
Effekter av politikens projektifiering – förändring eller konservering? En studie av Malmö Stads projektverksamheter

Rebecka Forssell, Mats Fred & Patrik Hall

Paper att framläggas i NOPSA:s arbetsgrupp ”Politikens projektifiering? Temporära organisationer i offentlig politikutformning”, Åbo Akademi, Vasa 9-12 augusti 2011

Patrik Hall, docent i statsvetenskap vid Institutionen för Globala politiska studier, Malmö högskola, patrik.hall@mah.se

Rebecka Forssell, projektledare vid Utvärderingsenheten, Malmö högskola, rebecka.forssell@mah.se

Mats Fred, projektledare vid Utvärderingsenheten, Malmö högskola, mats.fred@mah.se

1. Från gammalt till nytt projekt i en stadsdelsförvaltning i Malmö – en mötesobservation

Nästa punkt på dagordningen kallades "Efter projektet – vad händer sen?" En medlem i styrgruppen, som också är processledare för ett annat samlokaliserat EU-projekt, berättar skämtsamt att hennes roll är "implementerare", att hon ser över hur projekterfarenheterna kan tas till vara. Framförallt är det två möjliga vägar för att ta tillvara projektets erfarenheter som diskuteras under styrgruppsmötet – att förlänga projektet och/eller att skapa ett nytt projekt. Att förlänga projektet är ett alternativ som presenterats av projektets handläggare på Svenska ESF-rådet (Socialfondens svenska myndighet). ESF ansåg projektet som mycket lyckosamt men att det även innehöll aspekter som vore intressanta att fortsätta studera. Uppmaningen tas till största delen emot positivt av styrgruppen även om det ställer en del saker på sin spets. Projektledaren för projektet har tackat nej till att fortsätta att driva projektet då hon inom kort går i pension. Att förlänga projektet innebär ändå att få verka ett tag till, men ses också som ett sätt att "*skörda de frukter*" som projektet under sin treårsperiod har arbetat fram.

Den andra lösningen som presenterades under styrgruppsmötet var att söka nya medel för ett nytt projekt. Denna gång tillsammans med de två andra projekt som är förlagda vid samma förvaltning. Kontakten med de projekten är god och med ett utav dem delas även lokal. De tre projekten som föreslås ingå i det nya projektet stod vid tidpunkten för mötet inför samma problem - goda resultat men svagt intresse från förvaltningen att implementera projekten i sin helhet. En ny projektansökan beskrivs därför som ett sätt att ta till vara på det som är framgångsrikt i de tre olika projekten. Men vid detta första möte, då tankarna om det nya projektet presenteras, är det inte innehållet eller behovet av det nya projektet som är i fokus utan det praktiska runt omkring. Under styrgruppsmötet diskuteras att den tjänsteman som skrivit projektansökningar åt förvaltningen tidigare ska kontaktas för att se över hennes möjligheter att ta fram en ny ansökan. Tjänstemannen beskrivs som duktig och kunnig när det kommer till att formulera bra och framgångsrika projektansökningar. Det finns även en tilltänkt projektledare för det nya projektet – en projektledare som driver ett annat projekt inom förvaltningen som upphör inom kort. Vidare diskuterar styrgruppen olika finansiärer: Socialfonden eller Finsam?¹ Diskussionen landar i att Socialfonden, på grund av dess omfattande krav på redovisning och dokumentation, bör undvikas och att Finsam därför är ett bättre alternativ. En av styrgruppsmedlemmarna tillägger att denne hört att Finsam, i likhet med ESF-rådet, har medel som inte förbrukats, vilket ger dem en öppning att vända sig dit.

Samtidigt som styrgruppsmedlemmarna diskuterar former för ett nytt projekt är de projekttrötta, eller snarare trötta på att projekten inte implementeras i den permanenta verksamheten, och runt bordet förs diskussioner om svårigheterna att implementera. En av styrgruppsmedlemmarna menar att de nästan vill ha det "*underskrivet*" av stadsdelschefen att projekterfarenheterna kommer att tas till vara vid start av ett nytt projekt, varpå övriga fyller i att avsikten med projekten i alla fall bör vara bestämd redan från början.

Denna beskrivning av tillkomsthistorien bakom ett (eventuellt) nytt, eller snarast nygammalt, projekt illustrerar vad man något polemiskt kan kalla den institutionaliserade garbage can-modell efter vilken

¹ FINSAM är ett svenskt samordningsförbund där Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och landsting samverkar finansiellt inom rehabiliteringsområdet (Statskontoret 2008:7).

projektfokuserade system såsom EU:s strukturfonder fungerar. Såsom det beskrevs i den artikel som namngav garbage can-perspektivet:

an organization is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work /.../ To understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene. (Cohen, March & Olsen, 1972:2)

Garbage can-modellen innehåller flera för policyforskningen viktiga antaganden, exempelvis rörande betydelsen av timing och rumslig organisering, vilket som synes båda är avgörande faktorer i ovanstående illustration av ett projekts (eventuella) tillkomst. Mest berömt är emellertid antagandet att ”lösningar söker problem” snarare än tvärtom. Projektformen är en sådan lösning, som inom EU:s strukturfonder har utvecklat en hög grad av standardisering. Ett sådant, externt projektfinansieringssystem får samtidigt organisationerna som kan dra nytta av det att anpassa sig till denna lösning. Vi ser i observationen hur en organisation i praktiken anpassar sig till den externt givna projektlogiken. Organisationen utvecklar ett lösnings- snarare än ett problemfokuserat beteende (jfr Abrahamsson & Agevall 2009; Meeuwisse 1996). I ovanstående illustration framgår att det finns ett antal tidigare projektverksamheter som betraktas som värda att fortsätta med, men som av olika anledningar tydligen är svåra att inpassa i den ordinarie verksamheten, varför ett nytt och gemensamt problem nu måste formuleras för att de ska kunna fogas ihop i ett enhetligt projekt. Anledningen till problemet med implementerbarheten ska vi återkomma till – frågan är i själva verket ett bärande tema i detta paper – men det är med stor sannolikhet så att en implementering i den ordinarie organisationen skulle utgöra en betydligt större organisatorisk utmaning än att helt enkelt fortsätta med nya projekt, eftersom det uppenbarligen finns flera villiga finansiärer. Projektdynamiken skapas alltså inte genom lokala problem som kräver lösningar; i stället skapas den av en extern, standardiserad finansieringskälla – en standardiserad lösning – som de lokala problemen måste anpassas till.

2. Effekter av politikens projektifiering – förändring eller konservering?

Projektverksamheter beskrivs ofta i termer av politisk, organisatorisk och institutionell förändring. Genom temporära organisationsformer förväntas nya och innovativa lösningar på politiska och organisatoriska problem kunna testas och eventuellt införas. En vanlig invändning mot projektverksamheter är samtidigt att de erbjuder kortsiktiga lösningar på långsiktiga och ofta djupgående problem (Abrahamsson & Agevall; Brulin & Svensson 2011). När inflödet av medel strypps, så strypps också den verksamhet som ska bedrivas – det blir, som en svensk, statlig utredning en gång formulerade det, ”trångt på projektkyrkogården” (SOU 1998:19, s 5). Dessa risker med projektformen har i en svensk kontext framför allt framhållits i utvärderingarna av storstadsatsningen (SOU 2005:29), där det framhölls att integrationsproblematiken kanske är det svåraste problemet som det svenska samhället har att hantera, samtidigt som den hanteras kortsiktigt, i projektform. Men projekt skulle emellertid också i miljöer som har utvecklat hög projektansökningskompetens kunna leda till konserverande effekter. Verksamheter som inte kan finansieras på annat sätt eller som inte riktigt passar in organisatoriskt kan bibehållas genom systematisk tillförsel av nya medel, såsom förefaller vara fallet i illustrationen ovan. Samtidigt kan de inblandade organisationerna inför omvärlden visa att de ”samverkar”. En viktig förutsättning för en sådan konserverande funktion kan tänkas vara att projektmedlen delvis tillförs utifrån – om kostnaderna externaliseras är eventuellt betydelsen av effektivitet inte lika stor, då det enbart i begränsad grad är organisationens egna resurser det handlar om. Med ett sådant synsätt blir projekten snarare en periodisk (men efter hand möjligen också permanentad) förvarings- eller uppsamlingsplats för idéer, personer och verksamheter.

2.1 Syfte med artikeln

Vi vill i detta paper undersöka förändrande och konserverande effekter av projekt i en stor kommun som varit mycket aktiv i olika projektsatsningar – Malmö Stad i Sverige. Undersökningen bygger dels på egen forskning, dels på en rik flora av befintliga utvärderingar. Metoden är alltså att sammanfatta befintlig forskning utifrån en ny frågeställning. Den typ av projekt som primärt undersöks i paperet är EU-finansierad områdesutveckling eller arbetsmarknadsinsatser, stat/kommun-samverkan för arbetslivsinriktad rehabilitering samt kommunfinansierade satsningar på integration. Vi utgår från att projekten har en förändrande karaktär om:

- Förändringsintentioner i projektsyftet uppfylls
- Förändringarna implementeras i ordinarie verksamhet

Projektet har snarast en konserverande karaktär om:

- Projektens huvudsakliga resultat är att nya projekt skapas som skiljer sig marginellt från tidigare projekt
- Projektorganisationen görs bestående, utan implementering i ordinarie verksamhet

Vi vill med detta paper bidra till diskussionen om konsekvenser av politikens projektifiering. Huvudsyftet är dock empiriskt, ej normativt eller konstruktivt.

