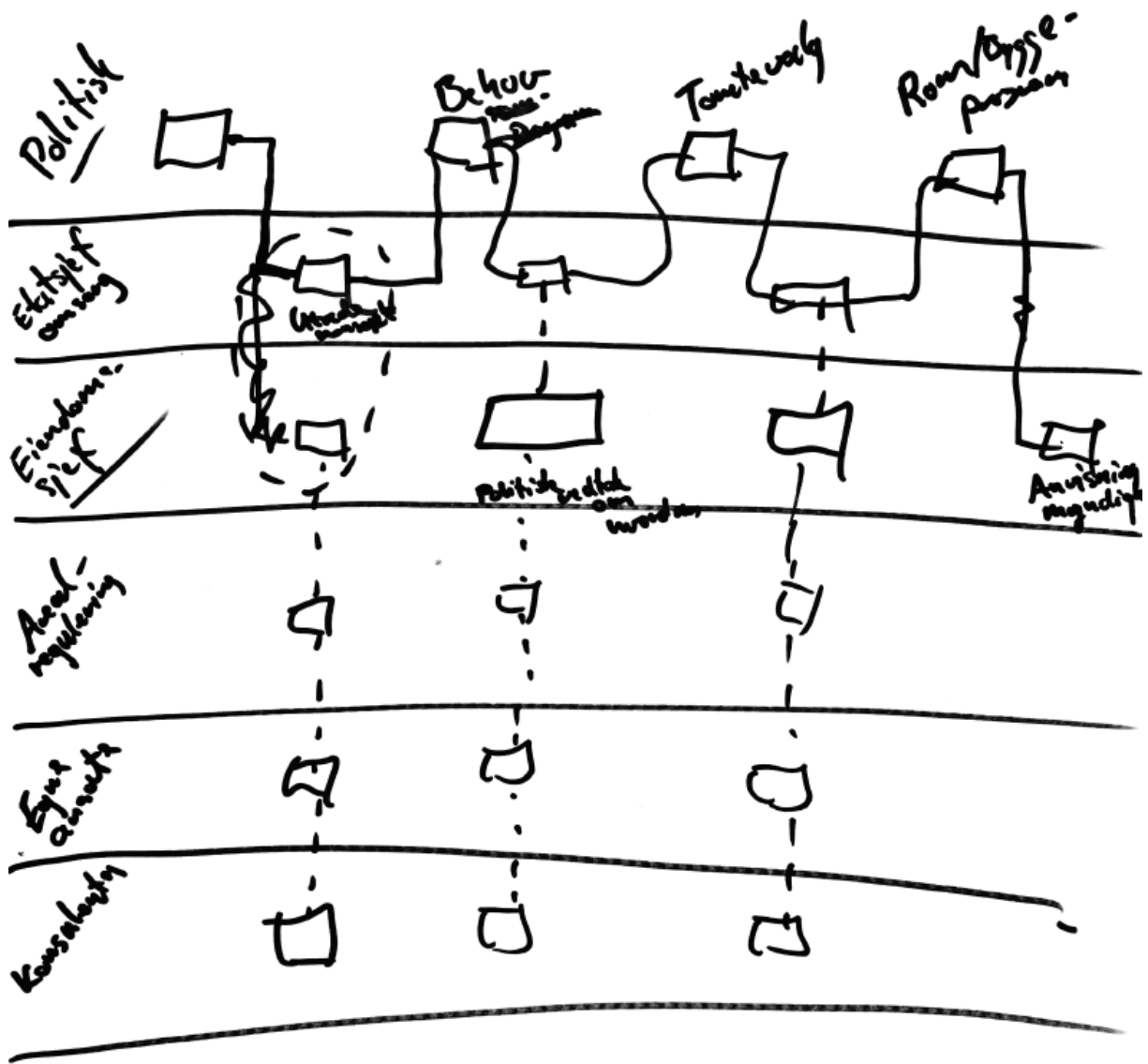
Spørsmål knyttet til tema arbeidsprosess

