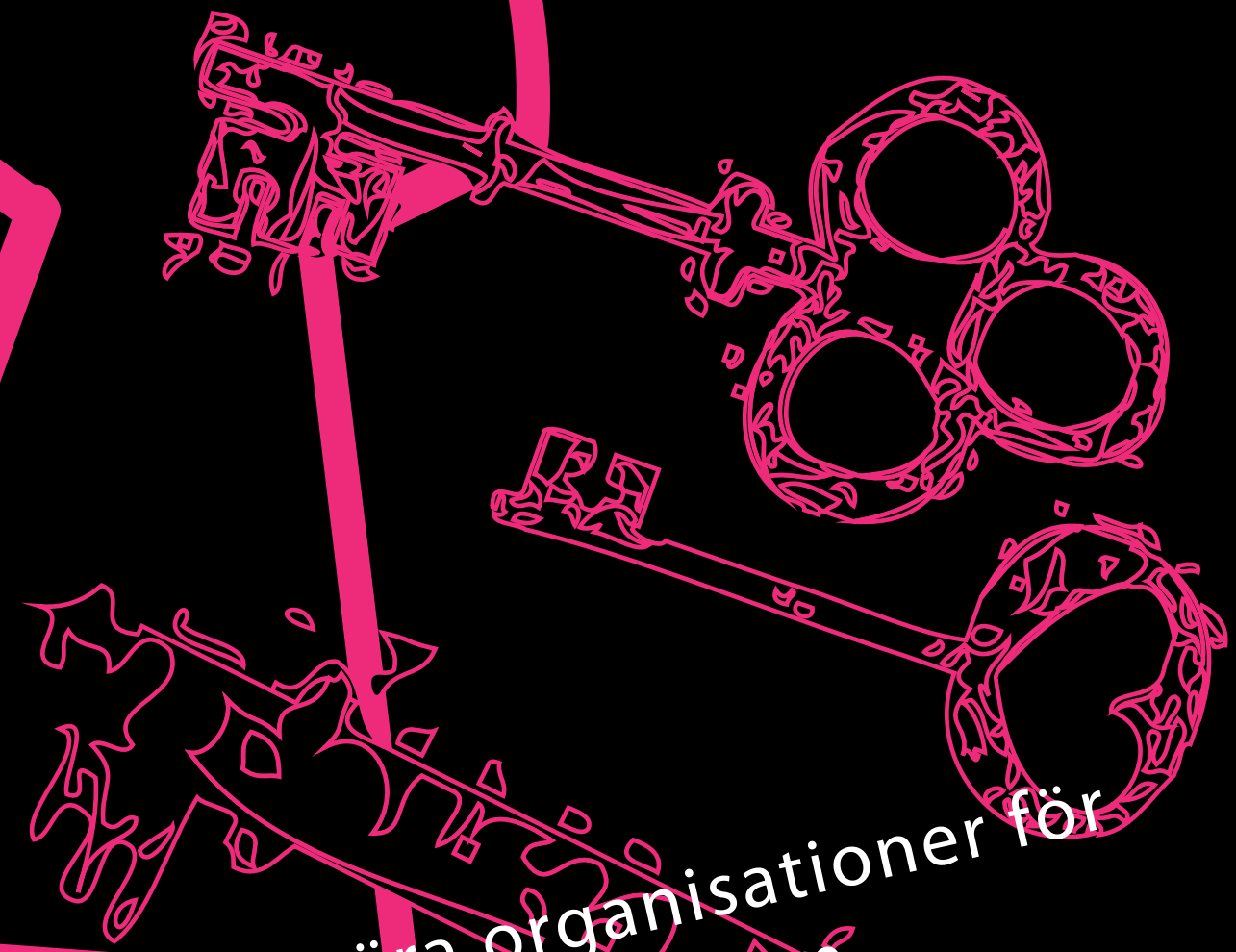
TEMAGRUPPEN UNGA I ARBETSLIVET



# Temporära organisationer för permanenta problem

Om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt från arbetsmarknaden

Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:1

EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

# Temagruppen Unga i arbetslivet

Temagruppen Unga i arbetslivet ska verka för att erfarenheter och kunskaper tas tillvara från projekt som har finansiering från Europeiska Socialfonden. I temagruppen samarbetar Arbetsförmedlingen, Communicare, Försäkringskassan, Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och landsting samt Ungdomsstyrelsen.

**© Ungdomsstyrelsen 2012**

**ISSN 1651-2855**

**ISBN 978-91-85933-53-2**

Projektledare **Magnus Björkström**

Grafisk form/omslag **Marcus Westfal**

Distribution **Ungdomsstyrelsen**, Box 17801, 118 94 Stockholm

Telefon: **08-566 219 00**, Fax: **08-566 219 98**

e-post: **temagruppen@ungdomsstyrelsen.se**

webbplats: **www.temaunga.se**

# Förord

Det finns gott om bra exempel på hur unga som har det särskilt svårt att ta sig in på arbetsmarknaden kan få stöd. Vi har i Sverige fler än hundra projekt med stöd från Europeiska Socialfonden med unga som prioriterad eller enda målgrupp. Utöver dessa finns dessutom andra projekt samt ordinarie verksamhet med denna målgrupp i kommuner, på Arbetsförmedlingen och inom ideell eller privat sektor. Dessa oftast framgångsrika, verksamheter kombinerar ofta både nya och mer beprövade arbetssätt i stödet till individen. Det som förenar många av dem är dock att de består av personal från olika organisationer som samarbetar för att snabbare uppnå resultat.

Ett huvudsyfte med ESF är att hitta bättre metoder för att få de som befinner sig utanför arbetsmarknaden att komma in och därmed minska fattigdomen och utöka arbetskraften inom EU. För att uppnå det på sikt krävs att de vunna erfarenheterna från projekten tas in i den ordinarie verksamheten och att den goda samverkan mellan nödvändiga aktörer består även efter att den externa finansieringen har upphört. I denna rapport granskas sju projekt för att utreda förutsättningarna för implementering i ordinarie verksamhet. Verksamheten beskrivs, fallgropar observeras och alternativa strategier för verksamhetens organisering föreslås.

Rapporten har författats av Fil. Dr. Christian Jensen och Docent Björn Trägårdh från Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Magnus Björkström på Temagruppen Unga i arbetslivet har koordinerat arbetet och varit redaktör för rapporten. Alla beskrivningar, analyser och slutsatser i kommande kapitel är helt och hållet författarnas egna. Författarna står för texten och dess innehåll.

