

Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie av Malmö stads projektverksamheter

Rebecka Forssell, Mats Fred och Patrik Hall*

Rebecka Forssell
Centrum för tillämpad
arbetslivsforskning
Malmö högskola
rebecka.forssell@mah.se

Mats Fred
Institutionen för globala
politiska studier
Malmö högskola
mats.fred@mah.se

Patrik Hall
Institutionen för globala
politiska studier
Malmö högskola
patrik.hall@mah.se

Nyckelord: projektifiering,
samverkan, finansieringslo-
gik, systemlogik, organisat-
ionslogik

Keywords: Projectification,
collaboration, external
funding, system logic,
organizational logi

Scandinavian Journal of
Public Administration
17(2):37-59
Rebecka Forssell, Mats Fred,
Patrik Hall och Förvaltnings-
högskolan, 2013
ISSN: 1402-8700
e-ISSN: 2001-3310

Sammanfattning

Många studier har visat på svårigheten att hantera komplexa, gränsöverskridande problem i kortsiktig projektform; likväl fortsätter politikens projektifiering. I denna artikel genomförs en empirisk studie av Malmö stads projektverksamheter i syfte att undersöka förändrande och stabiliserande effekter av projekt. Ett vidare syfte är att utveckla den statsvetenskapliga förståelsen av den ökade användningen av projekt inom offentlig sektor. Dels genomförs en metastudie byggd på 30 utvärderingar; dels genomförs tre kortare fallstudier. Artikeln visar att projekt sällan implementeras i ordinarie verksamhet, men ofta ger upphov till nya projekt. Detta leder till att projekt blir relativt stabila uppsamlingsplatser för verksamheter, vilket tydliggörs när särskilda organisationer skapas med syftet att hantera projekt. Denna relativa stabilitet kan förstås utifrån motsättningen mellan olika logiker: en systemlogik (styrd av externa finansiärer) inriktad på det kontinuerliga skapandet av nya projekt; en politisk logik som har behov av att demonstrera utvecklingsinriktad samverkan; samt en organisationslogik som är inriktad på förutsägarhet, och som därmed tenderar att stöta ifrån sig temporära organisationsformer. En slutsats är att det inte i första hand är projektformen som är problematisk, men att den tenderar att leda till byråkratisering eftersom lokala beslutsfattare inte tar ansvar för utvecklingen.

Projectification as a response to political demands for collaboration: A study of projects in the City of Malmö

Many studies have shown the difficulty of managing complex, inter-organizational problems in the form of short-term projects; nevertheless the projectification of public policy continues. In this article an empirical study of the City of Malmö's project activities is conducted in order to examine the changing and stabilizing effects of projects. A further aim is to develop the political science understanding of the increased use of projects as organizational forms in public sector. A meta-study based on 30 evaluations was conducted as well as three case studies. The article shows that projects, or results and knowledge gained from projects, seldom is implemented in the permanent organization. Instead, projects tend to lead to new projects. Projects are placed in specific "parking lots", aside from the ordinary organization, before transportation to new projects – a phenomenon which creates a degree of stability for public organizations, and which is evident in the growing number of organizations with the main task of managing projects. This relative stability can be understood in terms of conflicts between different logics: a system logic (controlled by external funders) focused on the continuous creation of new projects: a political logic with the aim of demonstrating development-oriented collaboration; and an organizational logic that is focused on predictability and thus tend to repel temporary structures. One conclusion is that it is not primarily the project format that is problematic, but rather that projects tend to lead to bureaucratization as local decision-makers do not take responsibility for development.

***Rebecka Forssell** är doktorand i urbana studier vid Malmö högskola och har arbetat med utvärdering vid Malmö högskola sedan 2009. Flertalet av de utvärderingar som Rebecka har genomfört har varit EU-finansierade projekt inom Malmö stad eller andra kommuner och myndigheter i Skåne. Framförallt har projekten som Rebecka utvärderat rört sig inom området för arbetsmarknad och rehabilitering.

Mats Fred är doktorand i statsvetenskap vid institutionen för Globala politiska studier vid Malmö högskola. Hans avhandling handlar om Malmö stads områdesprogram. Han tog magisterexamen i statsvetenskap 2007 och har sedan dess arbetat som forskningsassistent på Arbetslivsinstitutet i ett år och som projektledare med inriktning mot utvärdering på Malmö högskola i fem år. Mycket av Mats arbete har berört svensk kommun- och förvaltningsverksamhet och olika former av projekt med inriktning arbetsmarknad och rehabilitering.

Patrik Hall är docent i statsvetenskap vid institutionen för Globala politiska studier, Malmö högskola. Han har bedrivit forskning inom flera skilda områden, under senare år främst rörande orsaker till organisatoriska förändringar inom offentlig förvaltning. 2012 publicerade han boken *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk, offentlig förvaltning*. Under senare år har han publicerat artiklar i tidskrifter såsom *Regional Studies*, *Local Government Studies* och *Administrative Theory and Praxis*. För tillfället leder han ett stort projekt, finansierat av Vetenskapsrådet, som undersöker samverkansproblematiken inom offentlig förvaltning, samt deltar som policyforskare i projektet MISTRA Future Fashion.

Från gammalt till nytt projekt - en observation av ett möte i en stadsdel i Malmö stad

Nästa punkt på dagordningen: ”Efter projektet – vad händer sen?”. Två möjliga vägar att ta tillvara projektets erfarenheter diskuteras under styrgruppsmötet – att förlänga eller skapa ett nytt projekt. Att förlänga projektet är en idé som kommer från projektets ESF-handläggare som anser att ESF-rådet¹ har medel över, men också att en förlängning ger projektet möjlighet att ”skörda de frukter” som arbetats fram under tre år.

Den andra lösningen, att söka nya medel för ett nytt projekt, skulle kunna ske i samverkan med två andra projekt förlagda vid samma förvaltning. Med det ena projektet finns redan samarbete och desutom delar de lokal. De tre projekten står inför samma problem - goda resultat men svagt intresse från förvaltningen att implementera projekten i sin helhet. Att skapa ett nytt projekt ger därför projektmedarbetarna möjlighet att se till att metoder, kompetenser och erfarenheter som byggs upp i projekten tas till vara.

Men det är inte innehållet eller behovet av det nya projektet som är i fokus vid detta möte utan det praktiska runt omkring. Det diskuteras vem som kan författa en projektansökan, och en person på förvaltningen med framgångsrik erfarenhet att skriva ansökningar identifieras. En ny projektledare diskuteras och även här finns en given person som drivit ett annat projekt inom förvaltningen som upphör inom kort. Vidare diskuteras finansierare: ESF eller Finsam?² Man landar i att ESF, på grund av dess omfattande krav på redovisning och dokumentation, bör undvikas och att Finsam därför är ett bättre alternativ.

Samtidigt som formerna för ett nytt projekt avhandlas är mötesdeltagarna projektrötta, eller snarare trötta på att projekten inte implementeras, och runt bordet förs diskussioner om svårigheterna att implementera erfarenheterna i den permanenta verksamheten. 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 nytt, eller snarast nygammalt, projekt illustrerar vad man polemiskt kan kalla den institutionaliserade garbage can-modell efter vilken projektfokuserade system såsom EU:s fonder fungerar. Enligt denna kan en organisation ses som:

... 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 (Cohen, March & Olsen, 1972: 2).

Modellen innehåller flera för policyforskningen viktiga antaganden, exempelvis rörande betydelsen av timing och rumslig organisering, vilket båda är avgörande faktorer i ovanstående illustration av ett projekts tillkomst. Mest berömt är emellertid antagandet att ”lösningar söker problem” snarare än tvärtom. Projektformen är en sådan lösning, som inom EU:s fonder 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, och den inriktar sig också på kortsiktig produktion av verksamhet i enlighet med finansieringssystemets incitament snarare än på långsiktig utveckling (jfr Abrahamsson & Agevall, 2009; Meeuwisse, 1996). I illustrationen framgår att det finns ett antal tidigare projektverksamheter som betraktas som värda att fortsätta med, men som av olika anledningar är svåra att inpassa i den ordinarie verksamheten, varför ett nytt och gemensamt problem nu måste formuleras för att de ska kunna fogas ihop till ett enhetligt projekt. Implementering i den ordinarie organisationen skulle utgöra en större organisatorisk utmaning än att 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 (jfr Hodgson & Cicmil, 2007).

