

# Välfärdssektorns projektifiering

## – kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem?

AV AGNETA ABRAHAMSSON OCH LENA AGEVALL

### **Abstract**

In this article we use two immigrant projects to identify similarities and consequences in order to discuss and analyse outwarding collaborative projects in human service organizations as a tool for change. The heavy use of projects in a slimmed public sector originates from projects' contradictory promises of flexibility and effectiveness in the New Public Management context. Usually projects are used as a way to get more resources to long-term needs but are seldom implemented as planned in the regular organisation. Seemingly politicians, management and civil servants preferred are focusing on the positive side of projects as means to legitimate the organizations and to bring change by targeting and steering activities. However, they tend to overlook the negative consequences from projects. Citizens and participants experience frustration and distrust. The long-term development in organizations is scarce. Projects are seldom implemented meanwhile as the problems the projects were expected to target still are remaining or even are increasing.

## Introduktion och syfte

Projektidén kan ses som en institutionaliserad idé och projekt som organiseringsform sprids och översätts i olika skepnader (Sahlin 1996a; Johansson mfl. 2000, Blomberg 2003). En av anledningarna till projektets popularitet kan sökas i hur den mer extrema versionen av projektledningslitteraturen beskriver fördelarna med projekt;

... att alla verksamheter, oavsett bransch, syfte och karaktär, skulle bli effektivare, lönsammare, flexibla eller allmänt bättre om den organiserades som projekt, om den 'projektifierades' (Blomberg 2003, s.64).

Projekt organisering kan ses som en "management fad or fashion" och man kan tala om en projektifiering av samhället (Sahlin-Andersson och Söderholm 2002). "När vi talar om ett projektifierat samhälle, pekar vi på att projekt växer upp som svampar ur jorden, både genom att verksamheter i allt högre grad organiseras som projekt, men också genom att utvecklingsprocesser presenteras och förstås som projekt" (Sahlin-Andersson och Söderholm 2002, s. 17. Egen översättning). Projektidén är stark inte endast inom det privata näringslivet utan den har också blivit vanligare inom den offentliga sektorn även inom välfärssektorns kärnområden; vård, skola och omsorg dvs. inom så kallade Human Service Organizations. Det betyder att en temporal form för organisering av arbetet väljs för verksamheter där kontinuitetens betydelse för brukare/samhällsmedlemmar särskilt brukar poängteras (Ström 1994, Blomqvist och Rothstein

2000, Markström 2003). Hur kan detta förstås?

Exempel finns på kommuner som utvecklat en projektkultur, där ett flertal projekt bedrivs samtidigt (Johansson mfl. 2000; Jensen mfl. 2007). Att projekt blivit en vanlig form för att organisera arbetet innebär att projektfinansiering har blivit ett sätt att finansiera verksamheterna, att allt fler människor blir berörda av projekt som ett sätt att styra och organisera arbetet och att fler blir projektanställda<sup>1</sup> (Jensen mfl. 2007).

I denna artikel är vi speciellt intresserade av vad Sahlin (1996) benämner som *utåtriktade projekt* inom offentlig sektor, dvs. projekt som har en direkt orientering mot brukare och samhällsmedlemmar<sup>2</sup> och som bygger på någon form av samverkan/samarbete mellan olika parter/organisationer/enheter. Den definition av samverkansprojekt vi använder är "verksamheter i projektform som drivs gemensamt av två eller flera myndigheter eller andra organisationer" (Jensen mfl. 2007).

Syfte med denna artikel är

- att analysera likheter och skillnader mellan två utåtriktade samverkansprojekt inom offentlig sektor som riktar sig till samma målgrupp - invandrare
- att identifiera vilka konsekvenser de utåtriktade samverkansprojekten får för målgruppen och vilka avtryck projekten gör på den permanenta verksamheten.
- att gå bortom de enskilda projekten och göra en jämförelse med liknande projekt samt att diskutera, problematisera och analysera projektets dubbla löften.

Inledningsvis kommer vi kortfattat att

presentera några huvuddrag inom den förvaltningsdoktrin som är rådande sedan 1980-talet – New Public Management (NPM) som den kontext där uppkomsten av de utåtriktade samverkansprojekten kan förstås. Projektorganisering är liksom kvalitetsstyrning och ekonomistyrning en NPM-influerad styrform (Hall 2007). Därefter presenteras två fall/exempel på utåtriktade projekt, där gemensamma karaktärsdrag lyfts fram liksom de konsekvenser som kan identifieras vid projektformens tillämpning. Konsekvenserna analyseras utifrån de värden som finns inom vårt offentliga etos, dvs. utifrån demokrativärden och ekonomivärden (Lundquist 1998). Därefter jämför vi med andra projekt och diskuterar och analyserar projekts dubbla identitet/dubbla löften: *flexibilitet* och *styrning/kontroll* för att lyfta fram förekomsten av fler dubbelheter inom projekt som styr- och organisationsform.

## Ingredienser i New Public Management

NPM<sup>3</sup> som förvaltningsdoktrin kan beskrivas som en hybridform av olika och ofta sinsemellan motstridiga element, men som ändå kan sägas ha en gemensam kärna i form av marknadsiering och företagisering. Det innebär att offentlig verksamhet lånar in allt fler element från den institutionaliserade organisationsformen *Företaget* (Brunsson 1991). Organisationerna konkurrensutsätts och ska tävla både sinsemellan och med privata aktörer och därmed måste en *marknad* skapas (Kastberg 2005). För att offentliga enheter ska fungera på en marknad erfor-

dras att de blir självständiga enheter med tydliga organisatoriska gränser. Detta sker inom NPM genom en disaggregering (eller fragmentering) av den offentliga sektorns "rum", vilket den så kallade Beställare-utföraremodellen (BUM) och entreprenadiseringen är ett exempel på (Montin 2002; Agevall 2005; Hasselbladh mfl. 2008). Denna typ av organisering är temporal och inrymmer en diskontinuitet i verksamheterna, eftersom kontrakten är tidsbegränsade. Det betyder också att offentliga organisationer alltmer betraktas som organisation i allmänhet (generic), dvs. den egna verksamheten: hemtjänsten, skolan, kliniken betraktas som en separat, formell organisation. De självständiga enheterna, med tydliga organisatoriska gränser innebär att identifikationen med den egna resultatenheten/organisationen förstärks (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000), vilket bl.a. innebär att deras synsätt begränsas till den egna resultatenheten/organisationen till förfång för förståelsen av helheten och överordnade gemensamma intressen (SOU 1997). Samtidigt tenderar samarbete mellan olika offentliga organisationer/resultatenheter att minska (Blom 1998; Blomgren 1999; Kraus 2007), dvs. företagiseringen och marknadifieringen kolliderar med samverkan och helhets-syn.

NPM kan ses som ett tveeggat svärd eftersom samtidigt som delegering och decentralisering är i fokus förespråkas en centralisering av styrningen (Christensen och Lægtheid 2002a). Implementering av politiska beslut ses som en neutral och teknisk verksamhet (Agevall 2005), partipolitiken

tonas ned och politiker tenderar att få en apolitisk identitet vilket innebär att politiker transformeras till managers<sup>4</sup> (Bäck 2000; Christensen och Lægneid 2002b; Hasselbladh mfl. 2008). Medborgarna transformeras till kunder som ska kunna ha ett inflytande då det gäller egna specifika behov. De förväntas som "kund" påverka politiken indirekt via organisationsledningen, men de betraktas inte som något politiskt subjekt<sup>5</sup> (Hasselbladh mfl. 2008). Kundorienteringen kolliderar med den politiskt aktiva medborgaren som till skillnad från kunden har både rättigheter och skyldigheter att delta i demokratin (Montin 2002). Det blir svårare att se samhällsmedlemmarna som politiska subjekt (Hasselbladh mfl. 2008) eftersom NPM tenderar att förändra relationerna mellan politiker, medborgare och tjänstemän (Agevall 2005; Hasselbladh mfl. 2008).

Resursmobilisering är en uppgift som genom NPM (om än i olika grad) åläggs de enskilda organisationerna, vilket innebär att det blir de operativa enheterna som de facto kommer att balansera behov och resurser (Montin 2002). Johansson (2003) menar att man kan förstå de verksamhetsprioriteringar som görs utifrån en funktion av samspelet mellan behovsformulering och resursmobilisering: *Behovsformulering* handlar om att bestämma vad som behöver göras och om verksamhetens kvalitet och kvantitet. *Resursmobilisering* handlar om vilka resurser som är möjliga att skaffa och hur de kan skaffas, dvs. det handlar om verksamhetens kostnader och intäkter. *Verksamhetsprioriteringen* blir ett resultat av anpassningen mellan formulerade behov och

de resurser som är möjliga att skaffa och svarar på frågorna *Vem får vad, när och hur?* Vilket traditionellt varit en politisk fråga och som inneburit ett politiskt ansvar. Det betyder att "[b]eslut som tidigare betraktats som en del av den politiska nivåns mandat har [...] flyttats 'neråt' i organisationerna och har därmed ofta kommit att framstå som värderingsmässigt neutrala, tekniska åtgärder" (Hasselbladh mfl. 2008, s. 59). Den resursmobilisering som överförs till de enskilda organisationerna innebär en osäkerhet för verksamhetens överlevnad och i förlängningen även en osäkerhet om den enskildes anställning. Ju större osäkerhet om resurser desto mer framträder tendensen att behoven omformuleras för att passa resurserna, vilket kommer att innebära att en annan verksamhetsprioritering växer fram (Johansson 2003; Montin 2002). Man skulle kunna säga att det inom NPM föreligger en *instrukturerad osäkerhet* (Agevall 2005) som kommer att fungera som en (förmodligen icke avsedd) styrningsmekanism vad gäller verksamhetsprioriteringen. Därmed väcks också frågor om var ansvaret skall placeras (Hasselbladh mfl. 2002) och ansvar har pekats ut som NPM:s akilleshäla (Ferlie mfl. 1996).