2.2 Disposition

Artikeln är upplagd enligt följande. Först presenteras tre divergerande teorier om projektverksamhet. Enligt det första synsättet representerar projekt ett nytt, flexibelt och nätverksinriktat arbetssätt för moderna organisationer som utmanar äldre gränser och rutiner. Enligt ett radikalt annorlunda synsätt innebär projekt snarare en långtgående standardisering och reglering av informella arbetssätt som tidigare inte varit standardiserade eller reglerade. Det första synsättet fokuserar organisatorisk förändring, medan det andra snarare fokuserar organisatorisk makt och kontroll på avstånd. Enligt ett tredje, mer politiskt synsätt, utvecklas projektverksamheter snarare mot den soptunnefunktion som antydde i inledningen. Stora, offentliga verksamheter såsom kommuner kan genom tillförsel av externa resurser sätta vissa verksamheter i temporär förvaring. Detta kan ses som att politikens försöks- och experimentkaraktär ökar, men samtidigt finns risken att försöksverksamheten permanentas. Ett stort problem kan vara att sådan permanentning sker kring gränsöverskridande problem som egentligen kanske utgör de största utmaningarna för moderna, offentliga verksamheter, dvs där samverkan är extra betydelsefull.

I de empiriska avsnitten görs för det första en kortfattad, kvantitativ genomgång av ett antal projekt som primärt bygger på befintliga utvärderingar eller utkast till utvärderingar. Frågeställningen är huruvida projektresultaten implementeras i ordinarie verksamhet eller ej. För att få ytterligare information görs en fördjupad beskrivning av två projekt som författarna själva utvärderat/forskat om samt en beskrivning av paraply organisationen Finsam. Malmö Stad är inte lead partner i samtliga projekt vi undersökt, men är på ett eller annat sätt inblandad i projekten som bildar underlaget. Malmö Stad är således empiriskt sammanhållande fokus för artikeln.

I diskussionsavsnittet sammanfattas resultaten, men framför allt för vi en diskussion kring vårt huvudsakliga resultat att få projekt implementeras i ordinarie verksamhet, men att däremot många projekt återföds som nya projekt.

3. Perspektiv på projekt

3.1 Projekt som ett nytt, byråkratiutmanande arbetssätt

Förekomsten av projekt inom näringslivet, men även inom offentlig sektor, blir allt vanligare och begrepp såsom ”projektifiering” används för att förklara utvecklingen i samhället (Sahlin-Andersson & Söderholm 2002; Abrahamsson & Agevall 2009). Projektorganisering, att starta upp eller driva delar av verksamheten som projekt, innebär en temporär form av organisering. Under en förutbestämd tidsperiod och utifrån förutbestämda målsättningar ska ett projekt leda fram till ett resultat. Att driva projekt innebär i teoretisk mening en annorlunda form att organisera verksamheter jämfört med hur de utförs traditionellt, vilket inte minst bottnar i projektets tidsbegränsade natur. Ett projekt förväntas att upphöra efter en viss tid. Projektorganiseringen betyder även att finansieringen kan komma utifrån, genom externa medel. Ett exempel är Europeiska socialfonden (ESF) som för perioden 2007-2013 har tilldelat Sverige 6,2 miljarder kronor (Brulin m.fl. 2009). Till detta kommer minst lika mycket svenska, offentliga medel som satsas i form av medfinansiering, och man räknar med att ca 4000 projekt med minst 315 000 deltagare kommer att genomföras. Att medel kommer utifrån betyder även att krav, målsättningar och förväntningar på projektet inte bara kommer från den egna organisationen utan även från finansiären. Inom statsvetenskapen är det mycket lätt hänt att projektifiering kopplas samman med de (åtminstone för ett par år sedan) moderiktiga begreppen nätverk och governance. Sett på detta sätt är projekt en metod som svarar på den omgivande komplexitet och de samordningskrav som flernivåsystem (exempelvis inom integrationspolitik, näringslivspolitik och regionalpolitik) ställer. Projekt utmanar då byråkrati på samma sätt som governance utmanar government.

Projekt är det nya, nätverksinriktade arbetssättet inom förvaltningen för att åstadkomma utvecklad och innovativ verksamhet (Cicmil et al 2009). Förväntningarna på projektformen handlar om att tillåtas experimentera, att komma fram till nya idéer och generera ny kunskap. Projekt beskrivs som ett sätt att utmana befintliga strukturer, att bidra till utveckling och nytänkande inom den permanenta verksamhet som i sin tur förväntas stå för förutsägbarhet, repetitiva uppgifter och upprätthållande av en organisations kärnvärden samt långsiktig utveckling (Sahlin-Andersson 2002). För att tydliggöra skillnaden mellan projekt kontra permanent verksamhet talas det ibland om olika logiker eller kulturer (Ellström 2009; Fisker 1995). Projekt förväntas drivas av en utvecklingslogik medan permanent verksamhet förväntas karaktäriseras av en produktionslogik. Produktionens logik handlar om att utföra uppgifter snabbt och

effektivt och utifrån ”best practice” medan utvecklingens logik lyfter fram reflektion och risktagande, att nå förbättringar och innovationer².

Distinktionerna, projekt – permanent verksamhet och utvecklings-, samt produktionslogik, ska betraktas som idealtypiska. I praktiken kan både projekt och permanent verksamhet beskrivas och förstås individuellt. Parallella diskussioner förs om att temporära projekt och permanenta verksamheter lånar egenskaper ifrån varandra (Kadefors 1995). Projektformen genomgår standardiseringar och blir därigenom mindre fokuserad på flexibilitet, samtidigt som permanenta verksamheter blir föremål för förändring och utveckling i takt med att det är egenskaper som värderas högt i samhället (Sahlin-Andersson 2002). Jämförelser mellan projekt och permanent verksamhet ska därför ses som idealtyper medan skillnader och likheter är mera komplexa i praktiken.

3.2 Projekt är byråkrati i sin renaste form

Det finns en liten men röststark inriktning inom projektforskningen som konsekvent ifrågasätter de idealiserade uppfattningarna om projektformen som en inkarnation av modernitet och flexibilitet. Hodgson & Cicmil (2007) ser i stället projekt som en av många managementmetoder som försöker styra, kontrollera och standardisera organisatoriskt arbete i en utsträckning som är större än någonsin tidigare. Projekt är ett sätt att styra upp verksamheter ännu mer byråkratiskt via till exempel krav på transparens och in i detalj reglerad verksamhet. Kraven på sådan standardisering kan komma såväl från externa aktörer som från ledningen inom organisationerna. Exempel på externa aktörer kan vara EU, som genom detta styrmedel får en möjlighet att styra lokala och regionala angelägenheter på avstånd, liksom managementorganisationer såsom the Project Management Institute (PMI), som har utformat en standard för projektledning som används av många organisationer och som har blivit en rekommenderad standard för projektledning av The American National Standards Institute (se Styhre 2009). Enligt Hodgson & Cicmils (2007) socialkonstruktivistiska synsätt ska vi inte tolka det som att det är aktörer såsom EU och PMI i sig som skaffar sig ökad makt över organisationer, utan snarare att förutsättningar för nya maktrelationer skapas när organisationer ser sig tvungna att definiera sig själva i enlighet med nya organisationsmallar. Detta synsätt ligger nära den så kallade governmentalityskolans (Dean 1999), där olika externa styrningsteknologier får en ingripande betydelse i organisationer genom att reifieras och upphöjas till standardiserade procedurer. Dessa styrningsteknologier kan samtidigt hjälpas på vägen av organisationsledningar som önskar ökad kontroll över sina organisationer.

² March (1991) gör på likartat vis en distinktion mellan ”exploitation” – en verksamhet baserad på förfining av ett redan etablerat kunnande – och ”exploration” – en verksamhet baserad på utveckling av nytt kunnande och innovationer.

Courpasson (2006) har studerat hur projektformen används i franska företag, och har kommit fram till slutsatsen att projektformen förenar en liberal retorik om individuell kreativitet och autonomi med en önskan från organisationsledningar att öka sin makt på bekostnad av andra maktcentra inom organisationerna. Projekt utmanar linjeorganisationen, och kan på så sätt ses som ett sätt för ledningen att "söndra och härska". Exempel på detta är projekt med direkt rapporteringsansvar till ledningen, där projektledarna "går förbi" den ordinarie organisationsstrukturen. "Att göra ett projekt" blir samtidigt ett medel för individuellt avancemang, som samtidigt hotar kollektiva former av sammanhållning och solidaritet inom organisationen. Projektledare och deltagare kan även genom lösare anställningsformer göras mer kontrollerbara för ledningen. Slutligen kan projektbeskrivningar genom sin detaljerade form göra projekt mer kontrollerbara än de ordinarie processerna i organisationen.