Syfte

Vårt empiriska syfte är att undersöka förändrande och stabiliserande effekter av projekt i en stor kommun som varit mycket aktiv i olika projektsatsningar – Malmö stad. Undersökningen bygger på egen forskning och en rik flora befintliga projektutvärderingar. Den typ av projekt som primärt undersöks är EU-finansierade områdesutvecklings-, integrations- och arbetsmarknadsinsatser samt stat/kommun-samverkan för arbetslivsinriktad rehabilitering. Dessa projekt medfinansieras av Malmö stad. Ett vidare, teoretiskt syfte är att utveckla den statsvetenskapliga förståelsen av den ökade användningen av projekt inom offentlig sektor – vad som kan kallas politikens projektifiering. För att utveckla detta syfte avgränsar vi oss genom att till viss del bortse från den rikhaltiga organisationsforskningen om projektorganisering. En hypotes som vi utvecklar är att ”projektifieringen” är ett sätt att hantera den lokala politikens samverkanskrav.

Inledningsvis görs en kortfattad presentation av främst svenska utvärderingar av projekt där fokus ligger på problemen med långsiktighet i projektsatsningar. Utifrån denna presentation formuleras ett statsvetenskapligt perspektiv på projekt, enligt vilket projektverksamhet som i ett systemperspektiv kan te sig som en kortsiktig verksamhet, för de inblandade organisationerna tvärtom kan ha stabiliserande drag. I de empiriska avsnitten görs en kortfattad, kvantitativ genomgång av ett antal utvärderingar. Frågeställningen är huruvida projektresultaten implementeras i ordinarie verksamhet. Därefter följer en fördjupad beskriv-

ning av två projekt som författarna själva utvärderat/forskat om samt en beskrivning av paraplyorganisationen Finsam. I det avslutande diskussionsavsnittet utvecklas det statsvetenskapliga perspektivet utifrån våra resultat.

Projekt och långsiktighet

Dagens förståelse av projekt kommer i stor utsträckning från USA och dess försvarsmakt och rymdprogram med början från mitten av 1900-talet. Dessa projekt var väldiga projekt i termer av finansiella och forskningsmässiga resurser och skapade stora koordinerings- och kontrollproblem vilket ledde fram till professionaliseringen av "the project manager" (Grabher, 2004). Från 1960-talet har detta koncept utvecklats och "... diffused widely into the business world, and increasingly, beyond" (ibid: 207). Projekt beskrivs ofta som en lämplig organisationsform dels för kontroll, men också för att stimulera lärandemiljöer och öka kreativitet för att leverera komplexa produkter. Det är just detta som är attraktionskraften i projekt och som är en grund för det som kommit att kallas projektifiering, nämligen att projektformen utlovar både "controllability and adventure" (Hodgson & Cicmil, 2006: 5). Mycket av vad som skrivits kring projekt har en normativ underton och karaktären av "verktygslåda" vilket kommit att kritiserats på senare år. En del av denna kritik har samlats under parollen Critical management studies (CMS) vilket kortfattat kan beskrivas som kritik kring projekt och projektledning som en värderingsfri kompetens där de politiska aspekterna av organisering och etiska och moraliska frågeställningar ignoreras (ibid).

Inom offentlig sektor är ett av de vanligaste argumenten för projektformen att bryta de byråkratiska och ibland stelbenta traditionerna för att kunna verka mera flexibelt och nyskapande (Sahlin-Andersson & Söderholm, 2002). Ibland talas det om olika organisationslogiker för att visa på skillnaderna mellan projekt och permanent verksamhet. Den permanenta verksamheten domineras av en produktionslogik som strävar efter att uppnå effektivitet och stabilitet, och karaktäriseras av ett utförande av uppgifter snabbt och effektivt utifrån befintliga rutiner. Projektformen däremot betonar en utvecklingens logik, som understryker behovet av reflektion, risktagande, förbättringar och innovationer. Utvecklingens logik handlar om att ifrågasätta den existerande praktiken och hitta nya lösningar (Ellström, 2009; Fisker, 1995). Som ideal kan organisationslogikerna betraktas som komplementära. Däremot kan det i sammanförandet av dessa logiker, när projektresultaten ska tas om hand i den dagliga driften, uppstå problem. För mycket utveckling och kreativitet kan göra projekt svåra att implementera i den permanenta verksamheten, och forskning pekar på att projekt vars logik skiljer sig väsentligt från linjeorganisationen har svagare chans att tas om hand (Bakker, 2010; Jensen, 2004). För att utvecklingslogiken ska få genomslag krävs troligen ett åtagande från ansvariga beslutsfattare i organisationen, något vi återkommer till i diskussionen.

Det finns också ett problematiskt förhållande mellan kortsiktighet och långsiktighet i projektformen. En vanlig invändning mot projektverksamheter är att

de erbjuder kortsiktiga lösningar på långsiktiga och ofta djupgående problem (Abrahamsson & Agevall, 2009; Brulin & Svensson, 2011; Jensen & Trägårdh, 2012). När inflödet av medel stryps, så stryps 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 framhållits i utvärderingarna av storstadssatsningen (SOU 2005:29), där det påpekades att integrationsproblematiken kanske är det svåraste problemet som det svenska samhället har att hantera, samtidigt som den hanteras genom kortsiktig försöksverksamhet. Storstadssatsningen var ovanlig såtillvida att ett stort antal utvärderingar genomfördes på ett relativt koordinerat sätt, och till slut genomfördes också en metautvärdering på basis av gjorda utvärderingar (ibid).

Det är annars ovanligt att det i stora programsatsningar med tillhörande projekt genomförs någon analys kring just långsiktiga effekter och vad som händer efter att projektmedlen tagit slut (jfr Brulin & Svensson, 2011; Riksrevisionen, 2005:6; Svensson et al, 2002; Schierup, 2006). I stället karakteriseras satsningarna av en mängd ”mini-utvärderingar” som sällan förs samman till en helhet; utvärderingar som främst förefaller genomföras på grund av att de måste. Institutet för tillväxtpolitiska studiers (ITPS, 2006) effektstudie av EG:s strukturfonder under programperioden 1995-99, en satsning innehållande väldigt många projekt, drog slutsatsen att den totala investeringen på 17,8 miljarder kronor under perioden inte satte några spår i Sveriges regionalekonomiska utveckling, utan fördjupade de regionala skillnaderna snarare än utjämnade dem som intentionen var. Riksrevisionen (2004:29) visar att följsamhet gentemot finansiärens regler och krav på redovisning prioriterades under samma programperiod, till pris av de egentliga målen för strukturfondsprogrammet. Problemet med långsiktighet kan anföras på andra områden, exempelvis visar en uppföljning av jämställdhets-satsningar i Sverige på 1980- och 90-talen (Vinnova, 2006:08) även den på att väldigt lite resultat finns kvar tio år efter satsningarna.

Det bör dock påpekas att projekten i dessa exempel mycket väl kan ha implementerats i den ordinarie verksamheten även om resultaten i studierna inte visar på någon bestående förändring. Exempelen är också från projekt som genomfördes för flera år sedan men det finns nutida, pågående exempel, som skvallrar om eventuellt liknande dilemman framöver. I flera studier och utvärderingar av strukturfondens projekt och program för perioden 2007-2013 (Brulin et al, 2009; Jakobsson et al, 2012; Tillväxtverket, 2011a, b och c) betonas bristen på strategier för ett arbete bortom projektfinansieringen. Projekten i sig visar ofta på ett gott utfall men sällan finns en utarbetad idé om hur eller vem som ansvarar för projektets resultat efter projekttiden. I en av programutvärderingarna (Tillväxtverket, 2011b) från Regionalfonden beskrivs hur resultaten av projekten, i detta fall så kallade innovationsprojekt drivna av framförallt högskolor och universitet, förväntas bli så bra att företag och organisationer runt omkring i samhället tar hand om och/eller nyttjar dessa. Man överlåter alltså användandet eller implementeringen av projektets resultat till någon annan, utomstående aktör. För att hantera situationen att projekt verkar sakna strategier bortom pro-

jektperioden har man i Skåne-Blekingeområdet arbetat med något man kallar plattformprojekt. Dessa syftar inte i första hand till att stödja utvecklingen av enskilda innovationer, utan till att främja ”ett regionalt innovationssystem” (Tillväxtverket, 2011c). Det handlar om att skapa en långsiktig organisering för verksamheterna. Men även i dessa fall påpekar utvärderarna att det finns en risk att plattformprojekten i sig själva utvecklas till projektfinansierade organisationer där finansiering av den egna verksamheten hamnar i centrum och syftet med verksamheten i bakgrunden (ibid).