En aspekt av NPM:s styrningsfilosofi är att utöver den "nya" ekonomistyrningen, neddragningar av resurser och allt mer "slimmade" organisationer har kraven på kontroll och transparens<sup>6</sup> ökat i form av jämförelser, utvärderingar, prestationsredovisningar, kvalitetsuppföljningar etc<sup>7</sup>, vilket inneburit att kraven på dokumentation ökat. (Pettersson 1999; Ivarsson-Westerberg 2004; Lindgren 2006; Agevall och Jon-

nergård 2007). Vid sidan av den traditionella administrationen har en ny *legitimerade administration* vuxit fram som riktar sig utåt mot omgivningen för att visa att verksamheten är viktig och bedrivs på ett "modernt" sätt, men som inte erfordras för verksamheten (Ivarsson-Westerberg 2004). Sammanfattningsvis tyder detta på att byråkratiseringen ökat, att det administrativa arbetet ökar på den operativa nivån<sup>8</sup> och tar ytterligare resurser från kärnverksamheten.

I NPM råder både en förändrings- och resultatdiskurs. En implicit norm är att förändring och innovationer är eftersträvanvärt. *Flexibilitet* blir väsentligt och procedurer tonas ned (Gustafsson och Svensson 1999). Samtidigt har *rationalitetsdiskursen* i praktiken lett till en standardisering och detaljstyrning inom flera områden inom den offentliga sektorn. Flera forskare menar att NPM lett till en återkomst av förra sekelskiftets Scientific Management (Pollitt 1993 Lindgren 2006). NPM har med andra ord ofta två ansikten som sinsemellan är motstridiga och detta kan speglas i projektidéns löften:

Project management är troligen en av de mest livskraftiga idéerna inom NPM eftersom den förenar det bästa från två världar utifrån ett managementperspektiv: rationell planering och dynamiskt, innovativt entreprenörskap (Hall 2007, s.145).

Inom offentlig sektor tycks projekt-normen vara inbäddad i de institutionella förändringar som skett genom New Public Management. Det gäller inte minst de närbesläktade temporära organiseringsformerna: beställare-

utförare-modeller, entreprenadisering, projektorganisering (jfr Grape 2006; Sundin 2002). Den instrukturerade osäkerheten vad gäller resurser finner vi också i projektorganiseringen. Rationalitetsdiskursen liksom flexibilitetsdiskursen inom NPM återfinns vi i projektets dubbla löften.

Under mitten av 1990-talet riktades fokus mot en utökad samverkan mellan myndigheter i syfte att förbättra och effektivisera insatser för utsatta grupper. Samverkan sågs som en intressant arbetsform och samverkansprojekt blev ett populärt fenomen (Grape 2006), vilket kan förstås som ett sätt att överbygga de tendenser till minskat samarbete mellan olika enheter som observerats mellan skilda resultatenheter (Blom 1998; Blomgren 1999). De fall som beskrivs nedan är så kallade utåtriktade samverkansprojekt, som berör samhällsmedlemmar som på olika sätt kan ses som utsatta grupper.

## Exempel på utåtriktade samverkansprojekt

I följande avsnitt använder vi oss av två fall för att kunna analysera likheter och skillnader hos projekt samt för att kunna identifiera de konsekvenser som uppstår genom tillämpningen av utåtriktade samverkansprojekt. De två projekten i fall 1 har utvärderats av Abrahamsson mfl. (2005); Abrahamsson (2007). Fall 2 har lånats från forskningslitteraturen (Jensen mfl. 2007). Detta fall består av två på varandra följande nationella satsningar som projektet är ekonomiskt beroende av. En skillnad mellan de valda fallen är att medan projekten i fall 1 självkör får projektet

i fall 2 en fortsättning genom att verksamheten implementeras om än i en annan skepnad.

### *Fall 1: Två projekt för att förbättra vård och service till flyktingar*

Det första fallet som vi använder oss av består av två på varandra efterföljande projekt: *Flyktingkvinnors hälsa* och *Brobyggarprojektet*. Båda projekten syftade till att söka nya lösningar på ett problem som alla intressenter uppfattade som omfattande och angelägna, nämligen att bättre kunna svara upp mot flyktingars behov av vård och service. Båda projekten byggde på samverkan mellan olika välfärdsorganisationer. Invandrare som själva hade gjort integrationsresan var viktiga deltagare som resurser i förbättringsarbetet som skulle genomföras tillsammans med ordinarie personal.

Det första projektet - *Flyktingkvinnors hälsa* - hade sitt ursprung i en mycket hög vårdkonsumtion bland flyktingkvinnor. Personalen på en vårdcentral kände sig otillräckliga för att möta deras stora behov av vård. Den personal som i det vardagliga arbetet mötte flyktingkvinnor och deras problematik såg hur ansvaret för dem sköts över till andra organisationer som till exempel socialtjänsten och att flyktingkvinnorna ofta "föll mellan stolarna". Projektlejdarnas förändringsteori var att om alla hjälps åt och betraktar organisationernas resurser som "en påse pengar" kan flyktingkvinnornas behov bättre tillgodoses. På så sätt skulle också ansvarsförskjutningar mellan de olika organisationerna kunna undvikas.

En arbetsterapeut och en kurator

på vårdcentralen ansökte och beviljades projektmedel från hälso- och sjukvårdens folkhälsobudget till ett samverkansprojekt för att förbättra arbetssättet vid de i projektet ingående verksamheterna i hälso- och sjukvård och kommun.

En behovsanalys genomfördes i en grupp av medarbetare i verksamheter och med hjälp av fyra flyktingkvinnor. De senare utbildades i intervjuteknik, därefter intervjuade de vardera två flyktingkvinnor på sitt eget språk. Ett frågeformulär som bestod av öppna frågor om erfarenheter från hemlandet, flykten och upplevelser av det svenska samhället användes. Intervjuerna sammanställdes och analyserades under en workshop där en logisk modell utvecklades för hur arbetssättet skulle kunna förbättras (Weiss 1997).

Projektets resultat innebar förslag till förbättringar av arbetssätt genom samverkan mellan organisationer inom vårdcentralens område. Bristande integration och kunskap om flyktingars situation ansågs vara en väsentlig orsak till problematiken och därför lämnades förslag om att anställa flyktingar som bott en längre tid i Sverige som resurser i kommande arbete. De skulle arbeta med integration genom att stödja andra flyktingar och att överbrygga kunskapsbrister i samhällets organisationer. Något som hade lett till att flyktingkvinnor hamnat mellan stolarna. En rapport med förslag på strategier (Abrahamsson 2005) redovisades för styrgruppen för närsjukvårdsutveckling när pengarna för projektet var slut. Förväntningarna bland personalen och flyktingkvinnorna var stora på att fortsätta arbetet efter det första

projektet och besvikelsen, när projektet avslutades utan löfte om fortsättning ledde till stor frustration. I stället för att skapa förutsättningar för fortsatt arbete tillsattes en tvärsektoriell arbetsgrupp som fick i uppdrag att lämna förslag för hur arbetet skulle fortsätta inom ett större geografiskt område. Problemen bedömdes mycket angelägna att hitta lösningar på och ansågs inte vara giltiga enbart för vårdcentralens upptagningsområde. Resultat blev således att ett nytt projekt föreslogs enligt angivna riktlinjer.

Resurser mobiliserades ett år senare för en fortsättning i ett nytt omfattande samverkansprojekt. Personalen och flyktingkvinnorna kom i skymundan genom att tjänstemän som representerade olika organisationer i ansökan formulerade om behov enligt de krav som den nya finansören, Europeiska SocialFonden (ESF) ställde. För att medel skulle beviljas krävdes både stor samfinansiering som medförde att fler verksamheter involverades och att projektdeltagare var långtidsarbetslösa som efter projektets slut skulle anställas. Behov som grundades i invandrarers utanförskap och kunskapsbrister bland personalen i verksamheterna tonades ner och omformulerades till ett behov av att lösa relationsproblem mellan invandrare och personal i service- och vårdverksamhet.