Som synes i dessa exempel från kritisk projektforskning är det främst maktperspektivet som skiljer från det modernistiska sättet att se på projekt. Enligt kritiska projektforskare osynliggörs maktperspektivet konsekvent av företrädare för projektmodellen – ett förhållande som för övrigt gäller samtliga NPM-inspirerade organisationsmodeller. Vad som presenteras som ett neutralt redskap för rationalisering är i själva verket ett politiskt redskap för styrning och kontroll (se Alvesson & Willmott 1996, Clegg et al 2006). Vi kan också se att projekt i ett maktperspektiv dels kan ses som ett mer instrumentellt verktyg för att öka organisationsledningars kontroll, dels ses som en del av ett vidare fält av managementorienterade styrningsdiskurser som försöker öka förutsättningarna för styrning "på avstånd" (Rose 1999).

3.3 En tredje variant – projekt som organisatorisk lösning på samverkanskravet

Medan de två första synsätten härrör ur modernistisk respektive kritisk organisationsteori, är det tredje perspektiv som vi här presenterar mer renodlat statsvetenskapligt. Perspektivet tar sin utgångspunkt i den garbage can-inspirerade logik om lösningar som söker problem som kortfattat återgavs i inledningen. Den nya, externa bidragsform som projektfinansiering erbjuder det specifikt politiska området (ett typfall är EU:s strukturfonder som i sin tur influerat flera nationella projektsatsningar såsom den svenska storstadssatsningen) skapar incitament att tillämpa ett lösningsfokuserat arbetssätt på problem som dyker upp. Dessa problem kan vara substantiella och svåra politiska problem (integration, bostadssegregation, arbetsmarknadspolitik, miljö) eller mer angenäma problem (tillväxt, regional utveckling), men också problem av personell, organisatorisk och logistisk natur, som sågs i det inledande exemplet där kontextuella faktorer såsom lokaler och personal spelade stor roll.

Den organisatoriska lösning som projektformen erbjuder det specifikt politiska området, är en lösning på samverkanskravet. De problem som projekt erbjuder lösningar på – t.ex. integration, arbetsmarknad,

miljö, tillväxt, regional utveckling, vilka nämndes ovan – är alla gränsöverskridande problem. Genom att placera dessa problem i projekt slipper ansvariga politiker och tjänstemän att ta tag i det organisatoriska problemet att organisationerna egentligen inte är uppbyggda för samverkan. Detta organisatoriska problem kan i fragmenterade verksamheter – exempelvis en svensk kommun – vara mycket svårare att lösa än att skapa temporära organisationsformer för gränsöverskridande problem. Denna lösning har också en yttre sida. De offentliga organisationerna behöver visa omvärlden att de ”samverkar”. Enligt det första synsättet på projekt kan projekt ses som ett mer flexibelt sätt att avspegla en föränderlig omvärld. Med en mer kritisk blick på samma fenomen blir projektverksamheter just ett fönster mot omvärlden, ett ”skyltfönsterarrangemang” för att låna Alvessons kritiska karakterisering av olika presentationsmodeller för moderna organisationer (Alvesson 2006). Projekten blir ett sätt att visa omvärlden, överordnade nivåer och finansiärer att ”samverkan” sker inom och mellan organisationerna. I realiteten sker emellertid inte samverkan utanför projekten.

Ett sådant synsätt på projekt gäller således främst det offentliga området, där de resurser som investeras enbart i viss utsträckning är organisationens egna. Det vanliga inom näringslivet är att det är organisationens egna resurser som investeras i projekt. Då blir avkastningen från projekt viktigare. Projekt skulle då enbart till namnet vara samma sak inom offentlig och privat sektor. Det kan självfallet tänkas att likartade idéer om projekt som kreativ förändringsfaktor som inom det modernistiska perspektivet ändå återfinns inom offentlig sektor, men det kan lika gärna vara så att den offentliga sektorn mer ägnar sig åt yttlig imitation – projekt skulle då vara ett sätt att höja den offentliga sektorns legitimitet genom att låna legitima begrepp ur näringslivet (se Røvik 2004). Det kan också tänkas att projekt inom den offentliga sektorn har samma roll som enligt det kritiska perspektivet – att projektfinansiering skapar förutsättningar för styrning på avstånd. För beslutsfattare på närmare håll – t.ex. kommunpolitiker och kommunala chefer – kan man mot detta invända att projekt snarare verkar öka den offentliga sektorns rörlighet och komplexitet (Hall 2011). Om det är så att (i stor utsträckning) externfinansierade projekt är ett fenomen som i själva verket är helt annorlunda från projekt som organisationen själv ansvarar för kan bara, även om det enligt oss är ett plausibelt antagande, bevisas genom empiriska jämförelser av dessa två typer av projekt. Några sådana jämförande studier har oss veterligen inte gjorts, och vi har heller inte möjlighet att göra det eftersom alla de projekt vi har information om i stor utsträckning är externfinansierade.

Gränserna för detta paper gör att dessa tre perspektiv på projektverksamheter inte kan testas till fullo. Det finns också ett problem med att avgöra huruvida projekt inom offentlig sektor egentligen är ”riktiga” projekt i projektledningslitteraturens mening. Vi vill med dessa tre perspektiv som utgångspunkt ändå se vilken roll projekt förefaller ha haft i ett tämligen stort antal fall i en svensk kommun. Förhoppningsvis kan ändå några preliminära slutsatser dras inför vidare undersökningar.

4. Metod

Som empiriskt underlag till artikeln har 31st utvärderingar använts (del-, och slutrapporter) av projekt genomförda i Malmö mellan 2003 och 2011. I de fall där projekten ännu inte avslutats har delrapporter nyttjats och i viss mån även annan projektrelaterad dokumentation. Urvalet av projekt är fokuserat till projekt som på olika vis involverar kommunen Malmö stad. Urvalet är också begränsat utifrån tillgängliga rapporter och utvärderare, i den mån dessa personer har behövt kontaktas. Merparten av utvärderingsrapporterna är skrivna av utvärderare/forskare på Malmö högskola på uppdrag av en uppdragsgivare. I de fall där projekt/utvärderingar föregåtts av tidigare projekt och utvärderingar har dessa också inkluderats i studien. Insamlingen till det empiriska underlaget har skett från februari till april 2011. Några av de 31 projekten var i april 2011 inte avslutade och hur framtiden för dem ser ut kan därför inte denna artikel till fullo redogöra för.

Arbetet med de 31 utvärderingarna kan beskrivas som en typ av *metautvärdering* – utvärdering av utvärderingar. Begreppet metautvärdering introducerades 1969 av Michael Scriven och behovet av att granska resultatet av utvärderares arbete har sedan dess ökat (Pelli, Lidén & Svensson 2008).

Metaevaluation are in public, professional, and institutional interests to ensure that evaluations provide sound findings and conclusions, that evaluation practices continue to improve, and that institutions administer efficient, effective, ethical evaluation systems. (Stufflebeam & Shinkfield, 2007 s.649)

På samma sätt som utvärdering i sig är ett tvetydigt fenomen (Vedung 2009 kallar utvärdering en semantisk magnet) kan även metautvärdering innebära flera skilda saker. Statskontoret (2001:22) skiljer på tre typer av metautvärdering. **En första** som utvärderar en utvärderingsorganisation. **En andra** som prövar kvalitén och precisionen i en eller flera utvärderingar och **en tredje**, som också är den vår artikel kan sägas utgå ifrån, handlar om bearbetning av resultaten från två eller flera utvärderingar. Vi har med andra ord inte studerat själva kvalitén på utvärderingarna och utvärderingsrapporterna utan fokuserat på dess resultat och detta främst utifrån vad som skrivits kring organisering och implementering. Genomgången av utvärderingsrapporterna har varit en kombinerad kvantitativ och kvalitativ analys där såväl mängden, i form av kategoriseringar, varit av intresse, som innehållet i diskussioner och beskrivningar av implementering.

Utöver metautvärderingen av de 31 projekten/utvärderingarna görs även djupare ”nedslag” i tre verksamheter. Det första nedslaget, *Mera Möllan*, är ett exempel på ett projekt som närmar sig slutet av projektperioden och där diskussioner om eventuell implementering är högst aktuell. Hur diskuterar de involverade parterna, hur tänker de i termer av implementering och i så fall vilka strategier diskuteras? Det andra exemplet är *SÖM Fosie*, ett stort projekt som är ett resultat av ett tidigare projekt. Det tredje

exemplet är *Finsam i Malmö*, en paraplyorganisation som finansierar och helt och hållet bygger på projektverksamheter.

5. Kartläggning/metautvärdering av projektutvärderingar

Genomgången av de 31 projekten och dess utvärderingar redogörs i detta kapitel utifrån fyra implementeringskategorier; Projekt som inte implementerats efter avslut, projekt som avslösts av ett liknande projekt, projekt som implementerats i ordinarie verksamhet samt pågående projekt. Ytterligare en variabel som finns med är huruvida projektet som undersökts varit resultatet av ett tidigare projekt. För att tydliggöra vad det är för typer av projekt presenteras även projekten utifrån dess huvudsakliga verksamhetsfokus samt finansieringsgrund.

Implementering utifrån finansierare

	Tidigare projekt	Inte impl.	Avlöst av liknande proj.	Pågående proj.	Implementerat
Finansiärer:					
Finsam	6	4	2	2	4
EU	4	4	6	1	2
Myndighet/kommun	2	1	5	0	0
Summa:	12	9	13	3	6

Notera att de undersökta projekten alltså är n=31. Den första (grönfärgade) kolumnen visar hur många av de undersökta projekten som tidigare varit organiserade i projektform. Samma gäller nedanstående tabell.