Återigen bör betonas att det samtidigt är svårt att skapa en samlad bild eftersom ingen aktör överblickar, eller ens verkar göra en ansats att överblicka, långsiktiga konsekvenser av de många projekten. De ansvariga myndigheterna för strukturfonderna är goda exempel på detta. Vare sig Svenska ESF-rådet eller Tillväxtverket samlar in utvärderingsrapporter på något systematiskt sätt. Det som finns är en enorm mängd utvärderingsrapporter som inte syntetiseras. Riksrevisionen (2012) kritiserar också myndigheterna och regeringen för att inte ha åstadkommit tillräckligt för att underlätta administrationen av projekten. Det finns även indikationer på att den svenska regeringen inte anser att satsningarna ger valuta för pengarna, men skälet till regeringens tveksamhet kan lika gärna vara budgettekniskt. Regeringen gav i november 2011 svenska ESF-rådet ett mindre bemyndigande (3 miljarder) än de ansökt om (4,3 miljarder). Det officiella motivet bakom ett mindre bemyndigande är att många socialfondsprojekt inte uppnår planerad omfattning, vilket resulterar i ett återflöde av icke-utnyttjade medel till programmet (se svar på skriftlig fråga 2011/12:232, arbetsmarknadsminister Hillevi Engström, Sveriges Riksdag).

Som redan påtalats förefaller finansieringssystemet vara den drivande faktorn, från enskilda projekt över de ansvariga myndigheterna upp till regeringsnivå. Ett kort exempel från vår studerade kommun kan belysa den determinerande roll som finansieringssystemet har. Vid intervju redogör en enhetschef på en verksamhet som arbetar med jobbrelaterade frågor i kommunen för hur svårt det kan vara även för ett lyckat projekt att implementeras. Hon menar att stadsdelen som drev projektet själva lyfter fram det på en konferens som ”ett extremt lyckat exempel på hur man kan jobba med en ny metod i ett samarbete” (intervju 2012). Det skrevs en bok och alla involverade parter var övertygade om att arbetsmetoden var lyckad. Men när enhetschefen, utifrån det lyckade exemplet och från sin organisatoriska enhet, erbjöd sig att tillsätta en handläggare för att enbart arbeta vidare med detta samarbete fick hon svaret från stadsdelen att inga resurser finns:

Enhetschefen: Då är det ändå stadsdelen som lyfter fram sitt lyckade exempel på hur man jobbar. Jag kan komma med 20 liknande exempel! Det är ingen illvilja. Tiden kommer ikapp oss, vi hinner inte.

Intervjuare: Varför startas då nya projekt?

Enhetschefen: Ja det kan man undra, för att få in medel...

Det verkar finnas en inbyggd problematik i projektorganisering gällande långsiktighet och mycket av denna problematik verkar ligga i finansieringsfrågan, som inte ”ägs” av utförarorganisationerna. Konsekvensen blir en kortsiktig produktion av verksamhet samt ”trängsel på projektkyrkogården” (se även Hall & Löfgren, 2006).

Projekt som organisatorisk lösning på politiska samverkanskrav

Det finns således en väl etablerad uppfattning om att tidsbegränsade projekt har implementeringsproblem och därmed kan ses som en problematisk organisationsform för att skapa en långsiktig utveckling inom offentlig sektor. Vidare finns det risk för att den utvecklingslogik som präglar projektformen som idé har svårt att vinna gehör i den ordinarie verksamhetens produktionslogik. Båda dessa problem är nära förbundna. Ändå fortsätter projekt att användas, och det finns inget som tyder på att projektifieringsmodet ebbar ut. Detta kan synas paradoxalt, men dels bör det poängteras att projektmakare inom offentlig sektor eventuellt inte tar hänsyn till kritiska utvärderingar, dels är projektformen institutionaliserad bland vissa bidragsgivare, främst då EU och dess ansvariga myndigheter på nationell nivå. Den styrande faktorn blir möjligheten att erhålla finansiering för kortare tid. Men vad som ter sig instabilt och kortsiktigt i ett fågelperspektiv kan också te sig stabilt och långsiktigt i ett politiskt och organisatoriskt perspektiv på lokal nivå.

Kommuner såsom Malmö ingår i dag i ett komplext flernivåsystem. Detta kunde ses redan i den inledande observationen där aktörerna valde på den finansieringsmarknad som olika externa bidragsgivare verkar inom. EU-nivån liksom den statliga nivån har en direkt inverkan på den ”lilla” politiken på stadsdelsnivå. För att förstå varför man inom en kommun som Malmö kontinuerligt finner sig i samma situation kan motsättningen mellan produktionslogik och utvecklingslogik utvecklas på ett mer statsvetenskapligt sätt, där hänsyn också tas till den lokala politikens och tjänstemannaorganisationens drivkrafter. De motsättningar som initialt kan te sig paradoxala – att kortsiktiga organisationsformer inriktade på tidsbegränsad produktion av verksamhet används som svar på långsiktiga problem och att utvecklingen är lösnings- snarare än problemdriven – förefaller kanske ej så ifall denna enskilda situation granskas som en plats där motsättningar mellan olika handlingslogiker tillhör vardagen. För enkelhetens skull kan vi tala om systemlogik (här illustrerad av EU-finansiering), politisk logik, organisationslogik samt individuell logik. I figur 1 ges exempel på de logiker som skulle kunna vara relevanta i exempelvis artikelns inledande illustration:

Figuren åskådliggör ett antal övergripande handlingslogiker (samt strategier inom ramen för dessa) som är relevanta för projektformen i en lokal kontext. Enligt systemlogiken måste man ta hänsyn till de bestämda perioderna för strukturfondsprogrammen, resurstillgången (god eller bristande tillgång på resurser att söka) samt EU och de EU-relaterade myndigheternas krav på och behov av syn-

liggörande. Systemlogiken får åtminstone i EU-fallet betraktas som stabil. Ytterligare en stabiliserande faktor är organisationen, som i många fall kan ändras, men sällan på grund av enskilda projekt. Organisationen har framför allt behov av förutsägbarhet, och det är välkänt att exempelvis matrisformade organisationer har svårt att överleva i längden (Hatch, 2006: kap 9). Den politiska logiken är mer förändringsorienterad. Exempelvis kan kortsiktiga projekt passa politikernas behov av att svara på opinioner och demonstrera handlingskraft. Organisationslogik och politisk logik är två handlingslogiker, och bör inte ses som ”boxar” där konkreta aktörer kan sorteras in – med andra ord måste såväl politiker som tjänstemän ta hänsyn till båda logikerna. Den politiska logiken ”syns” inte särskilt mycket i enskilda projekt; tvärtom framhålls det ofta att dessa är tjänstemannastyrda (Hosseini Kaladjahi, 2002; Hall, 2012). Detta ska emellertid inte förleda en till tron att den politiska logiken saknar betydelse för projektvärlden. Politiken är central för såväl det som händer som för det som inte händer inom den kommunala organisationen – som nämdes i föregående avsnitt kan överordnade beslutsfattares ansvarstagande för verksamheten vara avgörande för huruvida projekt kan åstadkomma utveckling i realiteten. Slutligen finns en individuell logik i relation till projekt, där allt från rena karriärintressen (att leda eller ”göra ett projekt” kan innebära ett karriärkliv, jfr Courpasson, 2006) till behovet av att skapa en hanterbar vardag spelar roll.