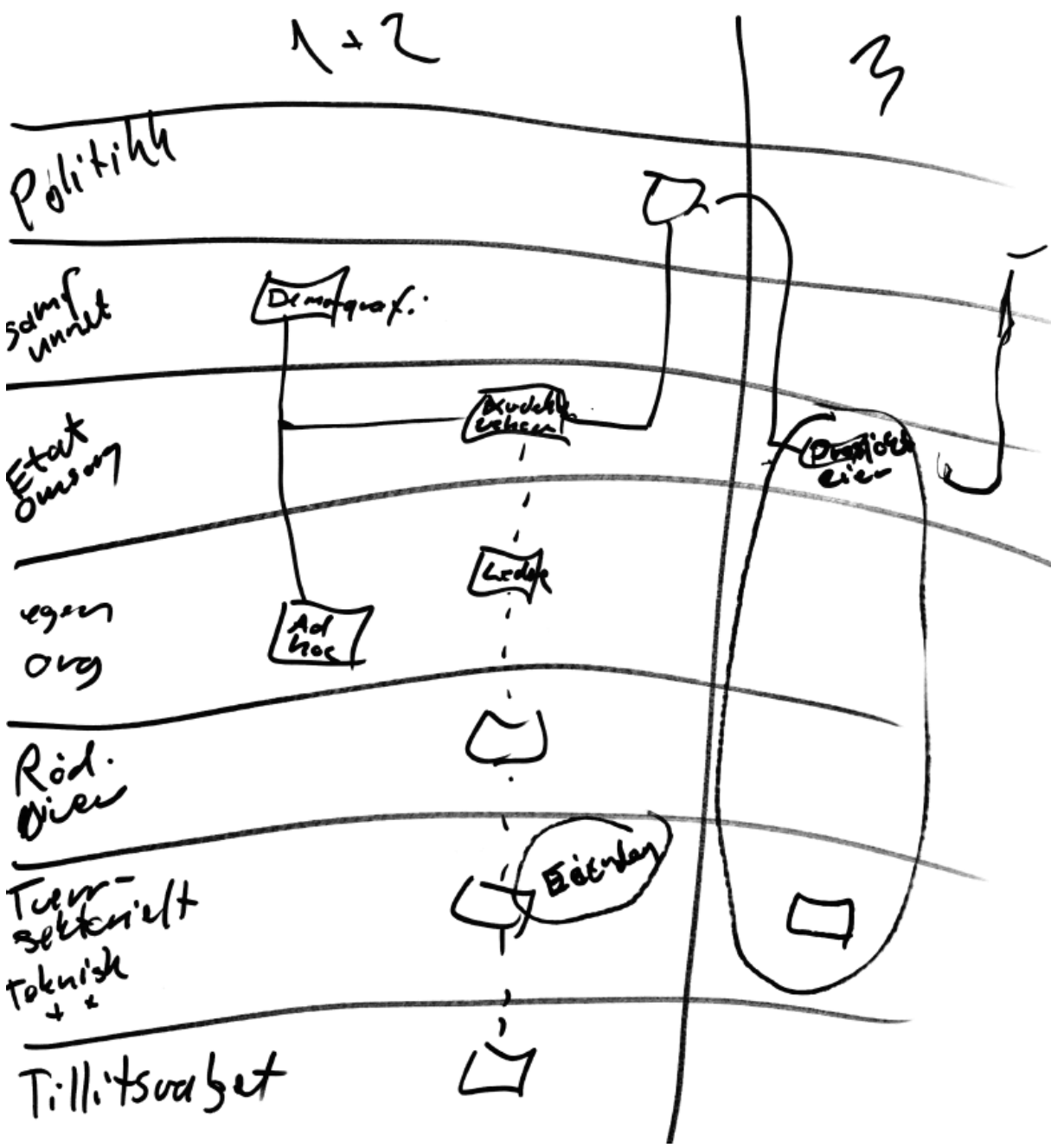
1. Hvordan opplever du at ansvarsfordelingen i prosjekts tidligfase er tydelig fordelt i Stjørdal kommune?
 - a. Hvordan er ansvarsfordelingen, sett opp imot en visuell arbeidsflyt (presenteres i intervjuet)?
2. Ut fra din rolle i tidligfase byggeprosjekt, på hvilken måte er det tydelig hvem som leverer oppgaver (ansvar/eierskap) til deg, og hvor oppgaven leveres videre i en arbeidsprosess?
3. Kjenner du din rolle i en tidligfase byggeprosjekt?
4. Dersom byggeprosjekter endres/avvikles/fremskyndes underveis i strategiperioden, hvordan påvirker dette strategiarbeidet og arbeidsprosesser?