Inger Ashing
*Temagruppen Unga i arbetslivet, styrgruppens ordförande*

# Temagruppens förslag till framtida förbättringar

Den verklighet som beskrivs i rapporten är på många sätt problematisk och det framkommer att det finns brister i projekten när det gäller förmågan att säkerställa att verksamheten fortsätter och lärdomar ska implementeras i ordinarie verksamhet. Nu är det inte så att alla projekt bör implementeras och det är inte heller alltid ambitionen. Det kan handla om projekt som inte visar goda resultat eller som inte har ägare som kan finansiera en framtid. För merparten av projekten uttrycks dock en ambition om att de lärdomar och erfarenheter som utvecklas ska kunna användas i verksamheter även efter projektets slut. Då detta visat sig svårt har vi några förslag som kan ge bättre förutsättningar för implementering.

- När de nationella prioriteringarna fastställs bör regeringen i större utsträckning betona att Socialfonden ska ge avtryck i ordinarie verksamhet och med hjälp av tydliga prioriteringar och avgränsningar styra hur fonden används.

- Innebörden i det bidragsgrundande begreppet innovation bör även handla om långsiktigt hållbara organisatoriska innovationer och inte enbart om operativa innovationer.

- Samordningsförbunden har en god organisering för att driva ESF- projekt riktade till unga men de gör det i relativt liten utsträckning. En särskild insats bör göras för att öka dessa aktörers användande av Europeiska socialfonden.

- Ställ redan under nuvarande programperiod tydliga krav på att projekten i sin ansökan presenterar hur de under projektets gång löpande kommer att arbeta för implementering i ordinarie verksamhet. Planen som presenteras ska dessutom vara förankrad i projektägarens högsta ledning.

- Alla projekt som beviljas finansiering bör bjudas in till en obligatorisk lärande konferens där fokus ska ligga på hur de redan inledningsvis kan och bör arbeta för att framgångsrika metoder och erfarenheter ska kunna implementeras i ordinarie verksamheter.

# Innehåll


**Förord** 3
**Förslag till framtida förbättringar** 5
**Sammanfattning av Fil. Dr. Christian Jensen och Docent Björn Trägårdh** 9
**Kapitel 1 Projekt och därefter – en inledande diskussion av Fil. Dr. Christian Jensen och Docent Björn Trägårdh** 10
1.1 Uppdrag, syfte och frågeställning 12
1.2 Unga utanför arbetsmarknaden 13
1.3 Metod och tillvägagångssätt 16
1.4 Disposition 18
**Kapitel 2 En problematiserande referensram** 20
2.1 Problem och lösning: Sektorisering och tvärsektoriell samverkan 20
2.2 Projekt som lösning? 24
2.3 Implementering av projekterfarenheter 30
**Kapitel 3 Projekten i sammandrag** 33
3.1 Projekt Navigator-Center, Hisingen i Göteborg 34
3.2 Projekten Jobbcoach och Mellan Rum, Ale 36
3.3 Projekt Tusen nya ungdomsjobb, Luleå 38
3.4 Projekt KomPaRe, Piteå och Skellefteå 40
3.5 Projekt Nuevo 43
Nuevo Västerås 45
Nuevo Uppsala 46
**Kapitel 4 Analys av projekten utifrån projektmål** 48
4.1 Från mål till resultat - projektens utvecklingshistoria 48
Processen fram till projektstarten 49
Projektprocessen 50
Projektavslutningen 52
4.2 En analys av snarlika projekt 52
En likartad förhistoria 52
En likartad projektidé och likartade genomföranden 53
Likartade resultat och utvärderingar 55
Likartade avslutningar och förvaltningar av projekterfarenheter 57
**Kapitel 5 Analys av projekten utifrån effektmål** 59
5.1 Inledning 59

5.2 Implementering ”light” 60
5.3 Personbunden förankring snarare än strukturell förankring 62
5.4 ”Det lönar sig” och argument som inte biter 64
5.5 En första uppsummering 66
5.7 Varför blir det bara en lightversion av implementeringen? 68
Skäl till att projekt är populära som förändringsverktyg 68
Särkopplingens konsekvenser 69
Medel snarare än mål skapar handling 72
Svårigheten att göra omprioriteringar inom ordinarie verksamhet 73
5.8 Sammanfattning: Projektlogik och verksamhetslogik 74
**Kapitel 6 Strategier för att hantera flerpartssamverkan** 78
6.1 Inledning 78
6.2 Implementeringsstrategin 80
6.3 Pärlbandsstrategin 84
6.4 Huvudmannastrategin 88
6.5 Samordningsstrategin 91
**Kapitel 7 Implikationer av strategierna** 96
7.1 Implikationer av Implementeringsstrategin 97
Policynivån 97
Organisationsnivån 99
Projektnivån 99
7.2. Implikationer av Pärlbandsstrategin 100
Policynivån 100
Organisationsnivån 100
Projektnivån 101
7.3. Implikationer av Huvudmannastrategin 101
Policynivån 101
Organisationsnivån 101
7.4. Implikationer av Samordningsstrategin 102
Policynivån 102
Organisationsnivån 103
7.5 Avslutande kommentar 103
**Referenser** 104
**Bilaga 1 Intervjuguide Ungdomsprojekt** 108

# Temporära organisationer för permanenta problem

AV FIL. DR. CHRISTIAN JENSEN OCH DOCENT BJÖRN TRÄGÅRDH

# Sammanfattning

Den här skriften kan ses som ett underlag för beslutsfattare när det gäller att organisera verksamheter som förutsätter samverkan över organisationsgränser. I den offentliga sektorn startas och drivs mängder med samverkansprojekt. Det är i allmänhet frågan om förändrings- och utvecklingsprojekt med dubbla syften. Dels ska kortsiktiga projektmål nås, exempelvis att under projekttiden förbättra villkoren för en särskilt utsatt målgrupp och pröva nya metoder och arbetssätt, dels ska mer långsiktiga effektmål nås, exempelvis att de nya metoderna och arbetssätten ”implementeras”, det vill säga tas tillvara och drivs vidare i permanent verksamhet, om de visar sig fungera väl. I den här studien granskas sju ESF-projekt, vilka samtliga riktades mot målgruppen ”unga långt från arbetsmarknaden”. Huvudsyftet är att beskriva och analysera hur erfarenheter från projekten tillvaratagits och implementerats i ordinarie verksamheter. För att förstå utfallet av detta effektmål granskas också projektmålen, det vill säga vad projekten lyckats uppnå under den tid de pågår. Vidare diskuteras den målgrupp som projekten vänder sig till.

Teoretiska utgångspunkter är begrepp som sektorisering, tvärsektoriell samverkan, implementering och resonemang om relationen mellan projekt och ordinarie verksamhet. Mot denna bakgrund redovisas de studerade projekten i korthet och därefter analyseras vad projekten resulterat i utifrån projektmål och effektmål. Slutsatsen blir att projekten kan beskrivas som blytunga när det gäller att nå projektmål – mycket energi och pengar läggs på att få projektdeltagarna i arbete eller studier – men som fjäderlätta när det gäller att nå effektmålen och implementeras i ordinarie verksamheter. I kapitlen förklaras hur och varför det blir så och här är begreppet särkoppling centralt.