Figur 1. Modell av logiker

	Externa drivkrafter	Interna drivkrafter
Stabilitet (produktion)	Systemlogik - programperioder, synliggöra tidsbegränsad verksamhet, förbruka resurser	Organisatorisk logik - styrning och ledning, förutsägbarhet, undvika konflikt, spara
Förändring (utveckling)	Politisk logik - visa handlingskraft, skapa och synliggöra utveckling, flexibilitet	Individuell logik - engagemang, vilja, motivation, hantera vardagen

Vår hypotes är att den organisatoriska lösning som projektformen erbjuder den lokala politiken är en lösning på ett samverkanskrav. Detta samverkanskrav är institutionaliserat inom EU:s bidragssystem genom medfinansieringskravet³, men är också ett substantiellt krav i flera stödformer. Men kravet på samverkan går vidare än att vara en förutsättning för finansiering – det kan också hävdas att kommuner och stadsdelar måste uppvisa utveckling som bygger på samverkan (jfr Danermark, 1999). På grund av delegerat ansvar från den statliga nivån i Sverige kan de lokala organisationerna inte bara leverera socialbidrag, stöd till arbetslösa, omsorg och utbildning på en rutinmässig basis – de måste också påvisa lösningar på komplexa problem såsom utanförskap, segregation och otillräcklig ekonomisk utveckling (Gossas, 2006). De problem som projekt erbjuder lösningar på såsom integration, arbetsmarknad, miljö, tillväxt, regional utveckling, är alla gränsöverskridande problem, vilket också innebär att de är organisat-

ionsöverskridande. För politiken liksom för individerna – t.ex. enskilda tjänstemän – är det lika viktigt att hantera eller åtminstone signalera förändring som det är för den organisatoriska nivån och systemnivån att uppvisa stabilitet, dvs den ena dimensionen i fyrfältaren. I den andra dimensionen framkommer vad som i grunden är ett organisatoriskt dilemma – att reproducera en förutsägbar organisatorisk ledningsstruktur samtidigt som denna struktur, på grund av de externa kraven och drivkrafterna, kontinuerligt måste brytas upp för att åstadkomma gränsöverskridande handling. I fragmenterade verksamheter såsom svenska kommuner kan temporära organisationer visa sig vara ett sätt att hantera dessa gränsöverskridande problem (jfr Quist, 2009). De offentliga organisationerna behöver visa omvärlden och sig själva att de ”samverkar”, men detta måste ske på ett strukturerat sätt, gärna utanför den ordinarie organisationsstrukturen. Från detta är inte steget långt till att hävda att projektverksamheter erbjuder ”skyltfönster” (Alvesson, 2006) mot omvärlden, där skyltfönstret demonstrerar handling. Projekten blir ett sätt att visa omvärlden, överordnade nivåer och finansiärer att samverkan sker inom och mellan organisationerna (Hall, 2012: kap 8). Samtidigt blir projekten, organisatoriskt sett, en parallellvärld av organisering som i bästa fall inte hotar de hävdvunna organisatoriska strukturerna.

Vi ska nu gå vidare och undersöka i hur hög utsträckning vårt empiriska material motsvarar denna bild. En ”projektvärld” som uppvisar en hög grad av stabilitet över tid – dvs att snarlika projekt efterträder gamla projekt utan att implementeras i den ordinarie verksamheten eller att projekt avslutas utan implementering – talar för hypotesen att projekt erbjuder en standardiserad lösning för att hantera den motsättningsfyllda relationen mellan krav på gränsöverskridande handlingskraft (dvs samverkan) och behovet av en strukturerad, organisatorisk tillvaro. En projektvärld som däremot uppvisar hög grad av föränderlighet – dvs att projektresultat implementeras i organisationerna eller att helt nya projekt, utan likhet med tidigare, avlöser de gamla – talar snarare för att den förändringsretorik som präglar projektvärlden stämmer och att vi har en osäker organisation som präglas av kontinuerliga förändringar.

Metod

Som empiriskt underlag har 30 utvärderingar studerats av projekt genomförda i Malmö mellan 2003 och 2011. I vissa fall har även delrapporter och annan projektrelaterad dokumentation nyttjats. Urvalet av projekt är begränsat till sådana som på något sätt involverar Malmö stad som aktör. Urvalet är också begränsat utifrån tillgängliga rapporter. Vi är väl medvetna om att det under perioden pågått flera projekt men tillgången till utvärderingsrapporter har varit begränsad. När extra information krävts har därför även utvärderarna kontaktats. Merparten av utvärderingsrapporterna är skrivna av utvärderare/forskare på Malmö högskola på uppdrag av en uppdragsgivare. Klassificeringen av 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 et al,

2008). På samma sätt som utvärdering i sig är ett tvetydigt fenomen (Vedung, 2009) kan metautvärdering innebära flera skilda saker. Statskontoret (2001:22) skiljer på tre typer av metautvärdering (jfr Stufflebeam & Shinkfield, 2007): utvärdering av en utvärderingsorganisation; granskning av kvalitén och precisionen i en eller flera utvärderingar; bearbetning av resultaten från två eller flera utvärderingar. Vår studie ansluter till den tredje typen. Vi har inte studerat själva kvalitén på utvärderingarna och utvärderingsrapporterna utan fokuserat på deras resultat och detta främst utifrån vad som skrivits om organisering och implementering. Genomgången av utvärderingsrapporterna har varit en kombinerad kvantitativ och kvalitativ analys där såväl mängden varit av intresse, som innehållet i diskussioner och beskrivningar av implementering.

Utöver metautvärderingen görs djupare kvalitativa nedslag i tre projekt/verksamheter som är exempel på olika typer av projektorganiseringsstrategier. Det första exemplet, *Mera Möllan*, illustrerar den vanligaste formen av projekt, vad som kan kallas "ensamprojektet" (det har dock en komplex historik som är av stor betydelse). Detta avsnitt är skrivet av den person som också utvärderade projektet, och bygger på utvärderingen samt observationer av de fortsatta diskussionerna kring projektets efterbörd (se den inledande illustrationen). Det andra exemplet är *SÖM Fosie*, som snarast har varit en plattform för ett flertal, disparata projekt, och därför kan kallas "paraplyprojekt". Undersökningen är främst byggd på djupintervjuer inom ramen för ett forskningsprojekt (Hall, 2012). Det tredje exemplet är *Finsam i Malmö*, som är ett exempel på en bestående "paraplyorganisation" för projekt, vars ändamål är att finansiera olika projektverksamheter. Avsnittet bygger främst på utvärderingar och observationer och är skrivet av den person vid Malmö högskola som formellt ansvarat för utvärderingen av Finsams projekt. Om dessa olika typer av projekt bekräftar samma typ av mönster mellan handlingslogikerna stärks vår hypotes.

Metautvärdering

Kartläggningen syftar till att undersöka huruvida projekt förefaller åstadkomma förändring eller om projekten läggs ner efter avslut, alternativt avlöses av snarlika projekt. De 30 projekten analyseras i detta avsnitt utifrån tre implementeringskategorier: projekt som *inte implementerats*, projekt som *avlöstes av ett liknande projekt*, samt projekt som *implementerats* i ordinarie verksamhet. Ytterligare en kategori som finns med är huruvida projektet varit resultatet av ett tidigare projekt, men det är viktigt att betona att denna kategori inte styrde vårt urval. Vi valde i stället att ta med den eftersom den påvisar kontinuiteten i projektverksamheterna.

Implementeringsgrad

Figur 2. Implementering

	Tidigare projekt	Inte implementerat	Liknande projekt	Implementerat
Finansiär:				
Finsam	6	4	5	3
EU	5	4	6	2
Myndighet /kommun	3	1	5	0
Summa	14	9	16	5

Notera: n=30. Tidigare projekt= Resultat av tidigare projekt, Liknande projekt=Avlöst av liknande projekt.