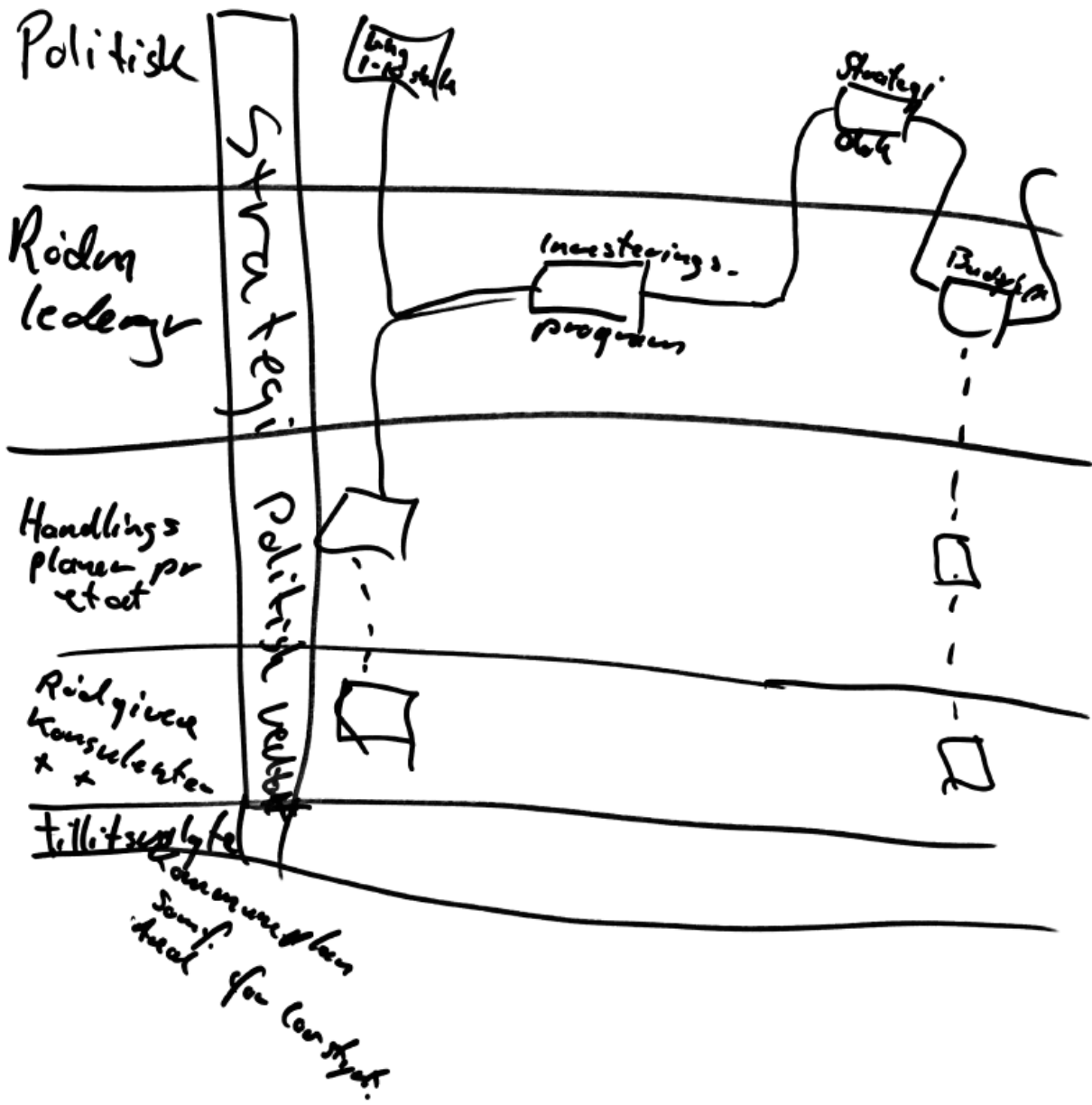
9.2 Vedlegg 2: Skisser fra intervju

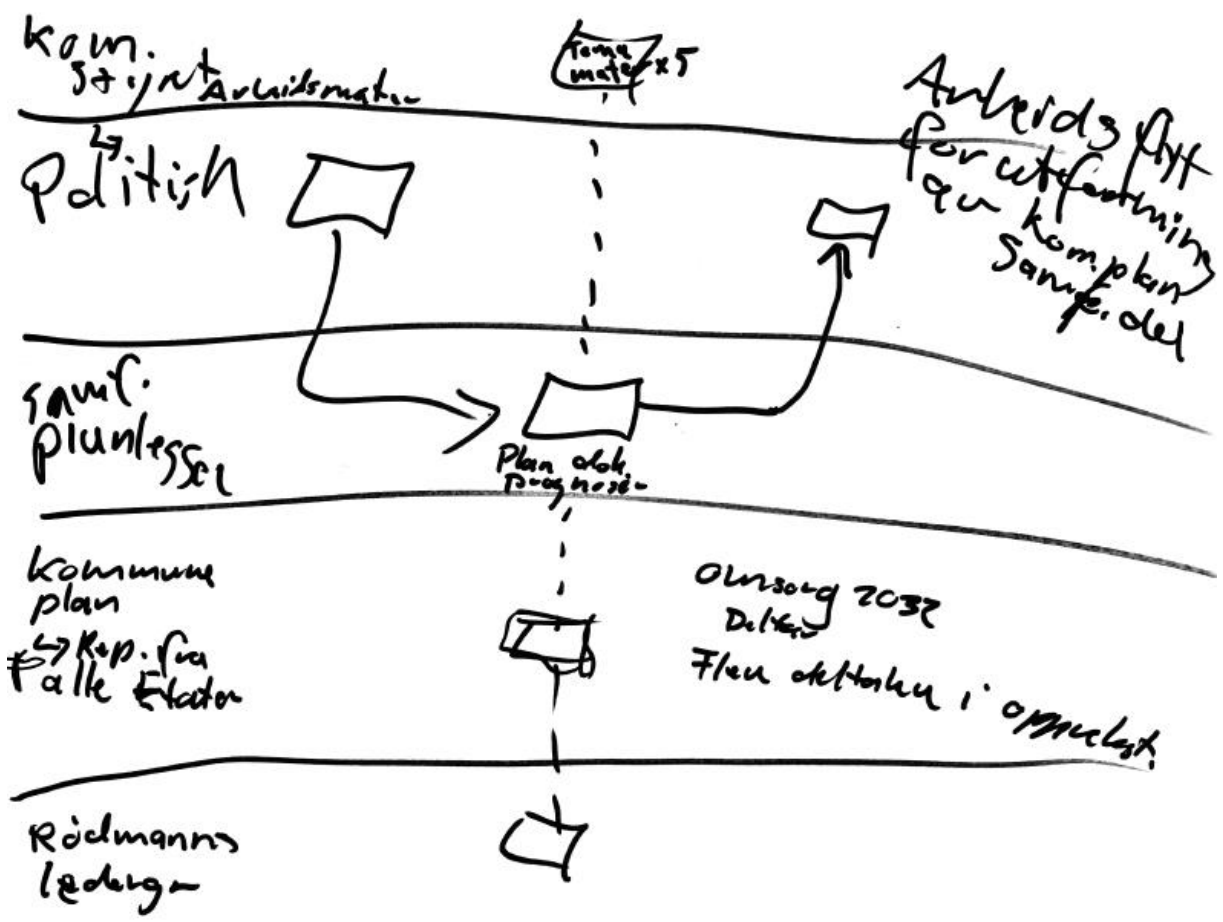






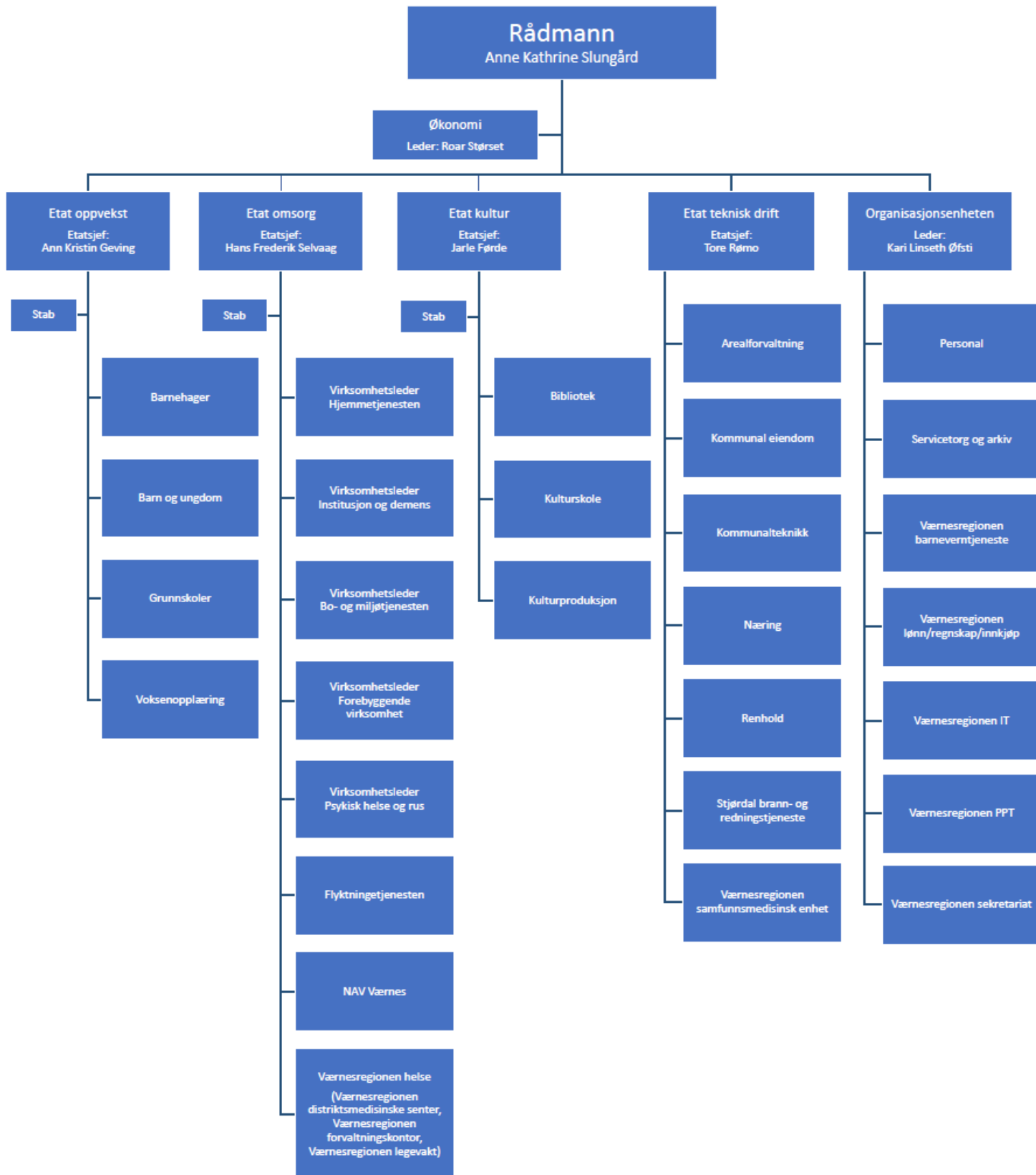






9.3 Vedlegg 3: Organisasjonskart Stjørdal kommune

Oppdatert pr. 01.01.2017



9.4 Vedlegg 4: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

”Strategi og prosess for tidligfase byggeprosjekter i Stjørdal kommune”

Bakgrunn og formål

Bakgrunnen for intervjuet er å kartlegge/avdekke kjennskap til arbeidsprosesser og strategiforankring i Stjørdal kommune, hva angår byggeprosjekter (investeringer) i tidligfase.

I vår oppgave skal vi se på prosessene som benyttes i Stjørdal kommune vedr. fordeling av ansvar og myndighet, samt hvordan samarbeid på tvers av etater/enheter foregår i den hensikt å sikre god kvalitet gjennom tidligfase i et byggeprosjekt.