Studien avslutas med två kapitel som undersöker olika möjligheter att hantera implementeringsproblemet. Först presenteras fyra strategier i en modell; fyra möjliga sätt att organisera verksamheter. Två av dessa, ”Implementeringsstrategin” och ”Pärlbandsstrategin”, utgår från att utvecklingsarbetet bedrivs som projekt. De två övriga strategierna, ”Huvudmannastrategin” och ”Samordningsstrategin” utgår från att utvecklingsarbetet hanteras direkt i de ordinarie strukturerna. Samtliga strategier har för- och nackdelar. I det avslutande kapitlet ges mer handfasta råd om vad aktörer på olika organisatoriska nivåer bör tänka på när de tillämpar någon av de fyra strategierna.

# Kapitel 1

## PROJEKT OCH DÄREFTER – EN INLEDANDE DISKUSSION

Den här studien handlar om försök att implementera resultat från samverkansprojekt, som bedrevs mellan 2008 och 2011 och som avsåg att få unga som av olika skäl hamnat i ett utanförskap att (åter) etableras i samhället genom studier eller arbete. Medlet för att åstadkomma detta var att myndigheter och organisationer – exempelvis kommunernas socialtjänst samt statliga arbetsförmedlingar och försäkringskassor – tillsammans och som huvudmän startade och drev projekt. Med hjälp av extern finansiering från Svenska ESF-rådet – där ESF står för Europeiska Socialfonden – kunde personal anställas eller frigöras för att tillsammans, på del- eller heltid, utveckla och tillämpa metoder och arbetssätt som kunde hjälpa de unga att bli mer eller mindre självförsörjande. Utvärderingarna av projekten visade på goda resultat – trots att många hade dåliga förutsättningar att ta sig ur utanförskap, så lyckades projekten att få en stor del av projektdeltagarna att ta stora steg mot självförsörjning.

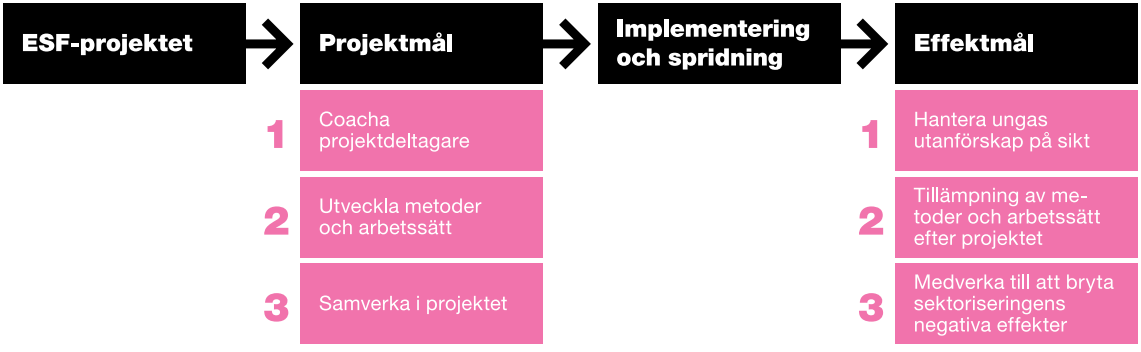
Men det anmärkningsvärda är att hur goda resultaten än var, så fanns ingen större benägenhet att införa projektens arbetssätt och metoder i huvudmännens ordinarie verksamheter, trots att detta angavs som ett viktigt mål i projektplanerna. Varför blev det så? Det är det som den här studien belyser, analyserar och ger olika förslag till lösningar på.

Utmaningen för olika välfärdsproducenter är många gånger inte att organisera den löpande verksamheten, eftersom det finns regler och lagar, hierarkier och befattningsbeskrivningar, ekonomistyrningsmodeller och annat vedertaget styrande. Utmaningen är istället att finna hur samma verksamhet kan utvecklas. Det var också vad de studerade projekten syftade till.

Utvecklingen av nya och bättre arbetsformer sker ofta i projektform. ESF-medlen möjliggör också att aktiviteter till målgruppen genomförs i projektet. ESF-projekten bedrev på så sätt aktiviteter parallellt med en relativt stabil permanent

verksamhet. I rapporten använder vi begreppen projekt och temporär organisation synonymt (Lundin och Söderholm, 1995), på samma sätt använder vi begreppen ”permanent organisation”, ”löpande verksamhet” och ”ordinarie struktur” synonymt.

Vi kommer i nästa kapitel att mer utförligt diskutera vad vi ser som en tilltagande projektorganisering och sambandet mellan projekt och ordinarie verksamhet, men vi vill redan inledningsvis poängtera några viktiga distinktioner rörande uppdraget att utvärdera projektimplementering. Att organisera i projekt möjliggör både att inrikta och utveckla aktiviteter inom projektet och att vara ett medel för att åstadkomma förändring utanför projektet. Härmed ställs verksamhetsansvariga inför två övergripande utmaningar, dels att genomföra projekt inom bestämda ramar (ekonomiska, tidsmässiga och kvalitetsmässiga), dels ta tillvara och använda erfarenheter från projektet. I projektledningslitteraturen brukar den förstnämnda utmaningen hänföras till mål för projektet och den sistnämnda till effektmål. Projektmål är på så sätt ett medel för att nå effektmål. De studerade ESF-projekten har både projekt- och effektmål. Projektmålen handlade genomgående om att i samverkan pröva nya arbetssätt och metoder i förhållande till unga långt ifrån arbetsmarknaden och därmed bryta deras utanförskap. Genom att sprida och implementera dessa erfarenheter utanför projektet skulle långsiktiga effektmål realiseras.




**Figur 1.1**
Projekt- och effektmål

Samverkansprojekt är inga isolerade företeelser utan de drivs inom olika verksamheter och mellan olika huvudmän (Engwall, 2003). Projektens omgivning i form av ingående huvudmän påverkar och sätter gränser för vad som kan göras och vad som görs. Sambandet mellan vad som görs

i de permanenta organisationerna och det arbete som utförs inom projekten är därför av stor vikt för vilka erfarenheter som kan implementeras. Vilket strategiskt sammanhang är projekten knutna till och hur väl förankrade är projekten i den verksamhet som de ska beröra under projektens gång? Vem ska ansvara för att projekt- och effektmål nås? Det är frågor som diskuteras här.

Denna skrift är inte en traditionell utvärdering av de aktuella projekten. Projekten har redan utvärderats. Men utvärderingarna fokuserar nästan uteslutande på hur projekten genomförts – processutvärdering – och hur projekten lyckats med de deltagare som ingått i projekten, alltså i vilken mån man nått projektmålen. Däremot har ingen utvärderat hur det gått med att nå projektens effektmål, det vill säga vilken effekt projekten fick på längre sikt. Projekten var försöksverksamheter för att pröva nya metoder och arbetssätt vilka, om de visade sig effektiva, skulle tas tillvara och användas av projektens huvudmän. För att kunna säga något om hur det gått med effektmålen måste man dock sätta in dessa i sitt större sammanhang och tänka på både projekten som sådana och projektens omvärld. Då projekten som sådana redan är utvärderade, görs i denna rapport bara en övergripande sammanfattning av dessa, i syfte att mer utförligt kunna beskriva och analysera projektmål, effektmål och olika strategier för att hantera samverkansutmaningar.