Före och i början av det nya projektet - *Brobyggarna* - uttalades samstämmiga viljeyttringar på central, regional och kommunal nivå om behovet av att underlätta för flyktingar/invandrare genom att förbättra mottagandet i service och vård. Marknadsföring av projektet betonades särskilt av ESF och

det var viktigt att varje organisations logotyp skulle finnas med på informationsmaterial om projektet. Under invigningen av projektet var intresset mycket stort och representanter deltog från alla berörda organisationer.

Brobyggarna var invandrare som har bott en längre tid i Sverige och därmed gjort integrationsresan. I projektet skulle åtta brobyggare och projektledning arbeta tillsammans med så kallade "grindöppnare", dvs. speciellt utsedda representanter för anställda som i vardaglig praktik arbetar med invandrare/flyktingar på de åtta arbetsplatser som ingick i projektet. Brobyggare och grindöppnare skulle med samlade krafter utveckla nya angreppssätt och metoder som bättre motsvarar både flyktingars/invandrarers och de ingående organisationernas behov. Den första fasen av utvecklingsarbetet omfattade utbildning och praktik för brobyggarna, kartläggning av problemets omfattning samt utveckling av en arbetsmodell som ansågs vara möjlig att kunna använda inom verksamheterna. Under den andra fasen arbetade brobyggarna efter den föreslagna arbetsmodellen på de arbetsplatser där grindöppnarna var verksamma.

Det övergripande syftet med utvärderingen av projektet var att dra lärdomar av det tvärsektoriella samverkansprojektet mellan å ena sidan representanter från målgruppen invandrare/flyktingar, och å andra sidan samhällliga aktörer inom kommun, region, högskola, arbetsförmedling och försäkringskassa. Den övergripande frågan som utvärderingen sökte svar på var: Vilka resultat har BroByggarprojektet lett till och hur har

projektets process och struktur bidragit till resultatet? Utvärderingen omfattar datainsamling genom webbaserade enkäter med öppna frågor till personal, individuella intervjuer med brobyggare och projektledarens dagboksanteckningar.

Utvärderingen visade att ett inslag i projektet var den ökande administrationen för deltagande personal i organisationerna som samfinansierade projektet; administrativa ledare, anställda och projektledare. Samtliga deltagare inklusive brobyggare redovisade varje dag hur många timmar/minuter de hade arbetat inom projektet. Samtidigt krävdes av projektledaren och projektägaren kontroll och uppföljning som de tilldelade extra pengarna till väsentlig del fick användas till. En ansenlig del av arbetet i projektet ägnades därmed till administration. Följdes inte givna instruktioner betalades pengarna inte ut från ESF-fonden.

När projektet avslutades utan löfte om fortsättning av arbetet i ordinarie verksamhet upplevde anställda, grindöppnare och brobyggare situationen som mycket frustrerande. Nedanstående citat får illustrera de anställdas frustration:

Förväntningarna som jag hade var att man centralt skulle kunna anställa någon/några kulturtolkar som kunde användas av hela organisationen. Det fanns mycket ambition i projektet, men det känns som det rinner ut i sanden när det inte implementeras i verksamheten.

Brobyggarna upplevde sig som kapabla och efterfrågade av det svenska samhället under tiden för projektet, men trots de positiva resultaten och

projektledarens arbete för att förbereda en fortsättning implementerades inte arbetsmodellen i ordinarie verksamhet (Abrahamsson 2007). Besvikelsen och känslan av att ha blivit utnyttjade av det svenska samhället tog över. Dessutom spreds frustrationen bland deras landsmän i synnerhet bland dem som kände sig misslyckade och utstötta ur samhället och tidigare hade uttryckt sitt misstroende till att brobyggarna lät sig utnyttjas när de började i ytterligare ett tidsbegränsat projekt. Konsekvenserna av projektet menar en brobyggare blev att;

... de har fått vatten på sin kvarn. De säger, att det svenska samhället inte ville betala för att vi arbetar och bidrar till samhället. Det vill inte erkänna oss som fullvärdiga medborgare. Jag ville tro på kraften i projektet och satsade. Men nu är det jobbigt psykiskt.

I utvärderingen visades att arbetsmodellen varit framgångsrik genom upplevelser av ökad tillit och förståelse mellan personal och invandrare/flyktingar, bättre "flyt" på vårdcentral och akutavdelning, tecken på förbättrad språkinlärning bland flyktingar och förbättrad arbetsituation för personalen genom att de lättare kunde utföra sina vanliga arbetsuppgifter. En grindöppnare uttrycker sina erfarenheter enligt följande:

Äntligen har vi fått en brobyggarpå praktikant på plats. Det kändes lite osäkert i början, men successivt börjar vi tillsammans hitta former för hur arbetet ska gå till. Skaran av positiva arbetskamrater växer. Fler och fler känner hur arbetet underlättas med en brobyggare närvarande



och uppdragen blir fler och fler. Tanken som tidigare ofta dök upp när en invandrarfamilj dök upp i dörren "att hur ska detta gå?", finns inte längre när en brobyggare finns hos oss. Färre och färre av personalen drar alla invandrare över en kam och jag hoppas att den trygghet jag känner när jag möter invandrare ska sprida sig.

### Vad händer i och med projekten?

Det som händer i början av projekten beskrivs som positivt och engagerande bland samtliga intressenter även på högre nivåer i organisationen. Projektdeltagarna "på golvet" hoppades att arbetet inom projektet skall fortsätta inom ramen för ordinarie organisationer. Utvärderingarna av projekten visade positiva resultat, trots att den ökande administrationen tagit en ansevärd del av den tid som skulle ha ägnats åt arbetet inom projektet. Det som händer när projektens tid och pengar är slut är att det uppstår ett vakuum när kontinuiteten i arbetet bryts. Frustration, oro och väntan på beslut om möjligheten till en fortsättning infinner sig.

Resursmobiliseringen genom att söka medel antingen internt inom hälso- och sjukvården eller externt inom EU tar tid och kräver att behoven formuleras så att de passar in. Det första projektet inriktades på folkhälsa och det andra på relationsproblem som anställningar skulle kunna åtgärda. Eftersom projektet brobyggarna utvidgades till att omfatta fler organisationer tog förberedelse och förankringsarbete tid. Orsaker till problemen på en mer strukturell nivå mellan organisationer tonades ner trots tveksamheter från

projektdeltagare. I stället lyftes individuella orsaker fram som ansågs möjliga att åtgärda inom projektets ram. Trots omformulering av behov i ansökan för att få tid och pengar för det nya och större projektet samt anpassning av åtgärder efter befintliga ramar och förutsättningar implementerades dock inte arbetsmodellen i ordinarie verksamhet, dvs. arbetet "självkör" utan något explicit beslut. Den bakomliggande problematiken med stora behov av samhällsinsatser för och tillsammans med en socialt och hälsomässigt utsatt grupp kvarstår (Abrahamsson m.fl. 2005; Abrahamsson 2007; Abrahamsson mfl. 2009).

### Vilka konsekvenser får projekten?

För projektdeltagare, brobyggare och andra samhällsmedlemmar som varit engagerade i båda projekten är frustrationen och besvikelsen framträdande. De arbetstillfällen som utlovats genom att delta i brobyggarprojektet blev för de flesta inte verklighet. Misstillit tycks också ha en överspridningseffekt på andra invandrare som indirekt berörs av projektet.

### Fall 2 "Integrationsprojekt"

Projektet liknar i hög grad det tidigare refererade brobyggarprojektet. Detta "integrationsprojekt" har vi lånat från Jensen mfl. (2007). Initiativtagare till detta projekt var samhällsmedlemmar, boende inom ett bostadsområde där många invandrare bodde:

De ville bryta det sociala utanförskap som de upplevde att flertalet av de boende i området kände och levde under. Genom konkreta ini-

tiativ i små steg ville initiativtagarna skapa en delaktighet i det omgivande samhället för att bostadsområdet på så sätt skulle få bättre del av kollektiva välfärdsinstitutioner som skola, socialtjänst och arbetsmarknad (Jensen mfl. 2007, s. 76).

Den kommunala förvaltningen välkomnade initiativet och tillsammans kom man överens om att det behövdes en mötesplats med personer som hade gjort "integrationsresan" och som kände till hur det svenska samhället fungerade. Det skulle vara personer med erfarenheter från olika etniska kulturer och som kunde de språk som talades i bostadsområdet. Målet var att främja integrationen, öka delaktigheten i olika frågor, främja de boendes hälsa, fungera som träffpunkt, skapa nya sociala nätverk och genom information till de boende minska "kulturkrockar" också mellan olika invandrargrupper.

Det fanns inom projektet fem projektanställda kulturtolkare, som tillsammans kunde elva språk. Kulturtolkarna anordnade gruppverksamheter, tema- kvällar, utflykter och diskussionsaftnar och arbetet utgick från de boendes önskemål. Andra aktiviteter gick ut på att lyfta fram integrationsproblem som lätt görs till individuella när människor upplever sig vara isolerade. Projektorganisationen kan beskrivas som ett medborgarkontor. Resurser kom från staten genom riktade åtgärder till utsatta bostadsområden i form av Nationellt exempel och Storstadssatsningen, dvs. inom ramen för den så kallade Storstadspolitik. Formella beslut som gällde projektet fattades av stadsdelsnämnden.<sup>9</sup> I övrigt fanns det dels en beredningsgrupp och dels en

särskild referensgrupp i bostadsområdet, vilket var i linje med det underifrånperspektiv som var vägledande för Storstadspolitik.