Implementering utifrån projektfokus

	Tidigare projekt	Inte impl.	Avlöst av liknande proj.	Pågående proj.	implementerat
Projektfokus:					
Arbetslivsin. Rehab	9	6	8	3	6
Integration	2	1	3	0	0
Tillväxt	1	1	1	0	0
Arb.markn.åtgärd	0	1	1	0	0
Summa:	12	9	13	3	6

5.1 Resultat av tidigare projekt?

12 av de 31 projekten är alltså ett resultat av tidigare projekt. Med detta menar vi att projektorganisationen, projektägaren och/eller projektidén i stor utsträckning kan härledas till ett, och

ibland flera, föregående projekt. I flera fall finns en uppenbar koppling. Exempelvis när projektnamnen förses med en versionshantering av olika slag; *Företagsakademin* avlöstes av *Företagsakademin 2.0*, *Aktivitetssporten* av *Nya aktivitetssporten*, *Jobbo* av *Jobbo 2* och *Greppet* av *Starkt grepp*. Det finns också exempel där projektets till synes enda förändrade egenskap är finansieringen. Ett sådant exempel är projektet *Stegen* som inledningsvis var finansierat av Europeiska Socialfonden (ESF) men som i ett senare skede kom att bli ett Finsam-finansierat projekt med samma namn och innehåll. Ett liknande exempel är *Borrgatan* som inledningsvis var en av Malmö Stad finansierad verksamhet som sedan togs över eller ärvdes av Finsam, men där namnet och innehållet i projektet förblev detsamma. Som sågs i den inledande mötesobservationen diskuterades även ny finansiering för *Mera möllan*.

5.2 Avslutas och inte implementerat

Under denna kategori faller nio projekt som efter projektperioden läggs ner och där projektresultaten inte i någon större utsträckning kan sägas tas om hand eller implementeras. Orsakerna eller motiven till detta varierar. I flera av de Finsamprojekt som studerats återkommer problematiken med att ingen av de samverkande aktörerna velat axla rollen som ägare eller ansvarar för projektresultaten. Detta visar sig bland annat i de styrgrupper som funnits kopplade till varje projekt. De har inte i någon större utsträckning haft någon styrande roll utan mer fungerat som återrapporteringstillfällen där varje aktör mer verkat intresserad av att bevaka sina intressen än arbetat för ett omhändertagande av resultat (Andersson 2011; Ottosson 2011a). Det finns också exempel på projekt där orsakerna till utebliven implementering kan relateras till strukturella hinder. I fallet *Jobbo 2*, ett Flyktingfondsfinansierat projekt, kan den uteblivna implementeringen förklaras med etableringsreformens³ intåg på marknaden, vilket ledde till nya regler och nya uppdrag för de samverkande aktörerna.

5.3 Avlöses av snarlikt projekt

Under denna kategori faller 13 projekt som inte implementeras men som heller inte upphör utan fortgår under olika omständigheter, ibland med ett skiftande namn, eller med annan finansiering eller med viss justering i verksamhetens inriktning och målgrupp. Här hamnar projekt som i utvärderingsrapporten inte kan visa på implementering utan där resultatet istället blivit ett nytt eller liknande projekt. Brulin & Svensson (2011) talar om denna typ av projekt som pärlbandsprojekt, där projekten tydligt hänger ihop med varandra och bygger på tidigare erfarenheter. Ett exempel bland de 31 projekten är *New city*. Detta projekt drivs av en ekonomisk förening kallad Drömmarnas hus som driver flera projekt av olika slag riktade till ungdomar. För flera år sedan hade de ett projekt kallat *Utmaningen* som riktade sig till unga

³ Etableringsreformen innebär en ny ansvarsstruktur för den svenska hanteringen av nyanlända invandrare, se <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Samarbete/Etablering-av-nyanlanda.html>

människor i daglig verksamhet. Detta projekt bytte senare namn till *Puzzel* och i och med det även i viss mån inriktning då det krävdes för att få ny finansiering som man fick från Ungdomsstyrelsen (en svensk, statlig myndighet). Detta projekt gav i sin tur upphov till frågor och problemområden som utvecklade sig till ytterligare en ansökan, denna gång till EQUAL-programmen (EU). Projektet gavs då namnet *UP new city* och höll på i tre år. I anslutning till avslutandet av projektet gjordes en ny ansökan, och medel beviljades, denna gång från Europeiska Socialfonden för *New city*. I alla dessa turer är det Drömmarnas hus som varit ägare och inriktningen på projekten har varit snarlikt även om det justerats utifrån gjorda erfarenheter och vad som krävts från finansiärerna (Aggestam 2011). I skrivande stund arbetar Drömmarnas hus på en fortsättning av *New City* och kommer även denna gång förlita sig på Socialfonden.

5.4 Avslutats och implementeras

Bland de projekt vi har studerat finns även sex exempel där resultat har tagits om hand och implementerats i den permanenta eller ”ordinarie” verksamheten. Inget av projekten har dock implementerats i sin helhet utan det handlar om delar av projekten som har integrerats i en fastare organisering. I ett av exemplen, *Livskraft och Aktivitet* (Finsam) handlar implementeringen om att styrgruppsmedlemmarna, som är representanter för olika myndigheter, efter projektets avslutning fortsatt att träffas och samverka kring gemensamma kunder/klienter (Saveljeff 2011). Ett annat exempel, även det Finsamfinansierat, är TIM som i sig beskrivs som ett implementeringsprojekt. TIM byggde på tidigare erfarenheter av samverkan där beslut tagits om ett visst sätt att samverka i förhållande till en viss målgrupp. Sammantaget ingick nio vårdcentraler i projektet där varje central skulle bilda multiprofessionella team med personal från Region Skåne och Försäkringskassan och projektets syfte och mål var att permanenta dessa team. I dagsläget finns alla nio team kvar (Ottosson 2011b).

5.5 Pågående projekt

Några av projekten som har varit med i studien (tre) har ännu inte avslutats men befinner sig i sluttampen där diskussioner om implementering är högst aktuellt. I flera Finsamfinansierade exempel har projekt ansökt och fått förlängd finansiering, bland annat för att utvärdera möjligheten att implementera. *Hälsoskolan* är ett sådant exempel och vad resultatet av den förlängningen blir för involverade aktörer är för tidigt att säga. I ett annat exempel, som nämnts ovan, *Mera Möllan*, pågår också diskussionen om implementering och där kan skönjas flera möjliga alternativ – ett nytt projekt, sammanslagning med andra projekt eller att resultaten tas om hand i den förvaltning som projektet tillhör, alternativt att det dör ut som projekt och erfarenheterna stannar hos de involverade individerna (se vidare nedan).

5.6 Sammanfattande slutsatser av metastudien

Av ovanstående genomgång att döma är det inget av de 31 undersökta projekten som implementeras i sin helhet efter projektets slutförande. Ett fåtal av dem, sex stycken, implementeras i någon grad, det vill säga någon del av projektet fortlever efter det att projektfinansieringen tagit slut. Många av projekten bygger på tidigare, snarlika projekt eller så resulterar de själva i snarlika projekt. 12 av de undersökta projekten är resultat av tidigare projekt och 13 av dem resulterade i nya projekt. Som visats ovan är också några av dessa projekt pärlbandsprojekt som blir projekt som blir projekt som blir projekt och så vidare. Projekten kan därför förväntas ge en svag, om ens någon, påverkan på den permanenta verksamheten. Det verkar också överlag finnas en svag mottagarsida inom den mer permanenta verksamheten för projektresultat. För att sätta "kött på benen" går vi nu vidare med en något djupare beskrivning av två projekt samt en paraplyorganisation för projekt.

6. Tre fallstudier

Utifrån metastudien av de 31 projekten har tre projekt/verksamheter valts ut för att verka som illustrativa exempel. Det första exemplet är ett EU-finansierat projekt kallat *Mera Möllan* där projektägaren är Malmö stad. Projektet återfinns i kategorin "pågående projekt" ovan men befinner sig också i slutet av sin finansieringsperiod och frågorna kring eventuell implementering är då högst aktuella. Det andra exemplet är ett projekt kallat *SÖM Fosie* även det med Malmö stad som projektägare. *SÖM Fosie* återfinns i kategorin "resultat av tidigare projekt" och illustrerar tydligt hur projektformen i sig verkat som en uppsamlingsplats för olika verksamheter. Det tredje exemplet är *Finsam i Malmö* som är en organisation där Malmö stad är en av fyra ägaraktörer, som initierar och finansierar projektverksamheter runt om i Malmö där utvecklingen av projekt och eventuell implementering av goda resultat i de parallella verksamheterna ständigt är aktuellt.