- *Resultat av tidigare projekt*

14 av de 30 studerade projekten är resultat av tidigare projekt. Projektorganisationen, projektägaren och/eller projekttiden kan i stor utsträckning härledas till ett, och ibland flera, föregående projekt. I många fall finns en uppenbar koppling; *Företagsakademin* avlöstes av *Företagsakademin 2.0*, *Aktivitetssporten* av *Nya aktivitetssporten* och *Jobbo* av *Jobbo 2*. Det finns också exempel där projektets till synes enda förändrade egenskap är finansieringen. Ett sådant exempel är *Stegen* som inledningsvis var finansierat av ESF-rådet 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 ärvdes av Finsam, men där namnet och innehållet förblev detsamma.

- *Inte implementerat*

Under denna kategori faller nio projekt som efter projektperioden läggs ner och där projektresultaten inte kan sägas tas om hand eller implementeras. 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 ansvara för projektresultaten, detta oberoende av hur resultaten sett ut. Detta visar sig bland annat i de styrgrupper som funnits kopplade till projekten, där styrgruppsmedlemmarna inte haft en styrande roll. Styrgruppsmanträdena har istället fungerat som återrapporteringstillfällen där varje aktör mer har 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 Flyktingfondsfinansierat⁴ projekt, kan den uteblivna implementeringen förklaras med etableringsreformen⁵, vilken ledde till nya regler och uppdrag för de samverkande aktörerna. En rimlig orsak till utebliven implementering borde vara dåliga resultat, men vi finner inga sådana mönster i vårt material. Inga projekt avslutades i förtid, men det finns däremot exempel på projekt som utsatts för omfattande kritik men ändå återskapats som ”nytt” projekt med samma typ av verksamhet (t.ex. *Företagsakademin* och *Jobbo*). Vi har också exempel på goda resultat, men där implementering uteblev. Kopplingen mellan resultat och fortsatta projekt är i bästa fall oklar, i värsta fall obefintlig.

- *Avlöst av liknande projekt*

Under denna kategori faller 16 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. Som synes har alltså drygt hälften av alla projekt denna karaktär. Här hamnar projekt som i utvärderingsrapporten inte kan visa på implementering, utan där resultatet istället blivit ett nytt eller liknande projekt. Dessa typer av projekt kallas ibland för pärlbandsprojekt, för att illustrera hur projekten hänger ihop med varandra och bygger på tidigare erfarenheter (Sävenstrand et al, 2012). Ett exempel är *New city*. Detta projekt drevs av en ekonomisk förening kallad Drömmarnas hus. För flera år sedan drev de ett projekt kallat *Utmaningen* som riktade sig till unga människor i daglig verksamhet. Detta projekt bytte namn till *Puzzel*, och i och med det även viss inriktning då det krävdes av finansiären (Ungdomsstyrelsen). Projektet gav i sin tur upphov till frågor som utvecklade sig till ytterligare en ansökan, denna gång till EQUAL-programmen (EU). Projektet gavs då namnet *UP new city* och varade i tre år. I anslutning till avslutandet av detta gjordes en ny ansökan, och medel beviljades, denna gång från ESF-rådet 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).

- *Implementerat*

Bland de projekt vi har studerat finns även fem 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 integrerats i en fastare organisering. I ett exempel 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 beskrivs som ett implementeringsprojekt som byggde på beslut som tagits om ett visst sätt att samverka i förhållande till en viss målgrupp. Nio vårdcentraler ingick i projektet där varje central bildade multiprofessionella team med personal från involverade aktörer och projektets syfte och mål var att permanenta dessa team vilket också gjorts (Ottosson, 2011b).

Slutsatser av metautvärderingen

Självfallet är kategoriseringen som gjorts ovan grov. Man kan diskutera var gränserna går mellan kategorierna. Vi anser dock att trovärdigheten stärks av att det är personer med betydande inblick i utvärderingarna som gjort kategoriseringen. Inget av de 30 undersökta projekten implementeras i sin helhet. Ett fåtal av dem implementeras i någon grad, det vill säga att någon del av projektet fortlever efter det att projektfinansieringen tagit slut. 14 av de undersökta projekten är resultat av tidigare projekt och 16 av dem resulterade i nya. Som visats ovan är också några av dessa projekt länkade till varandra likt ett pärlband där

projekt blir projekt som blir projekt och så vidare. Det finns inget som tyder på att de projekt som lever vidare är mer lyckade än de som läggs ned; i stället förefaller möjligheten att erhålla finansiering vid ett visst tillfälle vara hårt styrande. Projekten kan därför förväntas ge en svag påverkan på den permanenta verksamheten. Det verkar överlag finnas en svag mottagarsida inom den mer permanenta verksamheten för projektresultat. Däremot förefaller det finnas en viss stabilitet i den ”sidoorganisation” som projekten utgör. Notabelt är att det är betydligt fler projekt som lever vidare i nya projekt än projekt som inte implementeras alls. Metautvärderingen ger alltså stöd för den vanliga hypotesen att få projekt implementeras i ordinarie verksamhet, men vad som är mer intressant är att den också ger stöd för idén att ”projektifiering” av verksamheter är på väg att bli ett institutionaliserat fenomen, vilket vi här har åskådliggjort med pärlbandsmetaforen.

Fallstudier

Mera Möllan – projekt med resultat utan mottagare

Mera Möllan är ett av de projekt som trots gott utfall återfinns i kategorin ”inte implementerade” ovan. Mera Möllan är ett projekt inom Malmö stad som under en treårsperiod arbetade med två relativt skilda inriktningar. För det första syftade projektet till att coacha individer närmare arbetsmarknaden; för det andra syftade det till att bidra till en områdesutveckling. De två skilda inriktningarna som utgjorde projektet härstammade aldrig från någon utstuderad tanke utan kan bäst beskrivas som en slump, men också som en konsekvens av en anpassning efter finansiärernas krav. Historien bakom projektet ska därför ges lite utrymme för att exemplifiera vilka tankar som kan ligga bakom framväxten av ett projekt och vad de har för konsekvenser för implementering.

Mera Möllan skapades under en hektisk period där varken den tilltänka projektledaren eller de tilltänkta projektmedarbetarna var på plats. Södra Innerstadens stadsdelsförvaltning i Malmö hade fått avslag på en stor och ambitiös projektansökan hos regionalfonden som syftade till att utveckla området i stadsdelen. Motiveringen till avslaget var den bristande kopplingen till arbetsmarknaden. Projektmakarna, som i ett initialt skede ville fånga upp idéerna i den avslagna projektansökan, anpassade sin projekttid för att matcha finansiärernas krav och fokus kom nu att ligga på arbetsmarknadsinriktade insatser. Resultatet blev en mycket spretig projektansökan; en omformulering av behov efter finansiärernas krav som kan beskrivas genom logiken ”my project fits with your agenda” (Abrahamsson & Agevall, 2009). Anpassningen gjorde att projektets inriktningar blev styrda åt två olika håll utan någon idé om hur projektet skulle hänga ihop som en helhet. 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. Mera Möllan lyckades inte under sin treårsperiod att få samman de två delarna i projektet, men däremot har respektive inriktning visat på goda resultat. Några av de personer

som tagit del av de coachande samtalen beskriver sig ha fått djupgående hjälp och stöd för att ta sig ur bidragsberoende. De områdesutvecklande delarna, som behandlat frågor om hur stadsdelen kan skapa ett område bättre anpassat till de boende, har fått gehör på ledningsnivå och flera nätverk har bildats (Forssell, 2012).

En stor del av projektets insatser under de tre åren har dock gått åt till att bearbeta permanenta verksamheter inom stadsdelen att ta till sig resultaten från Mera Möllan. Initieringen av projektet var aldrig en ledningsfråga och det har heller inte funnits några självklara mottagare av resultaten. Individ och familjeomsorgen, som av projektet identifierades som den mest lämpade mottagaren av de arbetsmarknadsinriktade delarna av projektet, var inte själva med och skapade projektet. Den logik som genomsyrade Mera Möllan, med djupgående klientarbete, matchade heller inte den logik som fanns i den permanenta verksamheten, där socialsekreterarna hanterade en mycket stor mängd klientärenden varje månad.