På den operativa nivån fanns ett samarbete med bl.a. skolor, frivilligorganisationer, invandrarföreningar och berörda myndigheter. Det var en mångfacetterad verksamhet som drevs inom projektets ram och flera politiska delegationer kom på besök för att på plats studera och få information om verksamheten.

Projektet var en del av integrationsprogrammet som startade redan 1998 och drevs fram till 2000 med statliga medel från Nationellt exempel. Sedan överfördes projektet till Storstadssatsningen 2001. Tiden mellan dessa nationella satsningar präglades av frustration över att beslut om resursfördelning inte kom inom aviserad tid. De nätverk av boende som hade anknutning till Nationellt exempel uttryckte en maktlöshet och bland berörda projektmedarbetare blandades denna frustration över uteblivna beslut med en oro för framtida anställning. När till sist beslut kom från ledande kommunpolitiker att projektet kunde fortgå som tidigare skapades en fortsättning för de igångsatta aktiviteterna, men samtidigt inleddes framtida projektmedel inom Storstadssatsningen och dess aviserade satsning skuldtyngdes. Storstadssatsningen minskade med en tredjedel. Stadsdelsnämnden hade under hela satsningen haft ekonomiska bekymmer och såg inga möjligheter att ensam kunna stödja projektet.

Det administrativa arbetet var omfattande. En projektanställd projektledare hade ansvar för samord-

ningen över ett tjugofemtal delprojekt i en vertikal multiprojektorganisation:

Projektsamordnarens uppgift var dels att hantera en administrativt komplicerad åtgärdskonstruktion, vägled av bland annat ett målstyrningsideal på nationell, kommunal och lokal nivå, dels att ombesörja kontinuerliga återrapporteringar där information från området skulle sammanställas i enlighet med en viss mall bestämd på nationell nivå. Projektsamordnaren arbetade därför gentemot de olika projektledarna och rapporterade till såväl stadsdelsnämnden som kommunen centralt, som har det kommunala samordningsansvaret för Storstadspolitikerna (Jensen mfl. 2007, s. 77).

Dessutom var det viktigt att marknadsföra projektet, det var viktigt att redovisa vad, hur och varför man gjorde vad man gjorde. Mycket av projektledarnas tid ägnades åt att skapa opinionismässigt stöd för projektet.

I den utvärdering som gjordes framställdes projektet i positiva ordalag. "det var uppskattat och behövt" (Jensen mfl. 2007). Verksamheten var omvittnat bra, men den bar sig dock inte själv, den var beroende av de statliga projektmedlen. På så sätt blev den viktigaste händelsen för Integrationsprojektet vad som skulle hända efter de nationella satsningarna. Selektivt inriktade åtgärder underlättar igångsättandet av en ny verksamhet, men dessa åtgärder skulle ha svårt att leva vidare om det inte också fanns bärande strukturer som kunde omhändertaga erfarenheterna. Tilläggas bör att projektsamordnaren hade en medveten strategi för att få verksamheten permanentad, samtidigt som insikten fanns att det inte kunde ske

utan försaker. "Kanalen mellan projekt och förvaltning förenklades till viss mån genom att projektsamordnaren under 2004 övertog ansvaret för Integrationsprojektet" (Jensen mfl. 2007, s. 80). Ett förslag kom under hösten 2004 om att verksamheten skulle flytta till ett närbeläget förortscentrum:

Verksamheten skulle dessutom inte bara betjäna två stadsdelar med filialer i fem bostadsområden utan även inrikta sin verksamhet mot mer hälsobefrämjande åtgärder. Kostnaderna för verksamheten skulle delas mellan primärvården och de båda berörda stadsdelsnämnderna. Det här planarbetet skedde inom förvaltningen utan egentlig inblick och påverkansmöjlighet från berörda integrationsprojekt, och våra sagesmän inom stadsdelsförvaltningen trodde inte att alla berörda kulturtolkare skulle få fortsätta, och att de som gjorde det kanske inte ens skulle känna igen verksamheten, [...]. I augusti 2005 öppnades den nya verksamheten i den gamla verksamhetens lokaler. Framöver kommer säkert den nya verksamheten med föreslagen huvudmannakonstellation och geografisk arrondering att i högre utsträckning betona en psykosocial problematik där integrationsspecifika drag tonas ner. Kanske är det så att man därigenom hittat en nisch där det går att permanenta försöksprojektet utan att vara beroende av selektiva projektmedel (Jensen mfl. 2007, s. 80).

Detta integrationsprojekt kan klassas som ett försöksprojekt och den övergripande utmaningen för sådana projekt är att möta nya utmaningar och lösa problem på ett nytt sätt samt att få verksamheten permanentad (Jensen mfl. 2007).

### Vad händer i och med projektet?

Det som händer i projektet beskrivs också i detta fall som positivt - enligt den utvärdering som gjordes var arbetet uppskattat och behövt. Det som händer med projektet innebär också här en ny resursmobilisering genom en utvidgning av verksamheten. Genom att det geografiska området utvidgas hittas nya finansiärer. Kostnaderna skulle delas mellan primärvården och de berörda stadsdelsnämnderna, vilket medförde att behoven omformuleras till behov av hälsofrämjande åtgärder. Det innebar en annorlunda verksamhetsprioritering med betoning på en mer psykosocial problematik, medan det specifika integrationsarbetet tycks tonas ned.

### Vilka konsekvenser har projektet?

I exemplet ovan framgår hur kontinuiteten i arbetet bryts och att tiden mellan de olika nationella satsningarna präglades av frustration över väntan på beslut om resurser. Det framgår hur boende som hade anknytning till projektet uttryckte en maktlöshet och hur berörda projektmedarbetare både var frustrerade och oroliga för hur det skulle gå med deras framtida anställning.

Omformuleringen av behoven, som ger en annan verksamhetsprioritering, sker inom förvaltningen utan några påverkansmöjligheter från berörda integrationsprojekt. Det innebar att inte alla av de anställda kulturfolkarna skulle få fortsätta, "och att de som gjorde det kanske inte ens skulle känna igen verksamheten" (Jensen mfl. 2007, s. 80).

I detta fall liksom i det föregående

fallet sker en omformulering av behoven för att kunna skaffa resurser. Konsekvenserna här blir en omformulering av behoven från tonvikt på integration till behov av psykosociala åtgärder, vilket i det här exemplet innebär ännu tydligare en omdefiniering av ett strukturellt problem till individuella problem. Samtidigt transformeras de samhällsmedlemmar som initierade projektet från aktiva subjekt - aktiva samhällsmedlemmar till passiva objekt för insatser.

### *Olikheter och likheter mellan de två fallen*

Inom fall 1 sker arbetet i anslutning till ordinarie permanent verksamhet, men är avgränsat vad gäller uppgifter, arbetsteam och tid. I fall 2 är det en ny verksamhet som organiseras genom projekten, som också är avgränsade vad gäller uppgifter, arbetsteam och tid. Båda fallen kan därmed sägas uppfylla kriterierna för en temporär organisering, dvs. de är avgränsade i uppgifter, tid och team (Sahlin-Andersson 2002). Projekten i de båda fallen avslutas på olika vis. I fall 1 självdör verksamheten och i fall 2 implementeras verksamheten i en ny skepnad. Trots detta kan likheter identifieras.

I båda fallen övergår ett första projekt till ett nytt och mer omfattande projekt i en ny skepnad. Det kan uppfattas som ett sätt att skjuta upp implementeringen av de inledande projekten, samtidigt som det går att skapa legitimitet från omgivningen genom att påtala vikten av verksamheten. I båda fallen var utvidgningen ett sätt att skaffa resurser i nya eller förändrade projekt. I

fall 1 krävde den nya finansören Europeiska Socialfonden samfinansiering av flera verksamheter. Dessutom skulle efter projektets slut personer som varit långtidsarbetslösa anställas. Det ledde till att det var nödvändigt att omformulera behoven från bristande integration och kunskapsbrister i verksamheterna till behovet av att lösa relationsproblem mellan invandrare och personal i service- och vårdverksamhet. Ett problem som skulle vara möjligt att åtgärda genom anställning av invandrare som gjort "integrationsresan" (Abrahamsson 2007, Abrahamsson m.fl. 2009). Omformuleringen av behoven innebar en delvis annorlunda verksamhetsprioritering. Den innebar också att det gick att söka resurser genom att "my project fits in with your agenda' game" (Berkely och Springett 2006, s. 2879). I fall 2 sker också i slutfasen en utvidgning av verksamheten där man genom att den nya verksamheten med förslag till ny huvudmannakonstellation och geografisk arrondering samt genom en omformulering av behoven finner en möjlighet till en stabil finansiering. Omformuleringen av behoven innebär att integrationsproblemen tonas ned och fokus riktas mot en psykosocial problematik. Allt i syfte att kunna permanenta verksamheten och inte vara beroende av selektiva medel.