Studiens fokus är således inte arbetets innehåll i sig, alltså hur man i projekten gjort för att bryta ungas utanförskap. Mer i fokus är arbetets form, alltså hur man organisatoriskt har löst frågan om att bryta ungas utanförskap med hjälp av exempelvis projekt eller temporära organisationer. Då implementeringsfrågan är studiens fokus, är det framför allt relationen mellan projekt och projektens huvudmän som studien kretsar kring. Det övergripande syftet med studien är att förklara varför angelägna projekt som lyckats väl med att nå sina projektmål ändå inte mer än marginellt påverkar det ordinarie arbetet hos de huvudmän som driver projekten.

## 1.1 UPPDRAG, SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING

Denna undersökning är initierad av Temagruppen Unga i arbetslivet. Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet fick i uppdrag att författa en rapport om implementering av arbetsmarknadsprojekt för unga.

Syftet med studien har varit att beskriva och analysera hur implementering har formats i de studerade projekten. Tanken är att skapa mer generella bilder och förståelse kring frågor som rör olika aspekter av implementering, inte att fördjupa oss i de enskilda projekten. Vi avser att beskriva och analysera:

- hur implementering organiseras i projekten. Härigenom vill vi ta reda på vilka möjligheter och svårigheter som involverade aktörer identifierar.

- hur erfarenheter från projekt kan tillvaratas i de studerade projekten, men också hur samverkansutmaningen kan lösas på olika sätt. På detta sätt vill vi belysa möjligheter och svårig-heter i samband med att projekt upphör.

Det är vår förhoppning att rapporten kan bidra till en karta över hur man på olika sätt kan ta tillvara nya samverkansutmaningar.

## 1.2 UNGA UTANFÖR ARBETSMARKNADEN

Inte bara i Sverige, utan i hela Europa har ungdomsarbetslösheten vuxit fram som en stor samhällsutmaning och fråga under det senaste decenniet. I EU-statistiken framstår Sveriges siffror över ungdomsarbetslöshet som bekymmersamma (Eurostat: 2 kvartalet 2010). Ungdomsarbetslösheten har under 2000-talet varit bland de högsta i Europa. De senaste åren har upp mot 25 procent av arbetskraften mellan 15-24 år varit arbetslösa. Bara i Baltikum och i de så kallade PIGS-länderna (Portugal, Italien, Grekland och Spanien) är ungdomsarbetslösheten högre. I Nederländerna, Danmark och Tyskland, länder som vi i andra avseenden gärna jämför oss med, är siffrorna förvisso höga men inte alls i närheten av Sveriges. Att arbetslösheten bland unga är ett av EU:s mest allvarliga problem slog Europaparlamentet fast i juni 2010, och inom ramen för den så kallade Europa 2020-strategin gjordes också separata skrivningar rörande den tilltagande ungdomsarbetslösheten. Frågan är uppmärksammad, men återgärder och effekter släpar efter.

Ungdomsarbetslösheten är emellertid normalt sett högre än arbetslösheten för befolkningen i genomsnitt (Ds 2000:38). En viss avgränsad period av tillfälliga arbeten varvat med arbetslöshet och studier är för det stora flertalet vägen in i vuxenlivet, och säkert stärks handlingsförmågan hos unga av att vägen inte är utstakad i förväg. Merparten klarar övergången utan stöd från samhället. I Välfärdspolitiska rådets rapport visar Åslund med flera (2006) att ungas etablering sker ungefär 18 månader efter avslutad gymnasieskola. De unga som efter två år ännu inte har gått vidare till ett arbete eller studier får däremot allt svårare att etablera sig.

För en del unga är arbetslösheten emellertid inte något tillfälligt, och utvecklingen de senaste åren pekar tyvärr mot att denna grupp ökar såväl i Sverige som i stora delar av Europa. De har svårt att ens få praktikplats eller annan form av tillfällig sysselsättning, och missar därmed ingången till en mer stadigvarande sysselsättning. De har långa perioder av overksamhet och hamnar

upprepade gånger i åtgärdsprogram och/eller insatser. Uppgivenhet riskerar att infinna sig som gör dem än mindre attraktiva på arbetsmarknaden, och sysslolöshet riskerar att leda till en rad för individen förödande sociala problem. En ond spiral. Problemen upplevs av individer, men orsakerna har en upprinnelse långt utanför individen, alltifrån globaliserad arbetsmarknad där mer traditionella inträdesjobb försvunnit, konjunkturella faktorer och förändrade kravbilder på arbetsmarknaden, över att skolan inte ger unga de kunskaper som arbetsmarknaden efterfrågar eller, kanske än värre, att skolan känns meningslös och att alltfler unga därför hoppar av utan examen, till bristande integration och ökat utanförskap såväl i våra allt tätare befolkade storstadsområden som i ett allt glesare befolkat omland.

De studerade projekten säger sig ha en och samma målgrupp gemensam – ”unga långt ifrån arbetsmarknaden”. I debatten används olika begrepp för den här gruppen. Förutom ”unga långtifrån arbetsmarknaden” kan gruppen benämnas ”unga utanför”, ”unga som uppbär försörjningsstöd”, ”unga i utanförskap”. I den här rapporten använder vi begreppen synonymt, främst för att det saknas en gemensam definition. I projekten vi studerat kan man hantera unga mellan 16-24 år, i andra projekt unga mellan 19-29 år. I samma projekt fanns alltifrån unga som enbart hade ofullständig examen från gymnasiet till unga som uppgavs ha en multiproblematik.

Den ungdomsgrupp som har störst risk att hamna i ett utanförskap är de som saknar gymnasieutbildning (Hatlevoll, SKL, 2008). Förutom kunskaper och färdigheter förefaller en gymnasieexamen uppfattas som en norm, i det närmaste att liknas vid en mognadsexamen - att man är en ansvarstagande person och redo för arbetslivet. Att få fler ungdomar att avsluta sin gymnasieutbildning med fullständiga betyg anses därför som en av de viktigaste åtgärderna för att minska ungdomsarbetslösheten. Gymnasiereformen med större inslag av praktik sades vara ett steg i denna riktning. Men problemet är långtifrån löst och lösningen förefaller inte enbart ligga i en utbildningsreform.