6.1 Mera Möllan – projekt med resultat utan mottagare

Mera Möllan är ett treårigt projekt som drivs med hjälp av EU-medel. Till störst del finansieras projektet med medel från Europeiska Socialfonden (ESF), som distribuerar medel för att främja integrering på arbetsmarknaden av arbetslösa och mindre gynnade befolkningsgrupper. En liten del av projektet finansieras med stöd från Regionalfonden, också det en EU-fond som främjar uppbyggnad av infrastruktur och produktiva sysselsättningskapande investeringar, framförallt till företag. Som gengäld krävs medfinansiering, vilket projektet får från bland annat den stadsdelsförvaltning som projektet tillhör. Då Mera Möllan finansieras av både Socialfonden och Regionalfonden har projektet två inriktningar. En

inriktning mot arbete och försörjning vilket sker genom individuella, coachande samtal till personer långt från arbetsmarknaden. Och en inriktning mot områdesutveckling, vilket bland annat praktiseras genom att skapa nätverk och sammanhang där näringsidkare och boende i området görs delaktiga i utveckling av stadsdelen. Att integrera de två delarna, att å ena sidan arbeta med områdesutveckling och å andra sidan arbeta med coaching av individer mot arbetsmarknaden, har beskrivits av finansiärerna som det unika i projektet, samtidigt är det också här som den stora utmaningen har legat.

Problemen att få ihop inriktningarna har följt med projektet från start och den svaga kopplingen mellan projektets delar kan bäst beskrivas genom hur projektet en gång initierades. Projektansökan för Mera Möllan är ett resultat av en tidigare ansökan som fick avslag. Där projektet, för att få medel i nästa ansökningsfas, gjorde nödvändiga tillägg och ändringar för att matcha finansiärernas krav. Omformulering av behov efter finansiärernas krav kan beskrivas genom logiken "my project fits with your agenda" (Abrahamsson & Agevall 2009) och anpassningen gjorde att projektets inriktningar blev styrda åt två olika håll. Trots problemen med att få ihop de två delarna i projektet har projektet visat på goda resultat för respektive inriktning. I utvärderingen av projektet har intervjuer gjorts med personer som tagit del av de coachande aktiviteterna, och deltagarna ger ett mycket gott omdöme om vad de coachande aktiviteterna inneburit för deras personliga utveckling mot arbete och sysselsättning. Projektet har även fått uppmärksamhet gällande det områdesutvecklande arbetet och lyckats åstadkomma en del förändringar i närområdet.

Under projektets senare del har därför en stor del av styrgruppens möten handlat om att se över hur projektets resultat kan tas till vara och ett implementeringsarbete har varit i fokus. Initieringen av projektet, såsom det kom att bli efter att förändringar gjorts efter finansiärernas önskemål, har inte varit en ledningsfråga och det har heller inte funnits några självklara mottagare av resultaten. Det har funnits en önskan om vilka delar av förvaltningen som kan tänkas ta emot resultaten, men viljan att göra större förändringar i den permanenta verksamheten för att arbeta likt projektet har inte varit förankrat.

Mot bakgrund av att det inte funnits några självutnämnda mottagare av resultaten har projektets styrgrupp försökt hitta olika lösningar. En sådan lösning som har diskuterats är att starta nya projekt med medel från Socialfonden respektive Regionalfonden, med syfte att förvalta resultaten från Mera Möllan. För den arbetsmarknadsinriktade delen i projektet har det diskuterats att söka medel tillsammans med två andra projekt som Mera Möllan delar lokal med. När frågan diskuterades stod de samlokaliserade projekten för en liknande implementeringsproblematik. Förfinade metoder och alternativa tillvägagångssätt, men svagt intresse från förvaltningen att implementera resultaten i sin helhet (se inledningen av denna artikel). Problemet för projektet, när det kommer till att söka nya medel, är dock att finansiären sällan nöjer sig med att förvalta resultaten. Socialfonden och Strukturfonderna beviljar medel för utvecklingsprojekt,

vilket innebär att projektet kommer att behöva anpassa ansökan till nya krav och inriktningar som finansiären ställer. Risken blir att samma misstag görs om på nytt, där en projektansökan tas fram med hänsyn till finansiärens krav och med låg förankring hos personer på ledningsnivå som kan och vill ta emot resultaten. Utöver lösningen att söka medel för det nya projektet, har ett annat alternativ uppstått genom att projektets ESF-handläggare uppmanat projektet att skapa nya medel för samma projekt och därigenom förlänga projekttiden ett eller två år. ESF ansåg att kopplingen mellan de olika inriktningarna i projektet är spännande och ville avvakta och se vad arbetet kan generera. I bakgrunden ligger även att ESF under en period hade medel över från förgående ansökningsperiod och de uppmanade därför projekt som de ansåg spännande och lyckosamma att söka nya medel.

Projektet pågår under en treårsperiod och vad som kommer att ske med projektet, om metoderna sprids till förvaltningen, om projektet får nya EU-medel, eller om projektet kommer att förlängas är i skrivande stund oklart. Exemplet beskriver ändå vilka lösningar ett projekt har till förfogande men också bakomliggande tankar kring hur nya projekt uppkommer och initieras. Även om en seriös diskussion om implementering förekommer, är det problematiskt att EU inte stödjer sådana åtgärder – i stället måste en ny ansökan anpassas till en ny agenda. Ett grundläggande problem är också att det inte finns några mottagare av resultaten.

6.2 SÖM Fosie – projekt som uppsamlingsplats

SÖM Fosie är ett projekt som i hög grad illustrerar kategorin ”resultat av tidigare projekt”. SÖM Fosie kommer från en politisk specialsatsning på sydöstra Malmö som följde i storstadssatsningens och Välfärd för allas fotspår. Tanken var att specialsatsningen skulle finansieras med EU-projektmedel. Medan den angränsande stadsdelen Södra innerstaden misslyckades med att erhålla EU-finansiering för en genomgripande satsning (ett av resultaten blev i stället det ovan beskrivna Mera Möllan), lyckades Fosie med sin ansökan till EU:s regionalfond inom området lokala områdesinsatser, och erhöll från och med 1 januari 2008 närmare 14 miljoner i EU-stöd (samt nästan lika mycket i medfinansiering från främst Malmö Stad). Framgången måste i mångt och mycket tillskrivas projektledaren och EU-samordnaren Bertil Nilsson, som torde vara Malmö Stads mest framgångsrike projektentreprenör. Bertil Nilsson har svarat för en kontinuitet i stadsdelens EU-aktiviteter ända sedan 1996. 1996 deltog Fosie och Södra innerstaden som första svenska stadsdelar i EU:s URBAN-satsning. Många av de projektaktiviteter som då sjuöattes fortlever än idag. Finansiering har fortlöpande garanterats via Storstadssatsningen, Malmö Stads övergripande projekt Välfärd för alla samt olika EU-projekt (exempelvis det europeiska stadsnätverket URBACT) – senast men kanske inte sist i raden alltså SÖM Fosie som avslutas under 2011.

Projektsyftet var synnerligen luddigt formulerat. Genom ett tvärsektoriellt arbete avsåg man främja ökad förvärvsfrekvens, minskat försörjningsstöd, samt skapa attraktiva och trygga stadsdelar. Projektet hade även som mål att verka för ökad tillväxt, demokrati samt delaktighet i samhället. Enligt en opublicerad kartläggning gjord 2010 (Selim 2010) på uppdrag av en av denna artikels författare var det mycket svårt att dra gränser mellan projektet och den ordinarie verksamheten i stadsdelen Fosie (en kritik för sådan bristande gränsdragning har redan tidigare framförts från Malmö Stadsrevision). Till och med stadsdelschefen hade svårt att avgöra vilka aktiviteter som tillhörde projektet. Aktiviteter som lyfts fram i den omfattande marknadsföringen av projektet är i alla fall: en fritidsgård för äldre ungdomar (Lilla Växthuset); ännu en fritidsverksamhet (Gnistan); en ”brobyggare” vid det lokala biblioteket; ett miljö nätverk (Ekostaden Augustenborg); en sommarverksamhet för ungdomar (Ung i sommar); ännu en brobyggare vid ett gym (Sahbis house); ett samverkansprojekt kring områdesplanering med Stadsbyggnadskontoret (Fosiestråket); samt en samlokalisering och samverkan med lokal jobbförmedling (Arbetslivs- och integrationscentrum, AIC). Än en gång bör framhållas att det enligt ledande personer är oklart huruvida alla dessa verksamheter egentligen hör till projektet. Den del som lyfts fram starkast i marknadsföringen av projektet är fritidsgården Lilla Växthuset. Vad som i alla fall tydligt framgår är att den näringslivsinriktade ambitionen – som är viktig för EU:s regionalfond – knappast har fullföljts i projektet. Snarare handlar projektet mer om sociala insatser, samt i viss utsträckning samverkan med andra organisatoriska enheter inom Malmö Stad.