Ett annat gemensamt drag är att det implicit i fall 2<sup>10</sup> eller explicit i fall 1 framgår att syftet med projekten är att de skall implementeras i ordinarie verksamhet. I det andra projektet i fall 1 var det t.o.m. ett krav från finansören att långtidsarbetslösa personer skulle kunna få anställning efter projektets slut. I fall 2 fanns inga garantier för

fortsatt finansiering. Här tycks dock en permanent lösning ha hittats, men då utifrån en annorlunda verksamhetsprioritering. I fall 1 sker inga försök till implementering av den arbetsmodell som utvecklats inom brobygggar-projektets ram. Det blir med andra ord en tillfällig lösning, på ett bestående problem (Boklund 1996).

Ett tredje gemensamt drag i de båda fallen är att invandrare projektanställs för arbete inom projekten, och inte (åtminstone inte alla) tycks få någon fortsatt anställning i den verksamhet de arbetat inom. Det är ett exempel på projektifieringens problematik som en tillfällig lösning på ett långsiktigt problem. Paradoxen blir ännu tydligare eftersom det i båda fallen var just integrationsfrågor som (åtminstone till en början) fokuserades.

Ett fjärde gemensamt drag är att beslutsprocesserna, trots den rationalitetsdiskussion som finns knuten till projekt, kan karakteriseras som Garbage Can processer (Cohen m.fl. 1972, Meeuwisse 1996). Det vill säga, man upptäcker att det finns tillgängliga lösningar i form av projektmedel och söker då efter ett lämpligt sätt att beskriva problemet. Detta framgår i fall 1 då projektet Flyktingkvinnors hälsa övergår i Brobygggarprojektet och i fall 2 då medborgarkontoret övergår i en annan verksamhet med större fokus på psykosociala åtgärder.

Ett femte gemensamt drag var den ökande administrationen. Förutom det arbete som erfordras för att skriva projektansökningar framkom i båda fallen omfattande krav på kontinuerlig dokumentation i form av rapporteringar av olika slag.

Ett sjätte gemensamt drag är att uppmärksamheten kring projektet var väsentligt. I fall 1 var det viktigt att de medverkande organisationernas logotype skulle finnas med på det informationsmaterial som utarbetades om projektet. Projektet fick en invigning där representanter från alla berörda organisationer deltog. Dessutom betonades vikten av marknadsföring av projektet även av finansören Europeiska Socialfonden. Även fall 2 fick stor uppmärksamhet, vilket visades genom besök av flera politiska delegationer som på plats ville studera projektverksamheten.

### *Olika fall – lika konsekvenser*

#### **Kontinuitetsbrott - frustration och oro**

De konsekvenser som framstår som mest tydliga i de båda fallen är den frustration som uppstår hos dem som på olika sätt arbetat i projekten. Det gäller inte minst de projektanställda invandrarna i fall 1 som lovats anställning genom att delta i brobyggarprojektet. I fall 2 ser vi också hur tiden mellan de nationella satsningarna präglades av frustration då beslut om resurser inte kom i aviserad tid. De nätverk av boende som var berörda av Nationellt exempel uttryckte en maktlöshet och de berörda projektmedarbetarna var dessutom oroliga för hur det skulle bli med en framtida anställning.

#### **Transformation av problem och aktörer**

I både fall 1 och 2 omvandlas strukturella problem till individuella. I fall 1 omvandlas de strukturella problem som gjorde att invandrarkvinnor föll

mellan stolarna i någon typ av "Svarte Petter Spel" till relationsproblem mellan invandrare och sjukvårdspersonal. I fall 2 var det boende inom ett bostadsområde med många invandrare som var initiativtagare till projektet. En konsekvens här blev att ett problem med segregering och utanförskap omvandlas till åtgärder för individuella psykosociala åtgärder. Aktiva samhällsmedlemmar transformeras från subjekt till objekt genom den förändrade verksamhetsinriktningen från ett "medborgarkontor" med fokus på aktiviteter för integration till hälsofrämjande åtgärder.

#### **Ansvar för den förändrade verksamhetsprioriteringen**

Den omformulering av behov som sker för att skaffa resurser kan ses som en sammanblandning mellan mål och medel. Det vill säga behoven styr inte tilldelningen av resurser utan möjligheten att skaffa resurser styr behovsformuleringen. Resultatet blir en förändrad verksamhetsprioritering som ska svara på frågan *Vem får vad, när och hur?* En politisk fråga som traditionellt har varit förbehållet valda politikers ansvar. En annan faktor som kan ge otydligheter vad gäller ansvar är mellan det ekonomiska ansvaret för driften av en verksamhet och externa aktörer för (del)finansiering av utvecklings- och förändringsarbetet. Separationen här kan göra att ansvaret för utveckling av verksamheterna kan komma att förskjutas till externa aktörer och lokala prioriteringsdiskussioner uteblir (Johansson mfl. 2000). Ytterst handlar det om var ansvaret för verksamhetsprioriteringar kan placeras.

De konsekvenser som identifieras kan diskuteras och problematiseras utifrån både demokratiska och ekonomiska värden (Lundquist 1998). När det gäller demokratiska värden är samhällsmedlemmars möjlighet till insyn och delaktighet väsentligt och för att motverka segregation i samhället torde det vara essentiellt. Att bryta segregationen beskrivs som en stor utmaning i dagens samhälle (SOU 2005, Jensen 2007). Att skapa gemenskap, solidaritet är en politisk viktig fråga och tillit brukar ses som ett nödvändigt kit i ett demokratiskt samhälle (Putnam 1996). Kumlin och Rothstein (2003) menar att möten mellan samhällsmedlemmar och offentliga organisationer har betydelse för den generella tilliten i samhället och för ett generellt politiskt förtroende. Ett antagande de gör är att (o)lika behandling och diskriminering påverkar den mellanmänniska tilliten. Utifrån dessa demokrativärden är båda fallens konsekvenser problematiska och rent av kontraproduktiva.

Utifrån de data som finns är det svårare att diskutera de ekonomiska värdena kostnadseffektivitet, funktionell rationalitet och produktivitet. Men ett par antagande torde kunna göras. För det första måste det uppstå kostnader för det arbete som läggs ned på återkommande projektansökningar. För det andra, vilket framgår i de båda fallen, finns en omfattande administration som i fall 1 innebär att resurser tas från själva arbetet med projekten, i fall 2 erfordras särskilda tjänster för att samordna administrationen mellan olika projekt inom ramen för multiprojektorganisationen. En del av denna administration är en del i kontroll/styrning av

projekten. I båda fallen ägnade projektledaren mycket tid åt marknadsföring av projektet. Det torde inte vara kontroversiellt att anta att projektorganisationen innebär en ökad byråkratisering och därmed ökade kostnader. Båda fallen kan ses som försöksprojekt där en ny arbetsmodell respektive ny verksamhet skulle utvecklas och etableras. Med utgångspunkt från vad projektet kom att få för effekter på ordinarie permanenta organisationer borde man kunna säga att den funktionella rationaliteten var låg, dvs. de erfarenheter och den utveckling som projekten medförde gav inte mycket avtryck i den reguljära verksamheten (Anell och Wilson 2002).

Frågan är då varför utåtriktade projekt blivit så vanlig inom den offentliga sektorn.

Projekt som styr- och organiseringsform finns på flera nivåer i samhället allt från EU nivån (brobyggareprojektet), till statlig nivå (integrationsprojektet), till lokal nivå (flyktningkvinnors hälsa). Projekt har med sin skenbara rationalitet med koppling mellan mål och resurser blivit en *norm* för styrning och organisering (Sahlin 1996a). Som inledningsvis nämdes är "projekt" en institutionaliserad idé som sprids och översätts på olika sätt av organisationer, vilket gör att vad som avses med projekt kan se mycket annorlunda ut (Sahlin-Andersson och Söderholm 2002). Men projekt eller temporär organisering som idé leder till att sätten att organisera i projektliknande former ändå blir mer lika mellan olika organisationer - ett fenomen som DiMaggios & Powels (1991) benämner som *isomorfism*.

## Bortom fallen

I detta avsnitt går vi bortom fallen som studerats och lyfter fram erfarenheter som gjorts av liknande projekt. Därefter återknyter vi till och problematiserar projektets dubbelheter.

### *De utåtriktade projektens paradoxer*

Projektet i fallen vi redovisat syftade - åtminstone inledningsvis - till integration av invandrare och kan jämföras med erfarenheter som redovisas i slutbetänkandet av Utredningen om utvärdering av lokala utvecklingsavtal: Storstad i rörelse (SOU 2005). Utredarnas primära material består av 83 externa utvärderingsrapporter av de hundratal projekt som har genomförts. I riktlinjerna för de lokala utvecklingsavtalen fokuserades på de bostadsområden som bedömdes vara etniskt och socioekonomiskt mest segregerade, samt att långsiktiga insatser som bygger på ett underifrånperspektiv och samverkan betonades som viktiga. Genom utvärderingarna ges bilder av ett engagerat och mångfacetterat arbete i bostadsområdena. Liksom i de fall som vi studerat speglas här ett stort engagemang. Det finns dock också återkommande teman som signalerar olika problem med projektverksamheterna:

Avbrott i pågående projektverksamhet som av deltagarna uppfattas som långsiktig leder inte bara till frustration och besvikelse hos dem som är berörda för stunden. I förlängningen kan det leda till brist på tillit till offentliga aktörer som lovar mer än de kan hålla (SOU 2005), något som också visades framförallt i vårt studerade fall 1.