Mot bakgrund av att det inte funnits några mottagare av resultaten har projektledaren tillsammans med andra medarbetare på olika nivåer inom stadsdelen försökt hitta olika lösningar. En sådan lösning som har diskuterats var att starta ett nytt projekt tillsammans med två andra projekt i stadsdelen (se inledningen av denna artikel). När implementeringsfrågan var som mest intensiv stod de andra två externfinansierade projekten för en liknande implementeringsproblematik. Förfinade metoder och alternativa tillvägagångssätt, men svagt intresse från förvaltningen att implementera resultaten i sin helhet. En ny ansökan hade inneburit nya anpassningar till finansierares krav, och resonemanget om att förvalta resultaten genom ett nytt utvecklingsprojekt höll inte. Framförallt ville projektet inte göra om misstaget att hasta fram en ansökan utan att förankra den hos en tilltänkt mottagare av resultaten. Man valde därför att inte lämna in en ny projektansökan.

De områdesutvecklande delarna i projektet, som utgjorde en liten del av projektet, kan bedömas ha goda chanser att leva kvar efter projektperioden, bland annat med bakgrund av att nätverk har skapats med aktörer utanför projektet. För de arbetsmarknadsinriktade delarna av projektet har flera insatser gjorts för att överföra kunskaperna från projektets coacher till några socialsekreterare i den permanenta verksamheten. Men brist på vilja från ledningsnivå att göra större förändringar av organisationen, tyder dock på att projektets påverkan på den permanenta verksamheten bör beskrivas som små.

SÖM Fosie – projekt som uppsamlingsplats

SÖM Fosie är ett projekt som i hög grad illustrerar metautvärderingens kategori ”resultat av tidigare projekt”. På samma sätt illustrerar det också kategorin ”avlöses av liknande projekt”, eftersom nya regionalfondsmedel har beviljats för ett nytt områdesutvecklingsprojekt. SÖM Fosie kommer från en politisk specialsatsning på sydöstra Malmö som följde i storstadssatsningens 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 (se avsnittet ovan), lyckades Fosie stadsdel 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, som torde vara Malmö stads mest framgångsrike projektentreprenör. Han har svarat för en kontinuitet i stadsdelens EU-aktiviteter ända sedan 1996 då Fosie och Södra innerstaden deltog som första svenska stadsdelar i EU:s URBAN-satsning. Många av de projektaktiviteter som då sjuöattes fortlever än idag. Finansiering har fortlöpande garanterats via *Storstadsatsningen*, Malmö stads övergripande projekt *Välfärd för alla* samt olika EU-projekt (exempelvis det europeiska stadsnätverket URBACT) – senast i raden alltså SÖM Fosie som avslutades under 2011⁶.

Projektsyftet var synnerligen luddigt formulerat. Genom ett tvärsektorielt 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: en fritidsgård för äldre ungdomar; ännu en fritidsverksamhet; en ”brobyggare” vid det lokala biblioteket; ett miljönätverk; en sommarverksamhet för ungdomar; ännu en brobyggare vid ett gym; ett samverkansprojekt kring områdesplanering med Stadsbyggnadskontoret; samt en samlokalisering och samverkan med lokal jobbförmedling. Denna disparata verksamhet tydliggör att projektet egentligen är ett paraplyprojekt för flera mindre projekt utan inbördes sammanhang. Helheten utgörs av marknadsföringen och projektledaren. Vad som 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 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 den lokala jobbförmedlingen som ”överlevt” genom anknytningar till nya, tidsbegränsade projekt. Denna uppsamlingskaraktär förklarar varför det är nästintill omöjligt att dra gränser mellan projekt och ordinarie verksamhet. Den förklarar också varför projektsyftet är så luddigt formulerat. Denna gränsmässiga luddighet är troligen en effekt av den tidigare samverkan mellan den långvarige stadsdelschefen och projektledaren. 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 (Hall 2012: 243). Att en oro över projektvärldens spretighet finns på olika nivåer – såväl centralt som i stadsdelens ledning – illustreras av att Malmö stads områdesprogram (se sista avsnittet) styrs från centralt håll, och uttalanden kring problemen med spretighet finns även i en mängd intervjuer på olika nivåer. ”Projektvärlden” är en horisontellt utsträckt värld som är svår att infoga i organisationers vertikala styrning. I exemplet framgår den organisatoriska oklarhet som är följden av 15 års stadsutvecklingsinsatser i projektförhållanden, liksom den karaktär av uppsamlingsplats som långvariga verksamheter med under åren olika typer av finansiering får någonsans i gränslandet mellan temporära och ordinarie arbetsformer.

Finsam i Malmö – projekt som verksamhetsidé

Finsam i Malmö är ett av 83 samordningsförbund i Sverige där 220 kommuner samverkar med landsting/region, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (susam.se 2012). Det är *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* (2003:1210) som möjliggör detta (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. 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 en förbundsordförande och en assistent. Förbundsledningen har som en av sina huvuduppgifter att ”initiera och utveckla nya projekt samt stödja redan löpande projekt” (Ottosson 2011a). Finsam i Malmö är alltså en slags paraplyorganisation för projekt som befinner sig utanför de involverade organisationerna. 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” (finsamimalmo.se 2012). I förbundsordningen står att ”Syftet med den finansiella samordningen är att den enskilde ska uppnå eller förbättra sin förmåga att bli självförsörjande och utföra förvärvsarbete” (ibid).

Alla Finsamprojekt berör på något vis de fyra myndigheterna. Organisatoriskt består varje projekt av en styrgrupp med representanter från varje organisation där en representant från projektägaren, den organisation som ansvarar för själva ansökan till Finsam, verkar som ordförande. Varje projekt leds av en processledare och till han/henne finns en projektgrupp kopplad. Processledarrollen innebär också att återrapportera till styrgruppen angående projektets fortskridande. Varje projekt har också en utvärderare vars uppdrag är att utvärdera samverkan mellan ingående parter samt vara ett utvecklande stöd till styrgruppen.

I mars 2012 återfanns tolv projekt inom ramen för Finsam i Malmö. Målgruppen för dessa projekt befinner 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 post-traumatiska stressyndrom (Ottosson, 2011a). Två liknande exempel är *Borrgatan* och *SAMS*. Även dessa är 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. 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 (arbetscoach), 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).

Finsamutvärderarna har varje år större seminarier tillsammans med projekten i syfte att sprida erfarenheter och att lära av varandra. Under våren 2011 hölls ett sådant seminarium med temat implementering. Anledningen var att flera av utvärderingsrapporterna 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. Förbundsordföranden ger också uttryck för frustration gällande 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* (ibid). Beskrivningen ger en bild av en isolerad verksamhet, där själva projektorganiseringsformen verkar som hinder för implementering. Projektpersonalen har en svag anknytning till ”moderorganisationerna”, finansiering av såväl personal som lokaler och material är extern, och arbetssätt, metoder och modeller är anorlunda. 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 inom sina befintliga tjänster. Det kan handla om utvecklandet av ny kunskap, nya rutiner och/eller nätverk inom befintliga tjänster. En av anledningarna till en sådan nyorientering menar hon är att Finsam på sikt inte kan finansiera hela verksamheter, dvs även här är finansieringen av stor betydelse.

Resultat

Malmö stad har, som nämnts, utvecklat områdesprogram för att förbättra levnadsvillkoren i fem områden där välfärden är som lägst. Men områdesprogrammen kan ses som ännu ett nytt sätt att organisatoriskt hantera mängden av ut-

vecklingsprojekt som uppstått i olika stadsdelar. Områdesprogrammen ska styras centralt samt präglas av ett antal tvärgående spår för att uppnå tvärsektorieell integration mellan skilda verksamheter. Att programmen ska styras centralt ska ha varit ett önskemål från stadsdelscheferna som oroade sig för den spretiga utvecklingen i stadsdelarna (intervjuuppgift från stadsdelsdirektör). Områdesprogrammen kan därför ses som samma typ av plattformprojekt som beskrevs angående Skåne-Blekinge i avsnittet Projekt och långsiktighet ovan. Det finns en medvetenhet om den organisatoriska osäkerhet som många ”sidoorganisationer” i form av projekt medför inom Malmö stad. Lösningen blir att återskapa ”förvirringen” på en högre nivå. Detta återspeglas också i våra fallstudier. I fallet Finsam i Malmö har en paraplyorganisation skapats vid sidan av den ordinarie verksamheten i de fyra medverkande myndigheterna, vars huvudsyfte är att hantera projektverksamheter. SÖM Fosie var egentligen inte ett projekt utan ett paraplyprojekt, ett slags ”varumärke” för vad som i realiteten var disparata verksamheter. Den upplevda spretigheten i detta paraplyprojekt var ett av incitamenten bakom att utveckla områdesprogram, som mycket väl kan innebära fortsatt spretighet, men med en på papperet tydligare organisatorisk ram. Den organisatoriska logiken – att skapa en rutinmässig verksamhet och förvisa verksamhet av försökskaraktär till särskilda sidoorganisationer – förefaller vara starkt drivande.