Enligt ovan nämnda, opublicerade kartläggning bör projektet SÖM Fosie främst ses som en uppsamlingsplats för aktiviteter som emanerar ur tidigare projekt och som ”parkeras” i projektet inför vidare transport till nya projekt – allra tydligast är detta i relation till AIC som startats och ”överlevt” genom anknytningar till nya, tidsbegränsade projekt. I det aktuella fallet handlar det om att Malmö Stad centralt har tagit beslut om att genomföra fem ”områdessatsningar” med start 2011, där ett av områdena är lokaliserat inom stadsdelen. Denna uppsamlingskaraktär förklarar varför det är nästintill omöjligt att dra gränser mellan projekt och ordinarie verksamhet. Denna gränsmässiga luddighet är troligen en effekt av den tidigare samverkan mellan den långvarige stadsdelschefen och projektledaren Bertil Nilsson. Under projektperioden har emellertid en ny stadsdelschef rekryterats, och hon framhåller i intervju att hon upplever verksamheten inom projektet som för spretig och att hon vill arbeta på annat sätt med verksamhetsutveckling i framtiden. Att en oro över projektvärldens spretighet finns på olika nivåer – såväl centralt som i stadsdelens ledning – illustreras av de nya områdessatsningarna som ska styras från centralt håll, och uttalanden kring detta finns även i en mängd intervjuer på olika nivåer. ”Projektvärlden” är en horisontellt utsträckt värld som är svår att infoga i organisationers vertikala styrning. Anmärkningsvärt är också att många intervjupersoner inom ordinarie verksamhet i Fosie fortfarande – efter 15 år av tämligen omfattande externa bidrag för olika projektsatsningar – anser att det är ”skilda världar” mellan denna

ordinarie verksamhet och projektet. Detta motsägs i och för sig av vad som har sagts ovan – att det samtidigt inte går att dra några tydliga gränser. Slutgiltiga slutsatser går inte att dra eftersom projektet ännu inte är avslutat, men i exemplet framgår den organisatoriska oklarhet som är följderna av 15 års stadsutvecklingsinsatser i projektform, liksom den karaktär av uppsamlingsplats som långvariga verksamheter med under åren olika typer av finansiering får någonstans i gränslandet mellan temporära och ordinarie arbetsformer. Uttryckt något enklare: avsikten med SÖM Fosie var egentligen inte att utveckla något nytt, utan snarare att föra ett antal verksamheter vidare till en ny förvaringsplats från den närmast föregående (det kommunövergripande projektet ”Välfärd för alla”). Framtiden består antingen i vidareföring till ännu ett projekt (områdessatsningen), nedläggning eller implementering.

6.3 Finsam i Malmö – projekt som verksamhetsidé

Finsam i Malmö är ett av 80 samordningsförbund som finns runt om i Sverige, varav 12 i Skåne (susam.se 2011). *Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* har möjliggjort för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och landsting att samverka finansiellt inom rehabiliteringsområdet (Statskontoret 2008:7). Kommunstyrelsen i Malmö fattade i februari 2005 beslut om att utreda möjligheten att starta ett samordningsförbund och två år senare startades Finsam i Malmö bestående av Malmö stad, Försäkringskassan Malmö, Region Skåne och Länsarbetsnämnden (Sjöström 2006). De fyra myndigheterna finns representerade i en beredningsgrupp, som bereder ärenden, och en styrelse, som tar beslut om nya projekt, och det operativa arbetet genomförs av en förbundsledning bestående av Eva Hallmer Lindahl, förbundschef, och hennes assistent Lena Roslund. Förbundsledningen har som en av sina huvuduppgifter att ”initiera och utveckla nya projekt samt stödja redan löpande projekt” (Ottosson 2011a). Uppdraget för Finsam i Malmö som samordningsförbund beskrivs vara ”att stödja samverkan mellan parterna där insatserna direkt riktar sig mot individer med sådan problematik att samverkan krävs för att uppnå ett bra resultat” (finsam.se 2011). I verksamhetsplanen för 2011 står att ”Syftet med den finansiella samordningen är att den enskilde ska uppnå eller förbättra sin förmåga att bli självförsörjande och utföra förvärvsarbete” (Finsam 2011).

6.3.1 Projekten

Alla Finsamprojekt berör på något vis alla fyra myndigheterna (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Skåne, Malmö stad). Organisatoriskt består varje projekt av en *styrgrupp* med representanter från varje organisation och där en representant från projektägaren, den organisation som ansvarar för själva ansökan till Finsam, verkar som ordföranden. Varje projekt leds av en *processledare* och till han/henne

finns som oftast en *projektgrupp* kopplad. Processledarrollen innebär också att återrapportera till styrgruppen angående projektets fortskridande. Till varje projekt finns även en utvärderare (från Malmö högskola) kopplad vars uppdrag är att utvärdera samverkan mellan ingående parter samt vara ett utvecklande stöd till styrgruppen.

I maj månad 2011 återfanns 12 projekt inom ramen för Finsam i Malmö. Överlag kan målgruppen för dessa projekt beskrivas befinna sig långt ifrån arbetsmarknaden och flera av insatserna handlar om samverkan kring utredning och kartläggning av individers problematik, något som ibland kallas förrehabilitering. Vid starten av Finsam i Malmö 2007 ärvdes i stor utsträckning redan befintliga projekt i staden. Några av dessa var verksamheter som funnits i flera år och i vissa fall under flera huvudmän. Av dessa har även flera, under årens lopp, fått förlängd finansiering från Finsam. Ett exempel är projektet *Exigo* som beskrivs som ett väl fungerande projekt med en utvecklad arbets- och samverkansmetod för personer med PTSD⁴. ”Inför att projektet skulle löpa ut vid årsskiftet 2009/2010 lämnades en fortsättningsansökan in för perioden 2010-2011. En ansökan som beviljades” (Ottosson 2011a). Två andra liknande exempel är *Borrgatan* och *SAMS*. Även dessa fungerande förrehabiliteringsprojekt som funnits i flera år med olika huvudmän och finansiärer. Diskussionerna kring dessa projekt påminner om de resonemang kring *Mera möllan* som redogjordes för ovan där ingen tydlig mottagare av resultaten funnits och där ”lösningen” istället har blivit att söka nya medel.

6.3.2 Implementeringsfrågor i Finsam

Finsamutvärderarna har varje år större seminarier tillsammans med projekten i syfte att sprida erfarenheter och att lära av varandra mellan projekten. Under våren 2011 hölls ett sådant seminarium och temat för dagen var implementering. Anledningen till tematiken var att flera av utvärderingsrapporterna från Finsamprojekten lyfte frågan om implementering och pekade på bristen av framförhållning eller strategier för vad som händer efter det att finansieringen från Finsam upphör. ”Då processerna avslutas är det ofta oklart vad som ska hända med de erfarenheter och lärdomar som kommit av processen” står att läsa i dokumentationen från seminariedagen (Söderman 2011). Rapporterna visar på svaga styrgrupper och en avsaknad av strategier för implementering. Eva Hallmer Lindahl, förbundsordförande i Finsam Malmö, ger också uttryck för frustration gälland implementeringsfrågorna och förklarar att det är och har varit svårt eller omöjligt att implementera metoder eller modeller som prövats i en slags ”parallellorganisation” till myndigheterna, som exempelvis *Exigo*, *Borrgatan* och *SAMS*, som nämns ovan (mötesanteckningar Utvärderare och Förbundsordförande 6 april 2011). Beskrivningen ger en bild av en isolerad verksamhet där själva projektorganiseringsformen verkar som hinder för implementering. Där finns projektpersonal

⁴ Posttraumatiska stressyndrom

med svag anknytning till ”moderorganisationerna”, extern finansiering av såväl personal som lokaler och material, samt ett annorlunda arbetssätt, metod eller modell. Ytterligare exempel på detta är ett projekt kallat *Supported Employment* som syftade till att testa ett nytt arbetssätt med individer med psykiska funktionshinder, skapa en ny profession (arbetscoacher), samt främja samverkan mellan involverade parter. Trots goda resultat (många i arbete) kunde inget konkret implementeringsarbete genomföras och ingen av de involverade aktörerna tog något större ansvar för resultaten (Andersson 2011).

Eva Hallmer Lindahl, förbundsordföranden, menar därför att de nu har för avsikt att försöka inrikta sin verksamhet på projekt eller processer som arbetar utifrån befintlig organisering; tjänstemän och chefer som finner ett sätt att arbeta på inom sina befintliga tjänster på ett samverkande vis utifrån individens behov (mötesanteckningar Utvärderare och Förbundsordförande 6 april 2011). Hon nämner projekten *LoA* och *Unga kvinnor* som exempel på den här typen av projekt där det snarare handlat om utvecklandet av ny kunskap, nya rutiner och/eller nätverk inom befintliga tjänster. En av anledningarna till detta menar hon är att Finsam på sikt inte kan finansiera hela verksamheter (ibid.). Men problemet kvarstår vad som skall göras med flera av de projekt som nu är igång och de resultat som dessa producerar.

7. Diskussion

Vad denna undersökning har visat är att externfinansierade projekt inom offentlig sektor med all sannolikhet leder till annorlunda konsekvenser än projekt som helt finansieras med egna medel. Det är svårt att tänka sig en sådan ineffektivitet gällande implementering i verksamheter som själva tar investeringsriskerna. Åtminstone är detta säkert ett resonemang som en ekonom skulle vilja anföras. Således är det möjligt att de externfinansierade projekt vi har studerat egentligen inte är några utvecklingsprojekt enligt den klassiska projektledningslitteraturens definition, utan mer ett sätt att producera en verksamhet som etiketteras med varumärket ”projekt”. Flera av de ”projekt” vi har studerat är inte projekt i bemärkelsen tydligt avgränsad, problembaserad utvecklingsaktivitet. Nog för att de flesta projekt rör sig inom ett område som är fyllt av problem, men de har vanligen en starkare karaktär av ”åtgärdsprogram” där standardiserade lösningar eller lösningar under utveckling tillämpas för att hantera problematiska människor under avgränsade tidsperioder. Med andra ord är målet att producera en form av verksamhet för sjukskrivna, arbetslösa och invandrare, snarare än att utveckla en ny organisatorisk verksamhet. Det här förefaller gälla Finsam-projekten och merparten av ESF-projekten. Ett av problemen här är att ta reda på huruvida projektformen som sådan har någon effekt, eller om verksamheten skulle fortsätta ungefär som tidigare om inga projekt fanns.