Finns det ingen förberedelse för en implementering i den permanenta organisationen eller för att ta till vara de erfarenheter som gjorts eller det lärande som skett, gäller det att ägna all kraft åt att hitta nya finansierare eller "att stöpa om gamla projekt i nya former för att passa nya krav" (Sahlén i SOU 2005, s.157). Det gäller med andra ord att omformulera behov för att skaffa resurser, dvs. en annan verksamhetsprioritering. Såväl i våra fall som i utredningen visas hur en "smart omdefiniering" görs (SOU 2005). Det ena projektet följde på det andra vilket ledde till en ryckighet i verksamheterna och ständigt förändrade verksamhetsprioriteringar. I vårt fall 1 sköts dessutom prioriteringsdiskussioner upp inom den permanenta verksamheten i synnerhet när det andra projektet initierades. Detta har andra författare visat som en konsekvens av användandet av projekt för långsiktiga problem. Eftersom man inte får externt projektstöd blir det en ursäkt för att inte utveckla verksamheten (Johansson 2000).

Ett problem som diskuteras i slutbetänkandet (SOU 2005) är när särskilda satsningar inom ett område (t.ex. inom skola, äldreomsorg, rehabilitering) görs samtidigt som det görs neddragningar. I utredningen sägs att samhällsmedlemmarna kan uppfatta insatserna som både försumbara, motstridiga och kanske till och med cyniska (SOU 2005; Sahlin 1996b):

Det kan bli svårt för en medborgare att tolka samhällets signaler om det i ena stunden görs indragningar i vitala institutioner, för att i nästa stund satsas på (relativt) kortsiktiga projekt. Tydligt är att det behövs



ett stöd till och en stabilisering av befintliga strukturer (SOU 2005, s.16).

Den största paradoxen som påtalades i utvärderingarna av den så kallade Storstadspolitiken (SOU 2005) var valet att organisera en långsiktig verksamhet i projektform. Resultaten av utvärderingar visar på en central kritisk punkt som var en konsekvens av kortsiktiga projekt och långsiktiga intentioner med ett underifrånperspektiv:

Demokrati och delaktighet är exempelvis ett område som det knutits stora förhoppningar till inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Att främja demokrati och öka delaktighet har blivit en uppgift för förvaltningarna och som sådant både ett mål och ett medel. Samtidigt präglas praktiken av ovana eller bristande intresse för att bygga upp nya hållbara demokratiska strukturer med reellt inflytande (SOU 2005, s.16).

Fördelarna med projektformens experimentella frihet bortom en byråkratisk struktur måste vägas mot nackdelarna av kortsiktighet och att gjorda erfarenheter inte alltid tas tillvara i den permanenta verksamheten (SOU 2005). I en avslutande diskussion lyfts i slutbetänkandet fram två utsagor som kan låta paradoxala: *"Storstadsstatsningen har gjort stor skillnad"* och *"Storstadsstatsningen är ett monumentalt misslyckande"*. Den avgörande skillnaden mellan utsagorna är *"Ur vems perspektiv görs bedömningen?"* (SOU 2005, s.15) I kommande avsnitt vill vi återknyta till *"vems perspektiv"* då vi analyserar *flexibilitet* som ett av projektets dubbla löften.

## Om projektets dubbelheter

Flera forskare har pekat på att projektformen i praktiken kan ha dolda mål och Sahlin-Andersson (2002) talar om projektets dubbla identitet. Våra fall bekräftar detta som andra författare menar kan handla om; ett sätt att erhålla legitimitet för organisationen och visa att den är modern, att det finns ett engagemang för väsentliga samhällsproblem, ett sätt att finansiera verksamheten, ett sätt att öka styrning och kontroll och ett sätt att delta i och påverka förändringar (Sahlin 1996b; Meeuwisse 1996; Lundin och Steinhörsson 2003). Projekts väcklingande mål kan t.o.m. vara ett sätt att *slippa* verkställa de förändringar man är överens om, dvs. det officiella målet kan vara (det egentliga) medlet (Sahlin 1996b)<sup>11</sup>. Dubbelheten eller utbytbarheten av mål och medel menar vi (åtminstone delvis) kan förstås utifrån projektets dubbelhet.

Projektets löften är att samtidigt betona två motsägelsefulla sidor. Vi väljer här två motsatta nyckeltermer: flexibilitet och styrning/kontroll. Den ena sidan betonar det oförutsägbara och nya, som utlovar flexibilitet, gränsöverskridande och befrielse. Den andra sidan betonar det målinriktade och rationella, styrning och kontroll (Sahlin 1996a). Flexibilitet kan inkludera *"befrielse"* och *"överskridande"* men också innehålla mer som beskrivs nedan.

### Flexibilitet

Flexibilitet är en central del i den ena av de två motsägelsefulla sidorna i projekt. Kort uttryckt finns en föreställning

om att projekt står för flexibilitet och permanent organisation för stabilitet, vilket gör att projekt ofta betraktas som en förutsättning för att verksamheten ska kunna utvecklas. Löften om flexibilitet, gränsöverskridande och befrielse skapar engagemang och fokus på uppgiften. Projekt innebär en handlingsorientering (Johansson mfl. 2000; Sahlin-Andersson och Söderholm 2002).

I den offentliga sektorn tenderar projekt att presenteras som medel för att bryta stabilitet och byråkrati. Projekt tros erbjuda större flexibilitet och den stora framväxten av projekt har hand i hand följt med en större tilltro till flexibilitet (Sahlin-Andersson och Söderholm 2002, s.16. Egen översättning).

Termen flexibilitet har positiva konnotationer och har blivit ett honnörord. Vem kan säga att flexibilitet inte är bra? Och vilken verksamhet eller vilken individ vill bli betraktad inflexibel?<sup>12</sup>

Men flexibilitet menar vi har flera dimensioner och kan tolkas på olika sätt av olika personer och i olika situationer. För att tydliggöra och problematisera vad flexibilitet är kan frågan ställas: Flexibilitet till vad och för vem/vilka? En typ av flexibilitet ligger i hur projekt kan användas av centrala aktörer, en *yttre flexibilitet*. En yttre flexibilitet ger centrala aktörer ett utökat handlingsutrymme. Citat nedan illustrerar väl innebörden av yttre flexibilitet:

Gamla stabila organisationer, strukturerade i divisioner, sektioner och avdelningar, har ersatts av lösa nät av tillfälliga projekt. Det innebär också att fasta personalstyrkor bantas, organisationer 'slimmas' och koncentreras till 'kärnverksamhet'

som sedan kompletteras med växlande projektverksamheter, vilka sedan enkelt kan läggas ned, skjutas upp eller förlängas allt efter (beslutsfattarnas bedömningar av) aktuella behov och finansiella resurser. Sådana projektorganisationer legitimeras ofta av att de ökar flexibiliteten i förhållande till omvärldens krav och behov, men de innebär samtidigt att makten förflyttas till organisationens centrum, som får ökade möjligheter att/om/prioritera mellan olika sidor av verksamheten, och utan hänsyn till anställningslagar kan anställa, säga upp eller omgruppera personal (Sahlin 1996a, s. 28).

En annan typ av flexibilitet kan innebära gränsöverskridande och befrielse, genom att tillämpa "skräddarsydda" regler och normer som avviker från vad som gäller inom den permanenta organisationen:

Idén bakom många projekt är att vissa regler och normer för hur arbete bör genomföras kan åsidosättas och i stället kan anpassade regler, policys och normer tillämpas för att öka kontroll, anpassning, flexibilitet och innovation i takt med att projekt utvecklas (Sahlin-Andersson 2002, s. 242. Egen översättning).

Projekt kan legitimera ett utökat handlingsutrymme som överskrider vad som skulle vara accepterat inom den permanenta organisationen. Människor som arbetar i projekt blir engagerade och satsar hårt, det talas ofta om eldsjälur (Blomberg 2003; SOU 2005 Hasselbladh, Bejerot och Gustafsson 2007), vilket också speglas i de fall som tidigare presenterats. Vi benämner denna typ av flexibilitet inom projektet som *intern flexibilitet*.

Den tredje dimensionen av flexibilitet är den som riktas mot dem som arbetar inom organisationen, där blir flexibilitet detsamma som att vara utbytbar, att ställa upp på andra tider etcetera (Silfverberg 1996). Som framgår nedan är en sådan typ av flexibilitet ofta inbäddad i projekt och projektanställningar. Det ställs mer eller mindre explicit krav på den enskilde individen att vara flexibel när det gäller arbetstid, vad som här benämns som *flexibilitetskrav*. Det är den enskilde individen som skall vara flexibel vad gäller att åta sig att arbeta extra timmar när någon annan efterfrågar det (Packendorff 2002). Det innebär att denna tid måste tas från något annat:

Eftersom de flesta individer behöver en viss mängd sömn måste de extra timmarna tas från den tid de annars skulle ha tillbringat med familj och vänner. Som konsekvens av detta följer skilsmässor och ett undergrävt socialt nätverk (Packendorff 2002, s. 54. Egen översättning).