Ett resultat från denna artikel är att kortsiktig projektverksamhet sällan implementeras i ordinarie verksamhet. Vanligt är i stället att projekt återuppstår som nya projekt, så kallade pärlbandsprojekt (jfr Jensen & Trägårdh, 2012). Det förefaller vara tillgång till finansiering snarare än tillgång till lyckade resultat som leder till att nya projekt startas (omvänt verkar bristande finansiering snarare än dåliga resultat leda till att projekt inte fortsätts). Systemlogiken understödjer alltså 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. Detta innebär att systemlogiken är mycket hårt styrande och i sig skapar hinder för implementering. Denna systemlogik skapar en lösningsorienterad organisation, där en standardiserad lösning (projekt) måste kopplas till ett problem samt beskrivas på det sätt som finansierarna kräver i varje ny fas. Det är alltså en hårt styrande logik, men här upphör också finansierarnas inflytande. Det reella genomförandet av projekt är de involverade organisationernas eget ansvar. På central nivå förefaller Malmö stad sällan ta detta ansvar, däremot är frågan om relationen mellan projekt och ordinarie verksamhet en ständig stöttesten för den mängd organisatoriska hierarkier som Malmö stad i realiteten består av. Det är på denna mottagarsida som organisationslogiken blir styrande.

Detta visar sig inte minst i det intressanta resultatet att projektverksamhet i Malmö stad har betydande kontinuitet. Snarare än en projektkyrkogård skulle man kunna tala om projektreinkarnation. Denna stabiliserande tendens förstärks av att särskilda paraplyorganisationer för att hantera projekt bildas. Finsam är ett tydligt exempel på en sådan verksamhet. Själva skapandet av Finsam kan ses som ett sätt för de involverade organisationerna att samtidigt tillgodose samver-

kanskravet och frikoppla sig från projektvärlden. Finsam är en avskild organisation med uppgift att skapa samverkansprojekt. Dessa paraplyorganisationer, liksom paraplyprojektet SÖM Fosie, förefaller främst vara en organiserad uppsamlingsplats för projekt. I dessa uppsamlingsplatser förvaras projekt inför transport till nya platser. Genom uppsamlingsplatserna skapas en mer strukturerad men också mer särkopplad verksamhet, vilket var tydligt i Finsamexemplet. De bidrar till en institutionalisering av faktumet att projekt är en sidoverksamhet som inte får inverka på de ordinarie organisationernas verksamhet. Men det bör också påpekas att även projekt med ambitiösa planer på implementering i ordinarie verksamhet – där Mera Möllan utgör ett exempel – har problem att hitta mottagare för sina lyckade resultat. I det fallet saknades förankring hos de organisationer som var tänkta att implementera resultaten. Vi såg även i metautvärderingen att organisationernas ledningar uppfattade den gränsöverskridande verksamheten som hotfull mot den ordinarie organisationen – eller åtminstone som ett störningsmoment. Skapandet av paraplyorganisationer för projekt – ”uppsamlingsplatser” – kan därför ses som defensiva strategier för att hantera detta störningsmoment, samtidigt som de erbjuder en möjlighet att demonstrera att handlingskraftig samverkan pågår. Våra resultat visar således på en byråkratisering av projektformen inom den offentliga sfären som även påtalats inom andra sfärer (se Styhre 2009).

Diskussion

Vi har påvisat det smått paradoxala resultatet att projekt i miljöer som har utvecklat hög projektansökningskompetens kan ha stabiliserande effekter. Verksamheter som inte kan finansieras på annat sätt eller som inte riktigt passar in organisatoriskt kan bibehållas genom systematisk tillförsel av nya medel. Med ett sådant synsätt blir projekt en periodisk (men efter hand möjligen även permanent) förvarings- eller uppsamlingsplats för idéer, personer och verksamheter. Detta resultat är dock bara paradoxalt så länge projekt betraktas i termer av de väl förenklade dikotomierna långsiktighet/kortsiktighet och produktionslogik/utvecklingslogik. Ett vidare syfte med studien var att utveckla den statsvetenskapliga förståelsen av projekt, samt att göra en första prövning av hypotesen att projekt erbjuder en standardiserad lösning för att hantera den motsättningsfyllda relationen mellan krav på gränsöverskridande handlingskraft och behovet av en strukturerad, organisatorisk tillvaro. Denna hypotes underbyggdes med en modell där projekt ses som beroende av systemlogik, politisk logik, organisatorisk logik och individuell logik. Vi har kunnat konstatera att systemlogiken, i form av finansiering, är avgörande för hur projektvärlden fungerar i den temporala dimensionen, men att organisationslogiken bidrar till att den destabiliserande (eller i ett utvecklingsperspektiv – ”förändringsbefrämjande”) potentialen i externfinansierade projekt stabiliseras och görs förutsägbar. Till nöds kan samtidigt hävdas att den standardiserade lösning som projekt erbjuder leder till att lokala beslutsfattare kan påvisa handlingskraft över

gränser. Men så fort gränserna överskrids är det samtidigt uppenbart vilka problem detta skapar för den ordinarie organisationen.

Den springande punkten i detta resonemang är just de lokala beslutsfattarna, där de främst ansvariga givetvis är politikerna. Att den stabiliserande organisationslogiken ”vinner” över politikens mer förändringsinriktade logik är knappast förvånande i den decentraliserade stat som Sverige är generellt och den decentraliserade kommun som Malmö är specifikt. All projektforskning talar för att projekt som en utvecklingsbefrämjande verksamhet kräver ett engagemang från ansvariga beslutsfattare eftersom projektens utvecklingslogik alltid är den svagare parten i relation till den ordinarie verksamhetens produktionslogik. Det är således inte projekt som utvecklingsform i sig som det behöver vara fel på, utan snarare den offentliga sektorns förmåga att hantera projekt. Styrgruppernas intresse för att markera organisatoriska revir, men avsaknad av intresse för vad som pågår i projekten talar här sitt tydliga språk. Och de lokala politikerna befinner sig på mycket stort avstånd från den nivå där projekt konkret bedrivs. Men om framgång för utvecklingsbefrämjande projekt faktiskt kräver närvaro och engagemang från ansvariga beslutsfattare så kanske det inte är en särskilt god idé att ägna sig åt projektverksamhet i en så pass decentraliserad verksamhet som den svenska, offentliga sektorn?

Referenser

- Abrahamsson, Agneta & Agevall, Lena (2009) 'Välfärdsstatens projektifiering – kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem', *Kommunal ekonomi och politik*, 13(4): 35–60.
- Aggestam, Josefin (2011) Utvärdering av New City (opublicerad utvärderingsrapport), Malmö högskola.
- Alvesson, Mats (2006) Tomhetens triumf: om grandiositet, illusionsnummer & nollsummespel, Stockholm, Atlas .
- Andersson, Mats (2011) Samverkan i en Finsamprocess – Utvärdering av Supported Employment (opublicerad utvärderingsrapport), Malmö högskola.
- Bakker, René M. (2010) 'Taking Stock of temporary organizational forms: A systematic review and research agenda', *International Journal of Management*, 12(4): 466–486.
- Brulin, Göran, Jansson, Sven, Andersson, Mats Svensson, Lennart & Uliczka, Helen (2009) Vad har vi lärt oss i halvtid? Erfarenheter från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och socialfondsprogrammet, SPeLs rapportserie, Rapport nr. 1.
- Brulin, Göran & Svensson, Lennart (2011) Att äga, styra och utvärdera stora projekt, Lund, Studentlitteratur.
- Cohen, Michael D. March, James G. & Olsen, Johan P. (1972) 'A garbage can model of organizational choice', *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1–25.