Den grupp unga som oroar mest brukar benämnas ”unga utanför” och betecknar de som varken arbetar eller studerar. Det är den målgrupp som de studeradeprojekten primärt har arbetat med. Även om utbildning förefaller vara den tryggaste vägen in i arbetslivet är inte alla motiverade att läsa tolv år i sträck. För dem som går i gymnasium därför att det inte finns några mer lockande alternativ, riskerar skolgången att leda till ett misslyckande. Det stora flertalet i gruppen unga utanför saknar därför fullständiga gymnasiebetyg. En stor andel bor i så kallade sociala utanförskapsområden i storstäder eller i mindre orter på landet där medelåldern accelererar. Ungdomar med invandrarbakgrund är oftast överrepresenterade, varav flera med svag utbildningsbakgrund. Men utanförskapet finns även bland etniska svenskar, i synnerhet bland killar. Psykiska problem, missbruk och kriminalitet tillhör också problembilden för ett ökande antal. Under senare år har man också talat om ungdomar med neuropsykiatriska problem som en grupp som har svårigheter att

få fotfäste i vuxenlivet. För många i gruppen har problemet varit långvarigt, merparten har varit utan jobb eller sysselsättning i över ett år. Det ställer krav på extraordinära åtgärder. Coachning som oftast är tillräckligt för unga motiverade med avslutad utbildning, de så kallade ”jobb ready”, fungerar sällan som enda åtgärd. De sägs istället behöva en rad insatser där coachning kombineras med socialt stöd, kompletterande utbildning och praktik, samt återgång i mer vardagliga rutiner som överensstämmer med en ordinär dygnsrytm, allt för att göra dem ”change ready”. När delar av denna grupp följs upp, visar det sig att de har svagare anknytning till vuxenvärlden jämfört med sina jämnåriga. Färre arbetar, färre studerar, fler lever helt eller delvis på socialbidrag, och som vi strax ska se är det i många fall så att samhället inte vet vad de gör.

Det finns olika beräkningar på hur stor denna grupp är (SOU 2003:92, Socialstyrelsen 2008, Ungdomsstyrelsen 2008). I rapporten Fokus 08 (Ungdomsstyrelsen 2008) framgår dessutom att ojämlikheten är mycket stor i landet.

Temagruppen Unga i arbetslivet har på senare år tagit fram några rapporter som visar att problemen tilltagit för den grupp unga som står långt ifrån arbetsmarknaden (Unga som varken arbetar eller studerar, 2011; I spåren av den ekonomiska krisen, 2011). 2009 beräknades denna grupp utgöra drygt 10 procent av gruppen mellan 16–24 år eller drygt 125 000 individer. Av dessa individer är 70 procent kartlagda som sysselsatta i olika åtgärder och aktiviteter, men drygt 30 procent vet man inte ”var” de befinner sig. Projekt delfinansierade av ESF når cirka 20 000 – 25 000 unga. Det är således bara en femtedel av unga utanför arbete och studier som nås av ESF-projekt (Socialfonden i siffror, 2011).

Den springande punkten är att hitta arbete till den här gruppen av unga. Eftersom gruppen ”unga utanför” behöver stöd från flera olika samhällsinstanser föreslår man vidare i rapporterna att det är väsentligt att dessa insatser samordnas bättre. I andra sammanhang talas det om en ”En dörr in”. I exempelvis en skrivelse från februari 2010 från Sveriges Kommuner och Landsting, ”Skapa en gemensam ingång” (SKL, Dnr 10/0695) riktad till Arbetsmarknads-departementet och Socialdepartementet, uppmanar man regeringen att ge möjlighet till lokal försöksverksamhet där de lokala insatserna mot arbetslöshet borde samorganiseras bättre.

I många fall kan studerade ESF-projekt liknas vid denna försöksverksamhet även de inte det i praktiken. De är lokala tidsbegränsade försök, där olika instansers resurser genom samverkan ska skapa en större utväxling, i akt och mening att hjälpa berörda unga att genom arbete eller studier få bättre fäste i vuxenlivet.

Kanske kan man avslutningsvis konstatera att ungas inträde i vuxenlivet varit mer eller mindre besvärligt för olika grupper under lång tid, men att det ändrat karaktär. En förändrad struktur på arbetsmarknaden och förlängd skolgång de senaste femtio åren har gjort att dåtidens individuella lösningar idag inte finns, till exempel att efter realexamen ”gå ut på sjön” eller ”jobba på fabrik” om man inte ville läsa vidare – vilket för övrigt få

gjorde. Idag, i det postindustriella tjänste- och kunskapssamhället, har olika systemlösningar kring ungas framtid skapats, där fler instanser och nivåer engageras, inte minst för dem som vi uppfattar har en mer skör anknytning till vuxenvärlden. Det har skapat en komplex väv med flera involverade aktörer, inte bara för individen i fråga.

Mot bakgrund av strategin för Europa 2020 är det alltså fullt naturligt att också Europeiska socialfonden tillsammans med berörda myndigheter uppmärksammar och satsar resurser på unga långt från arbetsmarknaden.

## 1.3 METOD OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Den här rapporten bygger på ett omfattande empiriskt material. Syftet med undersökningen är som nämnts att teckna konturerna kring implementering för att understödja och förverkliga projektens intention om förbättrad samverkan kring unga långt från arbetsmarknaden. Utifrån studiens frågeställning om hur involverade aktörer ser på implementering, dess möjligheter och svårigheter, menar vi att den kontext inom vilken studerade projekt verkar är av stor betydelse. Därför har vi valt en kvalitativt orienterad studie för att få förståelse för kontexten.

Utifrån 20 projekt som Temagruppen Unga i arbetslivet valt ut som varande särskilt intressanta, gjorde vi ett ytterligare urval med hänvisning till resurser och tidsåtgång. Vi har baserat beskrivningar och analyser på studier av sju olika ESF-projekt. De har varit av lite olika karaktär med avseende på budgetmässig storlek och geografiskt omfång, vissa är pågående andra avslutade, några baseras på äldre projekt andra är nystartade, och de är olika organisatoriskt placerade. Studien grundas på följande projekt: Projektet Navigator-Center i Göteborgs Stad, projekten Jobbcoach och Mellan Rum i Ale kommun, projektet Tusen Nya Ungdomsjobb i Luleå kommun, projektet KomPaRe i Piteå och Skellefteå kommun samt projektet Nuevo i Västerås och Uppsala kommun.