Det kan också vid projektanställningar innebära att det tas för givet att den enskilde med kort varsel skall kunna infinna sig på arbetsplatsen. Och i Sverige finns, menar Ekstedt (2002), tecken på att tidsbegränsade anställningar gör att den enskilde inte vågar utnyttja sin lag stadgade semester (Ekstedt, s. 72). Osäkra (tidsbegränsade) anställningsformer ökar också riskerna för "tystnad" i de offentliga organisationerna, då rädslan finns för att kritiska frågor kan innebära en förlust av arbetet (Agevall 2005).

En fjärde dimension är flexibilitet i relation till samhällsmedlemmar och brukare – *flexibilitet som etisk princip*.

Silfverberg (1996) lyfter fram denna dimension när det gäller äldreomsorgen och menar att flexibilitet kan kopplas till respekt för de äldres behov. Det innebär en förmåga att läsa av en situation, att bry sig om de gamlas behov och det innebär att anpassa handlingar till de äldres behov.

Flexibilitet har med andra ord i sig själv en dubbelhet i relation till projektets motstridiga löften i form av frihet kontra styrning/kontroll/disciplinering, åtminstone om man utgår från den enskilde projektarbetarens situation. Förhållandena och relationerna på arbetsmarknaden och för den enskilde kan med andra ord drastiskt påverkas av projektarbetets villkor (Sahlin-Andersson och Söderholm 2002; Ekstedt 2002; Packendorff 2002). Hur flexibilitet ska bedömas handlar därmed från vilket perspektiv det betraktas, det vill säga i vilken mån det betyder befrielse och överskridande eller disciplinering och kontroll.

### *Kontroll/styrning*

Det målinriktade och rationella, styrning och kontroll utgör den andra sidan av projektets löften. "Project Management betonar på motsvarande sätt som förra sekelskiftets *Scientific Management* den styrda verksamhetens inre logik" (Jensen mfl. 2007, s. 18). Projekt tillhandhåller också en bred uppsättning av styrningsteknologier:

[...] alltifrån planering av genomförande till uppföljning och utvärdering – exempelvis genom att ge direktiv, utse projektledare, kräva viss dokumentation i regelbundna intervaller, koppla resurser till produktionsstegen, ekonomistyra, kva-

litetssäkra efter viss standard etcetera (Jensen mfl. 2007, s. 40).

En form av styrning/kontroll som i retorik och praktik fått ett allt större utrymme är att skapa *transparens* genom olika teknologier: regleringar, redovisningar och granskningar (Sahlin-Andersson 2006; Agevall och Jonnergård 2007), vilket vi sett exempel på i de fall som här studerats. Ett sätt att kontrollera en komplex verksamhet är att dela upp den i mindre delar eller projekt där varje del blir kontrollerbar. Genom att avgränsa *uppgifter*, *arbetsteam* och *tid* utökas möjlighet till kontroll/styrning (Sahlin-Andersson 2002).

## Till sist – behovet av fortsatt forskning

Organisatoriska förändringar inom den svenska offentliga sektorn tenderar att vara projektdrivna, där de presenteras som ett medel för att bryta stabilitet och byråkrati (Sahlin-Andersson och Söderholm 2002). En sida av projektets löften är här intressant, nämligen det som beskrivs som "befrielse" och "överskridande" av tidigare regler och normer. Sådana överskridande av tidigare institutionaliserade regler och normer kan innebära ett inslag av nya främmande institutionella regler och normer, vilket kan betyda att en institutionell instabilitet uppstår. Projekt kan därmed ha varit och kan fortfarande vara en pådrivande faktor i de institutionella förändringar som NPM medfört. Språk, relevanskriterier för verksamheten lever kvar Hasselbladh mfl.

(2008) och att bedriva projekt blir rutin (Sahlin 1996b). Det kan utvecklas en "projektkultur" och "ett projektspråk" som i sig blir ett institutionaliserat sätt att organisera, samtidigt som projekt kan vara en "mekanism" för institutionell förändring.

Sahlin-Andersson (2002) menar att många förespråkare för projekt kan vara mer intresserade av en potential för institutionell förändring än projektets egentliga uppgifter. Uppgifter, tidsramar, organiseringsprinciper, ledarskapsstilar och organisatoriska strategier etc. påverkar både den permanenta och den temporära organisationen samt relationen dem emellan. Relationen mellan tidsbegränsad och permanent organisering är svårfångad och flerdimensionell (Sahlin-Andersson och Söderholm 2002). Det erfordras därför också en forskning om hur projekt påverkar de permanenta organisationerna.

Mer forskning erfordras också om *utåtriktade projekt* som vänder sig direkt mot brukare och samhällsmedlemmar och då särskilt sådana projekt som inte implementeras i den permanenta verksamheten. Det erfordras en forskning om hur temporära organiseringsformer som till exempel projekt påverkar välfärdsorganisationernas ansvar inför samhällsmedlemmar.

En risk kan vara att den legitimitet som skapats genom de särskilda satsningarna i form av projektverksamhet, över tid vänds till en minskad legitimitet och en misstillit gentemot offentliga myndigheter, politiker och samhället i stort.

## Fotnoter

- <sup>1</sup> Det finns, menar Jensen mfl. (2007) ingen säker statistik över förekomsten av projekt, vilket bl.a. beror på att det inte finns någon entydig definition av begreppet och att förekommande projekt inte alltid finns med i de administrativa/ekonomiska redovisningar som görs. En sökning på Google "på kommun och projekt", "landsting och projekt" och "stat och projekt" kan ändå ge en god bild av förekomsten av projekt inom den offentliga sektorn.
- <sup>2</sup> Sahlin (1996a) skiljer mellan inåtvända och utåtriktade projekt. Inåtvända projekt berör deltagarna, det kan t.ex. gälla kompetensutveckling och bättre samarbete inom en organisation. De utåtriktade projekten är däremot riktade mot brukare och samhällsmedlemmar. De utåtriktade projekten t.ex. sociala projekt kan vara inriktade mot en speciell målgrupp som mer eller mindre frivilligt blir föremål för t.ex. försök med nya behandlingsmetoder. Andra kan rikta sig till en mer obestämd allmänhet. Utåtriktade projekt kan också ha ett syfte att involvera målgruppen som aktörer i projektet t.ex. boende inom ett bostadsområde.
- <sup>3</sup> Många av de förhållningssätt och metoder som sammanfattas under etiketten NPM är nu så oomtvistade och djupt befästa att förändringen kan sägas vara genomförd menar Hasselbladh mfl. (2008).
- <sup>4</sup> Samtidigt händer det att politiker ses som kunder och medborgarna som kundernas kund (Hasselbladh mfl. 2008).
- <sup>5</sup> En kundorienterad verksamhet behöver dock inte betyda att det är den enskilde kundens vilja som styr verksamheten. "Kunden" skapas genom en form av kundanalys och mötet med kunden inramas av styrpraktiker. För en djupare diskussion se Hasselbladh mfl. (2008).
- <sup>6</sup> Marknadsskapandet inom offentlig verksamhet driver fram en efterfrågan på transparens. Granskning redovisningar och jämförelser bidrar till att skapa och utveckla konkurrens och marknad (Sahlin-Andersson 2006).
- <sup>7</sup> Ivarsson-Westerberg myntar begreppet *legitimerande administration* – en administration som kan förstås som organisationens fasad utåt (2004) "I vissa fall kan regler göra att organisationer producerar rätt dokument snarare än att de faktiskt förändrar det dem gör" (Soneryd 2006, s.159). Det vill säga att det sker en särkoppling mellan dokument och handling.
- <sup>8</sup> Ökningen av administrativa kostnader (transaktionskostnaderna) tycks generellt öka vid Beställare-Utförare-modellen (BUM) (Gustafsson 1999).
- <sup>9</sup> För stadsdelsnämnden var det ett problem att endast det berörda bostadsområdet fick riktade medel, då det fanns andra bostadsområden som också var i behov av riktade medel.
- <sup>10</sup> I direktiven för storstadssatsningen poängterades dock just långsiktigheten (SOU 2005).
- <sup>11</sup> För en mer utförlig diskussion se Sahlin (1996b).
- <sup>12</sup> Studerar vi några ordböcker finner vi betydelser av Flexibilitet som: böjlighet, smidighet, anpassningsbarhet. Inflexibel betyder oböjlig, osmidig (Stora ordboken, Norstedts Svenska ordbok).