- Courpasson, David (2006) *Soft Constraint: Liberal Organizations and Domination*, Malmö, Liber and Copenhagen Business School Press.
- Danermark, Berth (1999) *Samverkan – Välfärdsstatens nya arbetsform*, Lund, Studentlitteratur.
- Ellström, Per-Erik (2009) 'Användning och nytta av utvärderingar: ett lärande perspektiv', i Svensson L. (red.), *Lärande utvärdering genom följeforskning*, Lund, Studentlitteratur AB.
- Fisker, Jesper (1995) *Forsøgsprojekter og offentlige organisationer*, Köpenhamn, AKF Forlaget.
- Forssell, Rebecka (2012) *Mera Möllan – slutrapport (opublicerad utvärderingsrapport)*, Malmö högskola.
- Grabher, Gernot (2004) 'Temporary architectures of learning: knowledge governance in project ecologies', *Organization Studies*, 25(9): 1491–1514.
- Gossas, Markus (2006) *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*, Stockholm, Institutet för Framtidsstudier.
- Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk, offentlig sektor*, Malmö, Liber.
- Hall, Patrik & Löfgren, Karl (2006) *Politisk styrning i praktiken*, Malmö, Liber.
- Hatch, Mary Jo (2006) *Organization Theory: Modern, symbolic and postmodern perspectives*, Oxford, Oxford University Press.
- Hodgson, Damian & Cicmil, Svetlana (2006) *Making Projects Critical*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hodgson, Damian & Cicmil, Svetlana (2007) 'The Politics of Standards in Modern Management: Making 'The Project' a Reality', *Journal of Management Studies* 44(3): 431–450.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002) *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar: helhetsutvärdering av storstadssatsningen i Botkyrka kommun*, Tumba, Mångkulturellt centrum.
- ITPS A2004:009 (2006) *Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder*.
- Jakobsson, Erik, Fred, Mats, Svensson, Lennart & Aggestam, Josefín (2012) *Little pieces of a large puzzle – Sustainable change through evaluation impact*, Tillväxtverket: Rapport 0122.
- Jensen, Christian (2004) *Storstadssatsningens organisering (opublicerad utvärdering)*, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet & Företagsekonomiska institutionen
- Jensen, Christian & Trägårdh, Björn (2012) *Temporära organisationer för permanenta problem. Om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt från arbetslivet*, Lund, Företagsekonomiska institutionen, Management & Organisation.
- Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.
- Meeuwisse, Anna (1996) 'Projektets dolda funktioner', i Sahlin, Ingrid (red.), *Projektets paradoxer*, Lund, Studentlitteratur.

- Ottosson, Mikael (2011a) Myndighetssamverkan i praktiken. Utvärdering av samordningsförbundet Finsam i Malmö (opublicerad utvärderingsrapport), Malmö högskola
- Ottosson, Mikael (2011b) Myndighetssamverkan kring resursteam inom primärvården – Utvärdering av Teamsamverkan i Malmö (opublicerad utvärderingsrapport), Malmö högskola
- Pelli, Aurora, Lidén, Gustav & Svensson, Fredrik (2008) Metautvärdering av strukturfondsprogrammen - nya ansatser och lärdomar, ITPS (Institutet för tillväxtpolitiska studier), rapport A2008:015.
- Quist, Johan (2009). 'Komplex koordinering', i Adolfsson, Petra & Solli, Rolf (red.), Offentlig sektor och komplexitet. Om hantering av mål, strategier och professioner (s. 39-58), Lund, Studentlitteratur.
- Riksrevisionen 2004:29. Kontrollen av strukturfonderna.
- Riksrevisionen 2005:6. Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- Riksrevisionen 2012:22. Mer att förenkla! – administration i strukturfondsprojekt.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2002) 'Project Management as Boundary Work: Dilemmas of Defining and Delimiting', i Sahlin-Andersson Kerstin & Söderholm, Anders (red.), Beyond project management, New perspectives on the temporary – permanent dilemma, Malmö, Liber.
- Sahlin-Andersson Kerstin & Söderholm, Anders (red.) (2002) Beyond project management, New perspectives on the temporary – permanent dilemma, Malmö, Liber.
- Saveljeff, Sigrid (2011) Livskraft och Aktivitet (opublicerad utvärderingsrapport), Malmö högskola.
- Schierup, Carl-Ulrik (2006), 'Social exkludering och den etnifierade arbetsmarknaden: innebörden av en föränderlig diskurs', i Gunnarsson, Ewa (red.), Kors och tvärs: intersektionalitet och makt i storstadens arbetsliv, Stockholm, Normal.
- Selim, Björn (2010) Projekt som uppsamlingsplats: en analys av SÖM Fosie (opublicerad utvärderingsrapport), Malmö högskola.
- SOU 1998:19. IT och regional utveckling. 120 exempel från Sveriges län (IT-kommissionens rapport 1/98).
- SOU 2005:29. Storstad i rörelse: Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal.
- Statskontoret 2001:22. Utvärdera för bättre beslut! – Att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet.
- Statskontoret 2008:7. Fyra år med Finsam.
- Stufflebeam, Daniel L. & Shinkfield, Anthony J. (2007) Evaluation theory, models and applications, San Francisco, Jossey-Bass.
- Styhre, Alexander (2009) Byråkrati – teoretiker, kritiker och försvarare, Malmö, Liber.

- Svensson, Lennart, Brulin, Göran, Ellström, Per-Erik & Widegren, Örjan (red.) (2002). Interaktiv forskning – för utvecklingen av teori och praktik, Stockholm, Arbetslivsinstitutet, Arbetsliv i omvandling Nr 7.
- Sävenstrand, Andreas, Svensson, Lennart, Holmström, Per, Forssell, Rebecka & Fred, Mats (2012) Pärlandsprojekt – Projekt som verktyg i en långsiktig utvecklingsstrategi, Spel-rapport nr 5, 2012
- Söderman, Emma (2011) Var och en för sig eller tillsammans? Lärseminarium 16 februari 2011 på Malmö högskola (opublicerad dokumentation från lärseminarium).
- Tillväxtverket (2011a) Rapport 0099. Följeforskning i programområde övre Norrland. Slutrapport.
- Tillväxtverket (2011b) Rapport 0100. Följeforskning i programområde mellersta Norrland. Slutrapport.
- Tillväxtverket (2011c) Rapport 0106. Följeforskning i programområde Skåne-Blekinge. Slutrapport.
- Vedung, Evert (2009) Utvärdering i politik och förvaltning, Lund, Studentlitteratur.
- Vinnova 2006:08. Vad hände sen? – Långsiktiga effekter av jämställdhetsåtgärder under 1980- och 90-talen.
- Websidor:**
- www.finsamimalmo.se/index.php?id=42 (2012-06-17)
- www.finsamimalmo.se/uploads/media/Forbundsordning_for_samordningsforbundet_i_Malmo.pdf (2012-06-17)
- www.susam.se

Noter

¹ Svenska ESF-rådet är en statlig myndighet med uppgift att förvalta Europeiska socialfonden och Europeiska integrationsfonden i Sverige. Svenska ESF-rådet finansierar projekt som arbetar med kompetensutveckling, sysselsättningsåtgärder och integrationsinsatser.

² Samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och landsting

³ Anställdas tid och projektdeltagarnas ersättning i form av sjukersättning eller försörjningsstöd.

⁴ Flyktingfonden är en EU-fond förvaltd av Migrationsverket, som finansierar projekt som vänder sig till asylsökande, flyktingar och skyddsbehövande.

⁵ Etableringsreformen innebar en ny ansvarsstruktur för den svenska hanteringen av nyanlända invandrare.

⁶ Hösten 2012 påbörjades ytterligare ett projekt kallat "Lindängen mot framtiden", EU-finansierat och framskrivet av ovan nämnda projektledare och EU-samordnare.