Videre vil behovet for å fatte riktige beslutninger basert på kritikalitet og prioritering være et tema som vi vil undersøke om er ivaretatt. Derfor vil vi også se på hvilken grad av strategisk forankring som foreligger i kommunens beslutningsunderlag for byggeprosjekter.

I tillegg vil oppgaven også ha en opsjon om å gi en entydig og klar normativ plan for å beskrive/visualisere Stjørdal kommunes strategiske forankringer samt arbeidsprosesser for investeringer.

Du er utvalgt til å delta i denne undersøkelsen med bakgrunn i din rolle og oppgaver knyttet til byggeprosjekter.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse vil innebære at du stiller til et intervju med Stian Foldal og Anders Østerås i den hensikt å gi informasjon og innspill til vår masteroppgave.

Vi anslår at intervjuet vil ha en varighet på 40-60 minutter.

Intervjuet vil bli tatt opp på lydopptak, i tillegg til at det blir notert under intervjuet.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Det vil kun være studentgruppen (inkl. veileder) som har tilgang på rådata/lydopptak.

Svar/innspill av faglig karakter, som er kilde til konklusjon/resultat, vil kunne gjenkjennes i oppgaven.

Det vil også kunne forekomme at personer gjenkjennes i publikasjonen, i forlengelse av sin rolle/tittel.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 01.05.2017.