## Referenser

- Abrahamsson, Agneta, Jennie Karjalainen & Christina Knutsson 2005  
*Humana Basala Strategier – Flyktingkvinnors hälsa och resurser i utvecklingen av när-sjukvård*. Collaborative and integrated approaches to health 4:2005. Kristianstad, Forskningsplattformen för utveckling av Närsjukvård.
- Abrahamsson, Agneta 2007  
*Brobyggare. Kulturtolkare mellan invandrare/flyktingar och det svenska samhället – en utvärdering*. Collaborative and integrated approaches to health 2007:3. Kristianstad, Forskningsplattformen för utveckling av Närsjukvård.
- Abrahamsson Agneta, Jane Springett & Joyce Andersson 2009  
Building Bridges or Negotiating Tensions. *Diversity in Health and Social Care* 6(2): 85-95.
- Agevall, Lena 2005  
*Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management*. Växjö: Växjö Universitij Press. Acta Wexionensia. Nr 60.
- Agevall, Lena & Karin Jonnergård 2007  
*Management by documents – a risk of de-professionalizing?* In Aili, Carola, Nilsson, Lars-Erik, Svensson, Lennart G. & Denicolo, Pamela (eds.) *I Tension between Organization and Profession. Professionals in Nordic Public Service*. Lund: Nordic Academic Press.
- Anell, Barbro I. & Timothy L Wilson 2002  
*Organizing on two modes- On the merging of the temporary and the permanent* I Sahlin-Andersson, Kerstin & Anders Söderholm (red) *Beyond project management. New perspectives on the temporary-permanent dilemma*. Malmö: Liber AB.
- Berkely, Dina & Jane Springett 2006  
From rhetoric to reality. A systematic approach to understanding the constraints faced by Health For All initiatives in England. *Social Science & Medicine* 63: (2877-2889).
- Blom, Björn 1998  
*Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Om villkor, processer och konsekvenser*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Blomberg, Jesper 2003  
*Projektorganisationen – kritiska analyser av projektprat och praktik*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Blomgren, Maria 1999  
*Pengarna eller livet? Sjukvårdande professioner och yrkesgrupper i mötet med en ny ekonomistyrning*. Uppsala: Uppsala universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Blomqvist, Paula & Bo Rothstein 2000  
*Välfärdstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.

Boklund, Ann 1996

*Att överskrida och bevaka gränser* I Sahlin, Ingrid (red) *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, Nils 1991. Politisering och företagisering –om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld i Arvidsson, Göran & Lind, Rolf (red). *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm: SNS förlag.

Brunsson, Nils & Kerstin Sahlin-Andersson 2000. Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization Studies* 21/4 (721-746).

Bäck, Henry 2000

*Kommunpolitiker i den stora omdaningens tid*. Malmö: Liber Ekonomi.

Christensen, Tom & Per Lægreid 2002a

*A Transformative Perspective on Administrative Reforms* I Christensen, Tom & Per Lægreid (red) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Hampshire: Ashgate.

Christensen, Tom & Per Lægreid 2002b

*New Public Management – Undermining Political Control?* I Christensen, Tom & Per Lægreid (red) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Hampshire: Ashgate.

Cohen Michael D.; James G March & Johan P Olsen 1972

A Garbage Can Modell of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17, (1):1-25.

DiMaggio, Paul, J. & Walter W Powell 1991

*The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields in Powell* I Powell Walter W & Paul J DiMaggio (red). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Ekstedt, Eskil 2002

*Contracts of work in a project-based economy* I Sahlin-Andersson Kerstin & Anders Söderholm (red). *Beyond project management. New perspective on the temporary – permanent dilemma*. Malmö: Liber AB.

Ferlie Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald & Andrew Pettigrew 1996

*The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Grape, Ove 2006

*Domänkonsensus eller domänkonflikt? Integrerad samverkan mellan myndigheter*. I Grape, Ove, Björn Blom & Roine Johansson 2006. *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Gustafsson, Lennart & Arne Svensson 1999

*Public Sector Reform in Sweden*. Malmö: Liber Ekonomi.

Gustafsson, Rolf Å. 1999

*Den nya ekonomistyrningen och arbetsmiljön. I De nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården – vad hände med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati?* SOU 1999:66. Bilaga till slutbetänkande av Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation – HSU 2000.

Hall, Patrik 2007

Byråkratisering som konsekvens av företagisering inom offentlig förvaltning? *Statsvetenskaplig tidskrift* 109(2): 143-149.

Hasselbladh, Hans; Eva Bejerot & Rolf Å Gustafsson. 2008

*Bortom New Public Management. Institutionell transformation i svensk sjukvård.* Lund: Academia Adacta AB.

Ivarsson-Westerberg, Anders 2004

*Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer.* Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.

Jensen, Christian, Staffan Johansson & Mikael Löfström 2007

*Projektleddning i offentlig miljö.* Malmö: Liber AB.

Johansson, Anders 2003

*Offentlig kultur i omvandling? Om prestationsfinansiering och konkurrensutsättning av offentlig serviceverksamhet.* Örebro: Örebro universitet, Örebro Studies in Political Science 7.

Johansson, Staffan, Mikael Löfström, & Östen Ohlsson 2000

*Projekt som förändringsstrategi analys av utvecklingsprojekt inom socialtjänsten.* Stockholm: SNS förlag.

Kastberg, Gustaf 2005

*Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting.* Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.

Kraus, Kalle 2007

*Sven, inter-organisational relationships and control. A case study of domestic care of elderly.* Stockholm: Stockholms School of Economics.

Kumlin, Staffan & Bo Rothstein 2003

Staten och det sociala kapitalet I Pierre, Jon & Bo Rothstein (red). *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter.* Malmö: LiberAB.

Lindgren, Lena 2006

*Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn.* Lund: Studentlitteratur.

Lundin, Rolf A. & Runólfur S Steinhórsson 2003

Studying organizations as temporary. *Scandinavian Journal of Management* 19(2): 233-250.

Lundquist, Lennart 1998

Demokratins väktare. Lund: Studentlitteratur.



Markström, Urban 2003

*Den svenska psykiatrireformen. Bland brukare, eldsjälar och byråkrater.* Umeå: Boréa Bokförlag.

Meeuwisse, Anna 1996

*Projektets dolda funktioner* I Sahlin, Ingrid (red.) *Projektets paradoxer.* Lund: Studentlitteratur.

Montin, Stig 2002

*Moderna kommuner.* Malmö: Liber.

Packendorff, Johann 2002

*The Temporary Society and its Enemies: Projects from an individual perspective* I Sahlin-Andersson, Kerstin & Anders Söderholm (red). *Beyond project management. New perspective on the temporary – permanent dilemma.* Malmö: Liber AB.

Petterson, Inga-Lill 1999

*Vårdens arbetsmiljöer under 1990-talet – en översikt över genomförda studier* I SOU 1999:66 *De nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården – vad händer med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati?* Bilaga till slutbetänkande av Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisering – HSU 2000.

Pollitt, Christopher 1993

*Managerialism and the Public Services* (Second edition) Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Putnam Robert D. 1996

*Den fungerande demokratin: Medborgarandans rötter i Italien.* Svensk översättning Margareta Eklöf. Originalens titel: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (1993). Stockholm: SNS förlag.

Sahlin, Ingrid 1996a

*Inledning* I Sahlin, Ingrid (red) *Projektets paradoxer* Lund: Studentlitteratur.

Sahlin, Ingrid 1996b

*Vad är ett projekt?* I Sahlin, Ingrid (red) *Projektets paradoxer* Lund: Studentlitteratur.

Sahlin-Andersson, Kerstin & Anders Söderholm 2002

*The Scandinavian School of Project Studies* I Sahlin-Andersson Kerstin & Anders Söderholm. (red). *Beyond project management. New perspective on the temporary – permanent dilemma.* Malmö: Liber AB.

Sahlin-Andersson, Kerstin 2002

*Project management as boundary work. Dilemmas of defining and delimiting* I Sahlin-Andersson, Kerstin & Anders Söderholm (red). *Beyond project management. New perspective on the temporary – permanent dilemma.* Malmö: Liber AB.

Sahlin-Andersson, Kerstin 2006

*Transparensens former* I Levay Charlotta & Caroline Waks (red). *Stråvan efter transparens.* Stockholm: SNS förlag.

Silfverberg Gunilla 1996

*Att vara god eller att göra rätt. En studie i yrkesetik och praktik.* Nora: Bokförlaget Nya Doxa.

SOU 1997:57

*I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.* Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.

SOU 2005:29

*Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal.* Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av lokala utvecklingsavtal.

Ström, Peter 1994

*Hur påverkas de gamla och personalen av hemtjänstens privatisering?* I Gustafsson, Rolf Å (red). *Köp och sälj, var god och svälj? – vårdens nya ekonomistyrningssystem i ett arbetsmiljöperspektiv.* Arbetsmiljöfonden. Rapportserien.

Sundin, Elisabeth 2002

*Regenerated professionalism. The librarian who went out on her own* I Sahlin-Andersson Kerstin & Anders Söderholm (red). *Beyond Project management. New perspectives on the temporary-permanent dilemma.* Malmö: Liber.

Weiss, Carol 1997

How can theory-based evaluation make greater headway. *Evaluation Review.* 21(4): 501-524.