De konkreta metoderna för att samla in information har bestått av intervjuer, dokumentstudier och observationer. Metoderna är tänkta att komplettera varandra och tillsammans ge en fyllig bild av de studerade projekten. Som huvudmetod har vi använt fokusgruppsintervjuer. Vid samtliga projektbesök skickade vi ut tematiska frågeställningar i förväg (se bilaga 1) och bad kontaktpersonen, oftast projektledaren, att inför

vårt möte bjuda in projektmedarbetare, ansvariga tjänstemän och andra företrädare för ingående parter. Vi gjorde alltså inte individuella intervjuer. Vi har träffat 28 personer som på olika sätt varit delaktiga i förarbetet, i projekten samt i projektens efterarbete. De flesta av dessa intervjuer varade mellan två och tre timmar. Även om man i gruppsituationer tenderar att samordna sina åsikter upplevde vi att även olikheter kom fram. Det intressanta med den här typen av intervjuer är att man i den gemensamma diskussionen kommer in på spår och tankar, som man inte lika lätt kan uppnå i enskilda intervjuer. Till stor del handlar det om att gruppmedlemmarna känner varandra sedan tidigare och har gemensamma erfarenheter och därmed kan göra associationer till det som sagts. Även motsatta åsikter synliggörs. De har varit med i olika projektsammankomster, på konferenser och arbetat tillsammans och har tillsammans en mycket bredare bild än vad de som enskilda individer har. Den har vi genom fokusgrupperna fått ta del av.

I detta sammanhang bör man även nämna uppdragsgivarens referensgrupp i form av personer från Temagruppen Unga i arbetslivets kansli och organisationer. Vi har träffat delar av gruppen vid tre tillfällen och då har vi presenterat våra preliminära resultat – vid uppstart, vid halvtid och i slutet.

Vi har även under senare delen av projektet, under skrivfasen, fått möjlighet att presentera preliminära resultat på tre olika lokala konferenser och möten. Diskussionerna vid dessa möten har varit livliga. Vi fick återkoppling på våra inledande analyser men även nya uppslag som både var kopplade till berörda ESF-projekt och till kontextuella och organisatoriska omständigheter inom vilka projekt verkat.

Förutom gruppintervjuer och deltagande observationer har vi intervjuat fyra företrädare som, beroende på organisatorisk tillhörighet, har lite olika allmänna infallsvinklar på ESF-projekt. Vi har intervjuat en företrädare för ESF-rådet i Göteborg, en företrädare för lokala arbetsförmedlingen i Göteborg, en företrädare för ett samordningsförbund i Göteborg samt en företrädare för en arbetsmarknadsenhet inom en stadsdel i Göteborg. I dessa intervjuer har fokus varit på allmänna förutsättningar för att implementera externt finansierade projekt. Dessa intervjupersoner har varit intressanta av flera skäl, inte minst för att de representerar en annan administrativ nivå än projektledarna och har därmed ett delvis annat perspektiv på projekt och implementering. Det är också bland dessa som projekterfarenheter ska tas tillvara.

Slutligen har vi studerat dokument. Vi har studerat såväl dokument om de studerade projekten som flera av de utredningar som rör unga långt ifrån arbetsmarknaden. Varje projekt har en omfattande dokumentation i form av projektplaner, löpande rapportering, presentationsmaterial samt utvärderingar. Dem har vi tagit del av. Vi har tagit del av de rapporter och utvärderingar som skrivits inom några av de större ESF-projekten. Vi har även tagit del av vad massmedia skrivit om studerade projekt.

En stor del av det material som är tillgängligt

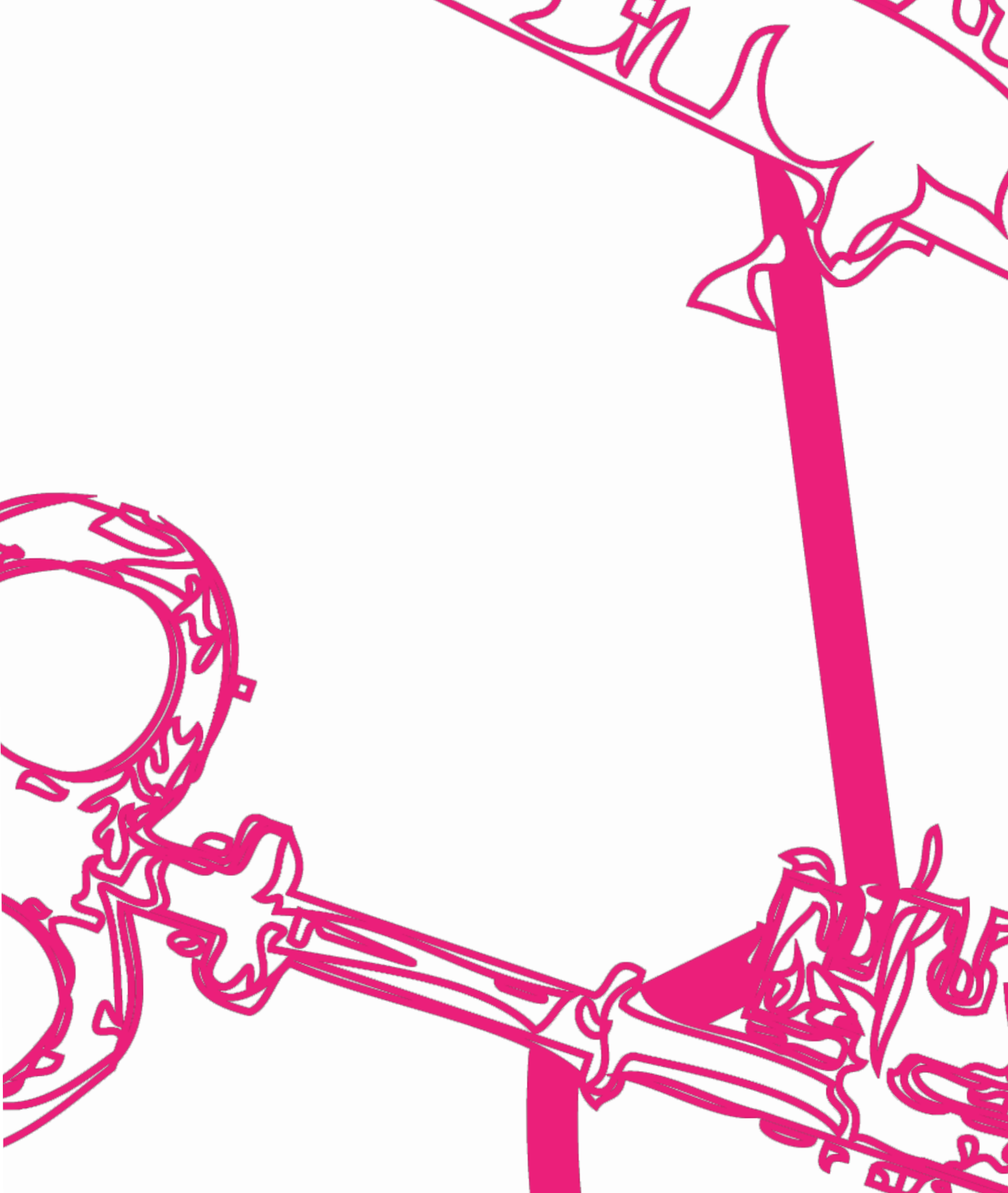
är ett resultat av viljan att visa vad man gjort på olika håll.