Etter prosjektets slutt, og evaluering av masteroppgave foreligger, vil rådata bli slettet/makulert iht. gjeldende regler.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Student: Stian Foldal, tlf. 98064000 eller epost sf@stjordal.kommune.no

Student: Anders Østerås, tlf. 41147799 eller epost anoste@statoil.com

Veileder: Øyvind Bjørgum, tlf. 97014723 eller epost oyvind.bjorgum@iot.ntnu.no

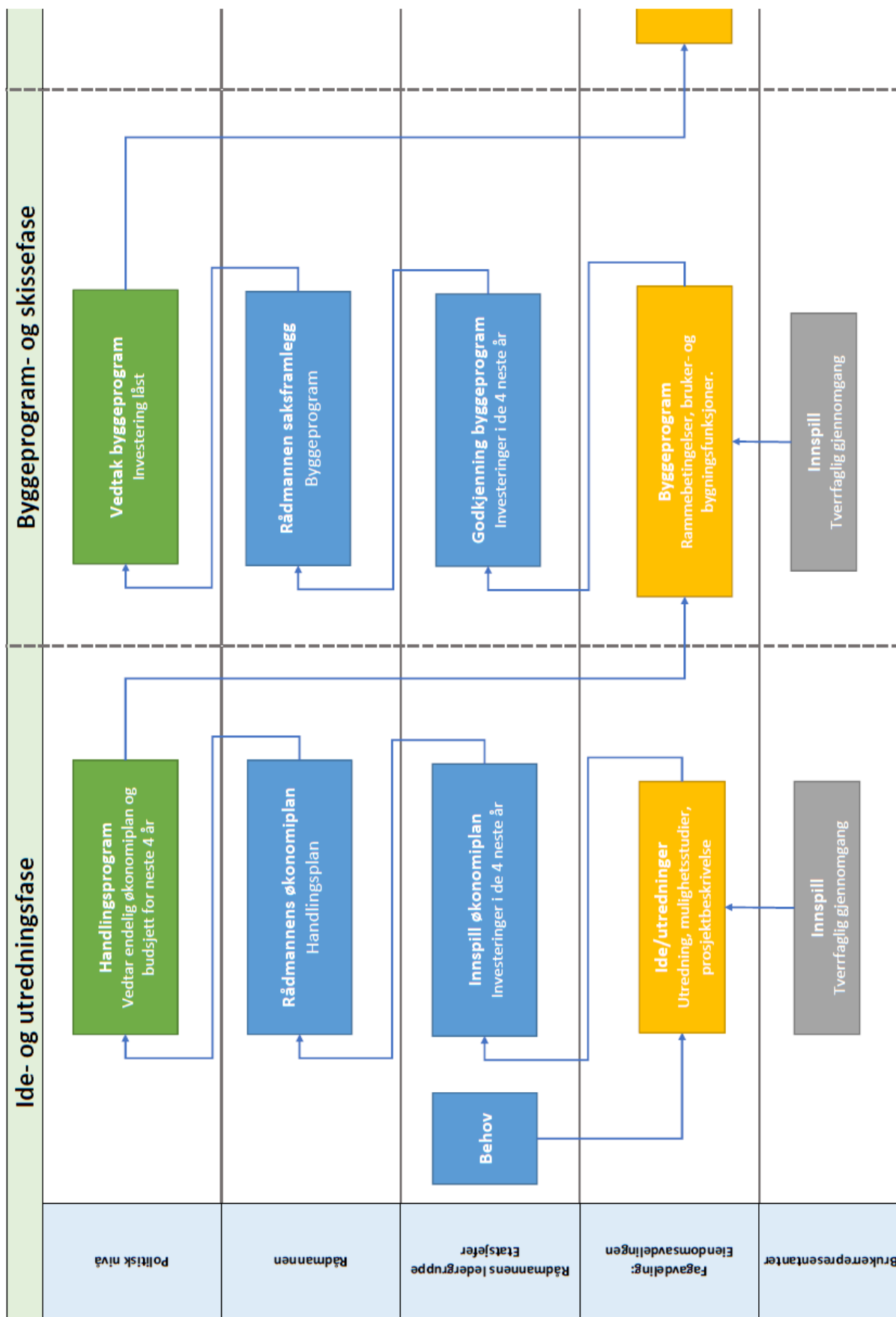
Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

9.5 Vedlegg 5: Eksempel arbeidsprosess, brukt i intervju



9.6 Vedlegg 6: Utkast fremtidige arbeidsprosesser