Troligen finns det här en skillnad mot utvecklingsprojekt som inte hanterar ”problematiska” människor, utan har en starkare inriktning mot organisationsutveckling eller annan mer ”positiv” verksamhet, såsom näringslivet. Eftersom vi inte har bedrivit några jämförande studier mellan extern- och internfinansierade projekt är det svårt att uttala sig vidare härvidlag, men det ska betonas att även externfinansierade projekt innebär en viss ekonomisk risk eftersom verksamheten måste medfinansieras av interna medel. Stadsrevisionen i Malmö Stad har vid flera tillfällen anfört att de många projekten även är resurskrävande för kommunen, samt att det finns brister i effektivitet och en redovisningsmässig sammanblandning mellan ordinarie verksamhet och projektverksamhet (opublicerade rapporter som vi tagit del av, samt intervju med stadsrevisor, se även Hall 2011). Det kan således inte vara renodlat ekonomiskt lättsinne som driver aktörerna.

För att tolka våra resultat är det viktigt att klargöra att projektlogiken är en logik som innehåller flera olika nivålogiker. I det offentliga sammanhanget finns åtminstone en individlogik, en organisationslogik, projektens egen samverkanslogik, en politisk logik, samt en finansieringslogik.

Vad gör att enskilda individer engagerar sig i projektverksamhet? När det gäller just ”åtgärdsprojekten” (t.ex. Finsams projekt) är det troligen uppenbart att de personer som projekten riktar sig mot är med för att de annars skulle gå miste om sin försörjning. Således bör sådana projekt i stor utsträckning ses som åtgärdsprogram snarare än utvecklingsprojekt. För de tjänstemän eller på annat sätt inhyrda projektmedarbetare som deltar kan incitamenten troligen se mycket olika ut. Det kan även här handla om försörjning – personalen är ofta inte fast anställd och skulle således gå miste om sin försörjning om det inte fanns projekt (alternativt utför ett bolag projektet på entreprenad och har därför ett affärsintresse av att nya projekt skapas). För mer etablerade tjänstemän i projekt – t.ex. projektledare – kan tillfälliga projektanställningar samtidigt vara ett sätt att slussa in ny och ofta ung personal i organisationen, som eventuellt i ett senare skede kan erhålla fast anställning. Självklart kan även engagemang, vilja att göra karriär, professionalisering av projektledarrollen, vilja att testa någonting nytt, ambitioner att sälja in en ny modell med externt stöd, alla vara faktorer som spelar stor roll. Samtidigt framkommer i flera utvärderingar att deltagarna är ”projekttrötta”. Detta handlar troligen om problem i relation till organisationslogiken. Graden av ”trötthet” kontra vilja att engagera sig beror antagligen i stor utsträckning på den legitimitet som projekten har i organisationen, och de därmed förbundna incitamenten att engagera sig i projekt. Tydligt är emellertid att de som leder och driver projekt är starkt beroende av den externt givna finansieringslogiken.

Det är i förhållande till organisationslogiken som de stora problemen förefaller finnas gällande implementering. Stora organisationer verkar ovilliga att ta till sig nya sätt att arbeta. Projekten tenderar, genom sin form, att hamna vid sidan av den ordinarie verksamheten. Organisatoriska chefer verkar

betydligt mer ivriga att sätta igång projekt än att ta till sig deras resultat. Detta märks tydligt i utvärderingarnas bedömningar av styrgruppernas insatser. Här ingår oftast chefer på olika nivåer från deltagande organisationer. Styrgrupperna förefaller bara vara styrgrupper till namnet – deras tid att styra projekten är begränsad och det kan tänkas att de i styrgruppsarbetet mest finner det angeläget att bevaka organisatoriska gränser och revir. Här framkommer motsatsen mellan projekt och byråkrati tydligt. Det kan förefalla som en hård slutsats, men styrgrupper verkar mest finnas just för att de ska finnas, inte för att styra någon verksamhet. För att få kontinuitet i relationen mellan projekt och byråkrati har termen ”process” introducerats i Malmö Stad, men på ett tämligen lösligt sätt och inte alls med den omfattande struktur som präglar formella modeller för processtyrning såsom Total Quality Management eller SIQ:s (Institutet för kvalitetsutveckling) modell för kundorienterad verksamhetsutveckling (Hall 2011).

De projekt som vi har studerat präglas formellt av en samverkanslogik snarare än en organisationslogik. Det är ett krav att organisationer ska samverka inom flera EU-program, och Finsam är i sig en samverkansorganisation. Grundproblemet är emellertid att det formella kravet på horisontell samverkan inte förmår utmana den vertikala styrningslogiken inom olika organisationer. Samverkanslogiken behöver inte stå i motsättning till individlogiken. Mottagarna av projektinsatser bryr sig självfallet inte om vad det är för organisation som står för insatserna, och det är också troligt att även projektmedarbetare ofta inte har några större problem med att samarbeta med personer i andra organisationer. Det är snarare den vertikala styrningslogiken, som inte bara har med hierarkiska maktrelationer utan också med exempelvis ekonomistyrning att göra, som ställer till det. Ett bra exempel här är Finsam där de centrala myndigheterna (Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan) ständigt brottas med att samverka på lokal nivå medan centrala direktiv ibland kan säga något annat. Representanter från dessa myndigheter tenderar ibland också att gömma sig bakom det faktum att de är centralt styrda för att slippa ta tag i de reella utmaningar som samverkan innebär. Inom Malmö Stad kan samverkansproblematiken förefalla enklare eftersom alla enheter tillhör samma organisation, men det faktum att kommunen är indelad i tio stadsdelar som oftast har det reella ansvaret för utförande innebär även här omfattande samverkansproblematik. När det gäller exempelvis områdesinsatser har ansvaret i skrivande stund lyfts upp på central nivå just för att undvika spretighet, men samverkansproblemen försvinner troligen inte på grund av detta eftersom områdesprogrammen har som syfte en mer omfattande samverkan än någonsin förr.

Politiken är förstas till stor del frånvarande från de detaljerade aspekterna av projektverksamheterna. Men samtidigt är åtgärdsprogramkaraktern starkt beroende av den politiska logiken. Det är politiken som har anvisat formen projekt som en lösning på svåra problem när det gäller stadsutveckling, utanförskap, integration och arbetslöshet. På många andra, mer etablerade politikområden förefaller däremot projektformen inte alls aktuell. Något man kan fundera över är om kommunpolitikerns intresse för

projektverksamhet har att göra med att de genom denna vill sätta sin prägel på den kommunala kompetens som egentligen är nationellt reglerad? Ett annat eventuellt intresse från det politiska hållet är att projekt ses som en bra form för att dra in medborgare och olika civilsamhälleliga organisationer i styrningen. Projekt kan också vara ett sätt för individuella politiker att försöka styra mer direkt (vilket kan hänga ihop med ambitionen att påverka den lagreglerade kompetensen). Projekt kan slutligen, i såväl den politiska som organisatoriska logiken, vara ett försök att skapa uppslutning, integration och enighet kring vissa, ibland tämligen luddiga, frågeställningar (Sahlin-Andersson 2002). Om detta är riktigt handlar projektpolitik mer om symbolpolitik än om instrumentell politik.

För finansiärer såsom EU och staten är det betydelsefullt att visa handlingskraft och producera verksamhet. För direkt ansvariga finansieringsmyndigheter såsom Försäkringskassan, Svenska ESF-rådet (ansvarigt för socialfonden) samt Tillväxtverket (ansvarigt för regionalfonden) är det i varierande grad ett existensvillkor att hålla projektvärlden igång – svenska ESF-rådet har således som enda större uppdrag att förmedla socialfondsresurser. När det gäller EU är det en speciell värld av programperioder, speciella ansökningstillfällen och framför allt speciella ansökningsregler som kräver omfattande kompetens. Ett grundkrav är att resurserna används – som antytts ovan är finansiärerna betydligt mer villiga att sponsra projekt om de märker att de har problem att förbruka medlen. Vad projekten specifikt leder till förefaller ha mindre betydelse för finansiärerna – att förbruka medel är viktigare än att uppvisa resultat. Vid den tidpunkt då det är möjligt att bedöma resultat är siktet vanligen inställt på framtida program, vilket bidrar till kortsiktighet.