Utredningsmaterialet ger förvisso även uttryck för självkritik, de offentliga organisationerna borde ha varit bättre i en rad avseenden, bland annat kring lärande och samverkan. Inte desto mindre vore det oklokt att anta att denna typ av retorisk text sammantaget ger en balanserad bild av vad som sker. Vad vi säger sträcker sig alltid utöver förmågan att genomföra. Inte minst blev vi varse det när vi besökte projekten.

Genom att vi använder olika typer av empiri: grupp- och personliga intervjuer, deltagande observationer samt dokument, skapar vi en metodtriangulering som stärker och validerar resultaten i studien. Vi kopplar även våra resultat till andra undersökningar och teoretiska perspektiv. Genom det skapar vi möjligheter till generalisering av projektens resultat.

## 1.4 DISPOSITION

Efter det här inledande kapitlet följer i kapitlet Om sektorisering, projekt och implementering en presentation av några forskningsresultat kring samverkan och implementering i allmänhet och projekt som policyinstrument i synnerhet. Syftet med kapitlet är att visa hur begrepp, modeller och teorier kan användas för att analysera relationen mellan projekt och ordinarie verksamhet. Efter det följer kapitlet Empiriska noteringar som övergripande beskriver studerade projekt. Ambitionen med kapitlet är att beskriva generella utmaningar kring att ta tillvara erfarenheter från projekt. I de två därpå följande kapitlen analyseras våra studerade projekt. I det första av dem, Analys av projekten utifrån projektmål, är de operativa målen utgångspunkt – att stötta unga långt från arbetsmarknaden. I det andra kapitlet, Analys av projekten utifrån effektmål, är de strategiska målen utgångspunkt – att implementera erfarenheter i ordinarie strukturer. Rapporten avslutas med två kapitel. I det sjätte kapitlet Fyra strategier för att hantera samverkansutmaningar blickar vi framåt och beskriver fyra olika strategier baserat på gjorda analyser och för var och en av dem beskrivs fördelar och nackdelar. Härigenom vill vi bidra till en diskussion om hur nya utmaningar, som kräver samverkan, kan hanteras. Slutligen, i kapitel sju, ger vi några generella rekommendationer riktade till tre aktörsgrupper som på olika nivåer skapar förutsättningarna för ungdomar långt från arbetsmarknaden – på policy-, organisations- och projektnivå.



# Kapitel 2

## EN PROBLEMATISERANDE REFERENSRAM

Verksamhetsutveckling i dagens offentliga verksamheter kännetecknas som vi inledningsvis påtalade till stor del av att den är organiserad i projektform, och det finns därför anledning att reflektera över de organisatoriska betingelserna för utvecklingsarbete och vilka former som underlättar lärande. Genom att visa på projekt- och effektmål samt olika strategiska handlingsval är rapporten tänkt att fungera som stöd för kompetensutveckling bland dem som förväntas tillgodogöra sig erfarenheter från projekten, såväl på organisationsnivå i ett planmässigt arbete med att tillvarata erfarenheter och understödja tvärsektoriellt arbete, som på policynivå, i arbetet med att utforma förutsättningar för temporära satsningar.

Syftet med kapitlet är att presentera och diskutera hur olika utmaningar kring implementering kan förstås och analyseras. Utifrån några i studien centrala begrepp beskrivs i det här kapitlet därför vår teoretiska förståelse. För det första diskuterar vi begreppsparet sektorisering och samverkan. Vi vill uppmärksamma att en väsentlig del i upplevda problem med unga utanför arbetsmarknaden handlar om svårigheten att skapa en ändamålsenlig organisering. För det andra organiseras de studerade åtgärderna för att överbrygga sektoriseringen i projektform och därför är det av intresse att uppmärksamma dessas villkor och förutsättningar, inte minst i relation till permanent verksamhet. För det tredje diskuterar vi hur implementeringsbegreppet används i studien kopplat till projekt som policyverktyg.

### 2.1 PROBLEM OCH LÖSNING: SEKTORISERING OCH TVÄRSEKTORIELL SAMVERKAN

Välfärdssamhället är till stor del baserat på idén om professionella aktörer som representerar olika typer av kompetenser från olika organisationer och därmed också olika sektorsintressen. Befintlig organisatorisk ordning fungerar för de problem där en aktör med sin kompetens kan lösa det. Benbrott – sjukvård, vilket resulterar i en sjukskrivning som i sin tur berättigar till sjukpenning – Försäkringskassan. Klara och tydliga samband och kontaktvägar. Men den här sektoriserade specialiseringen har också begränsningar. En begränsning är när svårigheten är sådan att många

sektorers kompetens krävs för att lösa en utmaning eller ett problem. Målgruppen unga långt ifrån arbetsmarknaden handlar just om sådana utmaningar. Det är ofta individer med ofullständiga gymnasiebetyg, skoltrötthet, ingen eller mycket liten erfarenhet av arbetslivet, svårt att få eget boende och, om det vill sig illa, en social- och missbruksproblematik. I det korta perspektivet tenderar de att ha svårt att nå någon lösning på sina svårigheter, och på längre sikt riskerar deras sociala utsatthet att förstärkas. Deras besvärliga situation omfattar många olika aktörer; Arbetsförmedlingen med hjälp till sysselsättning och utbildning, kommunens arbetsmarknadsenhet med annan sysselsättningshjälp, socialtjänsten med biståndsbedömning och boende, Försäkringskassan med hjälp från offentliga trygghetssystem, utbildningsanordnare samt också social och medicinsk hjälp från sjukvården.

Mycket av förändringsarbetet inom offentlig sektor berör därför företeelser kopplade till upplevd sektorisering. Sektorisering bör i sig inte ses som ett generellt problem inom offentlig förvaltning. Sektorisering är en form av specialisering, och ju mer specialkompetens som krävs, desto mer finns att vinna på en ökad specialisering. Inte minst har det varit kännetecknande för utvecklingen av välfärdssamhället med professionalisering av vård, skola och omsorg samt utvecklingen av myndighetssverige. Med en ökande specialisering följer bättre förutsättningar för en hög verkningsgrad i de offentliga insatserna, oavsett om de underliggande förutsättningarna gäller tillämpning av avancerad kunskap eller komplicerade regelverk flera myndighetsnivåer emellan.

Under de senaste decennierna har det emellertid också uppmärksammats att en långtgående specialisering, inte minst genom tilltagande sektorisering, gör det allt svårare att samordna verksam¬heterna. En nackdel med en (alltför) långt driven specialisering är att den kan ge upphov till den företeelse som vi till vardags kallar revirtänkande. Revirtänkande uppstår många gånger som följd av stark specialisering, där vissa personer blir oförmögna att se hur det egna arbetet hänger ihop med och är beroende av andras arbete. Motsatsen till specialisering är generalisering, och en hel del av pågående samverkansinitiativ inom de studerade projekten handlar om att bredda kompetensen och skapa insikter om hur helheten fungerar för redan kunniga specialister.