Utifrån vad som här har anförts om olika logiker blir det enklare att se vilken främmande fågel som ”projektvärlden” egentligen är för den kommunala verksamheten. Finansieringslogiken är mycket hårt styrande, vilket skapar en reglerad styrning ”på avstånd” som framhölls i det kritiska projektperspektivet. Denna externt givna projektlogik skapar en lösningsorienterad organisation, där en standardiserad lösning (projekt) måste kopplas till ett problem samt beskrivas på det sätt som finansiärerna kräver i varje ny fas. Detta är alltså en hårt styrande logik, men här upphör också finansiärernas inflytande. Det reella genomförandet av projekt är de involverade organisationernas eget ansvar. Det är sällan som organisationerna på central nivå tar detta ansvar. Själva skapandet av Finsam kan ses som ett sätt för de involverade organisationerna att helt särkoppla sig från projektvärlden. Finsam är en avskild organisation med uppgift att skapa samverkansprojekt. I skrivande stund har också en specifik projektenhet skapats vid Malmö Stad. Detta kan tolkas som defensiva strategier där organisationerna centralt undflyr samverkanskravet genom att skapa specifika organisationer för samverkan. På en retorisk nivå är det däremot viktigt för dessa organisationsledningar och för kommunala politiker att signalera att samverkansprojekt sker. I realiteten lämnas ansvaret över till de enskilda individer som driver projekt.

Ibland är dessa personer mycket framgångsrika, men samverkan kan aldrig åstadkommas om inte organisationerna på central nivå är inställda på reell samverkan. Styrgruppernas avsaknad av intresse för vad som pågår i projekten talar sitt tydliga språk. Den vertikala styrningslogiken är viktigare än den horisontella samverkanslogiken. Resultaten från vår kvantitativa översikt visar också att implementering av projektresultat är tämligen ovanligt – det är i stället vanligare att gamla projekt förs över i nya projekt.

Vi anser att det finns tillräckligt stöd i våra fall samt i vår kvantitativa översikt för att hävda att projekten i denna studie främst har konserverande effekter. Det vanliga med de projekt vi studerat är att de härstammar ur tidigare projekt samt genererar snarlika projekt. Projekten blir därmed en temporär förvaringsplats för verksamheter. Orsaken till detta är de olika logiker som beskrivits ovan. Finansieringslogiken understödjer skapandet av nya projekt snarare än implementering av gamla. Enklast för den organisation som ansöker om bidrag är då att ta redan befintlig projektverksamhet och stöpa om den till en ny. Redan i finansieringslogiken finns alltså ett hinder för implementering, som ytterligare förstärks av den ovan beskrivna organisationslogiken, som tenderar att förhindra reella samverkansinsatser. För att generalisera krävs givetvis mer omfattande studier, och vi har också påtalat att det troligen föreligger en kategoriskillnad mellan projekt som bedrivs med egna resurser och projekt som är externfinansierade. Likväl visar våra resultat på en byråkratisering av projektformen inom den offentliga sfären som även påtalats inom andra sfärer (se Styhre 2009). Trots att termen ”projekt” förekommer ymnigt i statsvetenskapliga studier, anser vi att detta studieområde är underbeforskat.

Det modernistiska perspektivet på projekt är viktigt för retoriken kring projekt, och många engagerade projektledare och medarbetare drivs säkert också av det engagemang för förändring som betonas inom detta perspektiv. Empiriskt kan detta perspektiv däremot inte alls beskriva eller förklara de verksamheter vi har studerat. Det kritiska perspektivet på projekt utgör eventuellt ett viktigt komplement för att förstå den helhet som ”projektvärlden” är en del av. Denna helhet har vi endast i begränsad utsträckning studerat. På ett mikroplan är det också möjligt att spåra den ”överbyråkratisering” som det kritiska perspektivet varnar för. Däremot stämmer det kritiska perspektivets idéer om projekt som maktinstrument inte särskilt väl med våra resultat. I stället är den politiska dynamik som beskrivs i det tredje perspektivet – projekt som organisatorisk lösning på samverkanskravet inom offentlig sektor – mer jämförbar med våra resultat. Genom projekt uppnås en formaliserad samverkan som många olika aktörer på olika nivåer har stort intresse av. Inte minst har politiker och organisationsledningar inom offentlig sektor stort behov av att påvisa samverkan. Vill man vara kritisk så är det däremot en krystad form av samverkan som åstadkoms med externfinansierade projekt. Projektverksamheter förefaller att byråkratiseras i egna organisationsformer, vilket gör att organisationerna inte behöver ta ansvar för reell förändring eller

samverkan. I stället skapas en permanentad försöksverksamhet, ofta kring gränsöverskridande och långsiktiga problem som kanske borde hanteras annorlunda.

Referenser:

- Abrahamsson, A. & Agevall L. (2009) Velfärdsstatens projektifiering – kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem. *Kommunal ekonomi och politik*, 13(4): 35–60.
- Aggestam, J. (2011) *Utvärdering av New City*. Utvärderingsrapport under produktion.
- Alvesson, M. (2006) *Tomhetens triumf: Om grandiositet, illusionsnummer & nollsummespel*. Stockholm: Atlas .
- Alvesson, M. & Willmott, H. (1996) *Making Sense of Management: A Critical Introduction*. London: Sage.
- Andersson, Mats (2011) *Samverkan i en Finsamprocess – Utvärdering av Supported Employment*. Opublicerad utvärderingsrapport, Malmö högskola.
- Brulin, G. Jansson, S. Andersson, M. Svensson, L & Uliczka, H. (2009) Vad har vi lärt oss i halvtid? Erfarenheter från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet. SPeLs rapportserie, Rapport nr. 1.
- Brulin, G. & Svensson, L. (2011) *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Cicmil, S., Hodgson, D., Lindgren, M. & Packendorff, J. (2009) Project Management behind the Façade. *Ephemera: theory & politics in organization*, 9(2): 78–92.
- Clegg, S.R., Courpasson, D. & Phillips, N. (2006) *Power and Organizations*. London: Sage.
- Cohen, M. D. March, J. G, and Olsen, J. P. (1972) A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1–25.
- Courpasson, D. (2006) *Soft Constraint: Liberal Organizations and Domination*. Malmö: Liber and Copenhagen Business School Press.
- Dean, M. (1999) *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Ellström, P-E.(2009) Användning och nytta av utvärderingar: ett lärande perspektiv, i Svensson L. (m.fl.) *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Fisker, J. (1995) *Forsøgsprojekter og offentlige organisationer*. Köpenhamn: AKF Forlaget.
- Hall, P. (2011, kommande) *Managementbyråkrati: organisation.spolitisk makt i svensk, offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Hodgson, D. & Cicmil, S. (2007) The Politics of Standards in Modern Management: Making ‘The Project’ a Reality, *Journal of Management Studies* 44(3): 431–450.

- Kadefors A. (1995) Institutions in building projects: Implications for flexibility and change, *Scandinavian Journal of Management*, 11 (4), 395–408.
- March, J.G. (1991) Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 71–87.
- Meeuwisse, A. (1996) ”Projektets dolda funktioner” i Sahlin, I. (red.) *Projektets paradoxer*, Lund: Studentlitteratur.
- Ottosson, M. (2011a) *Myndighetssamverkan i praktiken. Utvärdering av samordningsförbundet Finsam i Malmö*. Opublicerad utvärderingsrapport, Malmö högskola
- Ottosson, M. (2011b) *Myndighetssamverkan kring resursteam inom primärvården – Utvärdering av Teamsamverkan i Malmö, TIM*. Opublicerad utvärderingsrapport, Malmö högskola
- Pelli, A. Lidén, G. & Svensson, F. (2008) Metautvärdering av strukturfondsprogrammen - nya ansatser och lärdomar. ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier. A2008:015.
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Røvik, K. A. (2004) *Moderna organisationer, trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö: Liber.
- Sahlin-Andersson, K. (2002) Project Management as Boundary Work: Dilemmas of Defining and Delimiting, i Sahlin-Andersson K. & Söderholm, A. (red) *Beyond project management*, New perspectives on the temporary – permanent dilemma. Malmö: Liber AB.
- Sahlin-Andersson, K. & Söderholm, A. (2002) The Scandinavian school of project studies, i Sahlin-Andersson K. & Söderholm, A. (red) *Beyond project management*, New perspectives on the temporary – permanent dilemma. Malmö: Liber AB.
- Saveljeff, S. (2011) Livskraft och Aktivitet – Årsrapport, jan 2011. Opublicerad utvärderingsrapport, Malmö högskola.
- Selim, B. (2010) Projekt som uppsamlingsplats: en analys av SÖM Fosie. Opublicerad rapport.
- Sjöström, A. (2006) *En möjlighet för effektivare samverkan mellan myndigheter?* Rapport september 2006, opublicerad rapport, Finsam i Malmö.
- SOU 1998:19, *IT och regional utveckling. 120 exempel från Sveriges län*. (IT-kommissionens rapport 1/98. Rapport av IT-kommissionen) Stockholm: Kommunikationsdepartementet.
- SOU 2005:29, *Storstad i rörelse: Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*. Stockholm: Fritzes.

Statskontoret 2001:22, *Utvärdera för bättre beslut! – Att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret 2008:7, *Fyra år med Finsam*. Stockholm: Statskontoret.

Stufflebeam, D. L & Shinkfield, A.J (2007) *Evaluation theory, models and applications*. San Fransisco: Jossey-Bass.

Styhre, A. (2009) *Byråkrati – teoretiker, kritiker och försvarare*. Malmö: Liber.

Söderman, E. (2011) *Var och en för sig eller tillsammans? Lärseminarium 16 februari 2011 på Malmö högskola*. Opublicerad dokumentation från lärseminarium.

Vedung, E. (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.