En ökad specialisering genererar även oönskade specialiseringskostnader. En långt driven specialisering kan, utifrån ett systemperspektiv, leda till suboptimering[1] med svåröverskådliga och oönskade sidoeffekter och kan, utifrån ett brukarperspektiv, skapa problem kring frågor som berör individer med sammansatta behov som kräver lösningar över flera sektorsgränser. Det handlar i allmänhet om individer som har svårt att göra sin röst hörd, såsom personer med långvarig arbetsrehabilitering, psykiska funktionshinder eller, som här, unga som av en eller annan anledning, ofta flera, upplever ett så kallat utanförskap. En

[1] *Suboptimering innebär att man optimerar en uppgift ur en aspekt men att denna lösning är icke-optimal ur en annan aspekt.*

upplevelse som för individen kan ha förödande konsekvenser och som för samhället innebär stora kostnader och inkomstbortfall. Helhetsperspektivet skuggas av de många sektorsperspektiven, vilket förklarar varför man inom många politikområden strävar efter tvärsektoriell samverkan.

Specialisering och sektorisering har inom flera förvaltningsområden lett till ökad effektivitet, men också fragmentisering, atomisering och avsaknad av helhetssyn. Flera statliga utredningar har därför betonat behovet av ökad samverkan (SOU 1995:142, SOU 1996:175, SOU 2000:114). I Ansvarskommitténs delbetänkande (SOU 2003:123) diskuterades samhälls-förvaltningens sektorisering. Kommittén påvisar att ökad specialisering och professionalisering har varit förutsättningar för det moderna välfärdssamhällets utveckling, men också att denna utveckling kan ha negativa effekter på den offentliga sektorns förmåga till anpassning och ändamålsenlig resursfördelning. Statskontoret (2005:3) uppmärksammar i rapporten ”Sektorisering inom offentlig förvaltning” sektoriseringsproblemen. Den listar ett antal utmaningar med tilltagande sektorisering:

- Att avgränsat ansvar ökar risken för att uppgifter faller ”mellan stolarna”.

- Att organisatorisk splittring ökar risken för fragmentisering och i värsta fall till sinsemellan motverkande insatser.
  En högt specialiserad förvaltning kräver många avgörande samarbeten mellan flera olika enheter och specialister. Det kan av enskilda brukare uppfattas som krångligt, svåröverskådligt och tidskrävande.

- Att sektorisering ökar risken för suboptimering när varje enhet följer sin egen rationalitet.

- Att sektorisering kan öka risken för dubbelarbete.

Statskontoret hävdar att den mål- och resultatstyrning som genomsyrar statsförvaltningen tenderar att öka snarare än minska sektoriseringen av förvaltningen. Styrformerna försvårar överbryggandet av klyftorna mellan olika typer av kompetenser och verksamhetsinriktningar och främjar inte inbördes lärande och framväxt av gemensamma referensramar.

Statskontoret ger också olika förslag på lösningar på de problem som en tilltagande sektorisering skapar. De delar in lösningarna i tre huvudgrupper, men flera av de konkreta förslagen går in i varandra. Den första huvudgruppen berör ökad samordning genom stärkta organisations- och beslutsformer. Specialiseringens och sektoriseringens nackdelar kan minska genom en tydlig hierarki och stark samordning. När det råder olika mål mellan sektorer som arbetar med samma målgrupp, eller om olika tolkningar råder om sakernas tillstånd, är en åtgärd att lyfta frågan till en högre beslutsnivå. Ett annat förslag är att skapa ett särskilt organ som ska förse flera aktörer med kunskaper och planeringsunderlag. Utifrån traditionell svensk samförståndsanda är

ytterligare ett förslag att uppmuntra till mer eller mindre fasta samrådsstrukturer eller partnerskap. På sikt hoppas man på informations- och kommunikationsteknikens möjligheter till mer eller mindre varaktig samverkan mellan organisationer på skilda nivåer i samhället.

Den andra huvudgruppen berör ökad samordning genom stärkta planeringssystem. Här betonas vikten av att utveckla gemensamma planeringsförutsättningar eller att olika sektorer åtminstone utgår från vissa grundläggande antaganden om exempelvis demografi eller ekonomisk utveckling. Den tredje huvudgruppen berör ökad samordning genom tillfälliga lösningar och speciallösningar. Här talas om vikten av att skapa ”arenor”, dels för tvärgående samordning, dels för att förhandla fram gemensamma överenskommelser. En sådan ”arena” är riktade satsningar i form av samverkansprojekt. Olika former av förbättrad samordning ses som en lösning på tilltagande specialisering och sektorisering. De studerade ESF-projekten tillhör denna tredje huvudgrupp.

Specialisering och sektorisering leder å ena sidan till ökat oberoende mellan sektorerna, men leder å andra sidan till motsatsen, ökat ömsesidigt beroende. Det hävdar exempelvis Danermark och Kullberg (2006). De menar att det inte är konstigt att samordning i form av samverkan i det närmaste blivit ett mantra för att samordna insatser, förvaltningar, sektorer och politikområden. Men precis som specialisering har samordning/samverkan sitt pris. Samordning och samverkan tar tid, kräver överblick och helhetsperspektiv, diskussioner och enighet om vad olika enheter eller sektorer ska göra och inte göra, vem som ska göra det som verkar hamna ”mellan stolarna” etcetera. När samordning/samverkan kommit på modet uppmärksammas gärna samordningsvinsterna, mer sällan samordningskostnaderna. Ändå har forsknings- och utvärderings¬studier påvisat olika typer av hinder vid samverkan. Det rör sig om systemhinder, såsom olika lagar, regler och styrsystem, men också om kulturella hinder, såsom olika organisationskulturer och kunskapstraditioner. En känd sådan studie över olika typer av samverkansinsatser är Managing to collaborate (Huxham och Vengen, 2005) och de ger bland annat följande handfasta råd till dem som ska samverka:

- Det tar mer tid än du tror, räkna in det i budgeten.
- Dina samarbetspartners vill ofta annat än du, var därför beredd att försvara vägval men också att göra kompromisser.
- Fokusera på små delmål (snarare än övergripande slutmål) för det är genom dem som tilliten parterna emellan kan byggas upp.
- Olika professioner tenderar att ha olika språk för att beskriva sin verklighet. Detsamma förefaller gälla olika organisationstillhörighet. Därför ska inte kommunikation underskattas vid samverkan.
- Vänta dig inte att andra organisationer har

samma arbetsrutiner och regelverk som ni har. Det som kan vara lätt att genomföra i en organisation kan stöta på stora hinder i en annan.

- Se till att de som ni samarbetar med har mandat och autonomi att besluta i olika frågor, så att de inte i varje fråga behöver vända sig till moderorganisationen.

- Frågan om makt är mycket viktig. Om man är medveten och öppen om sin och de andras maktposition, kan man lättare skapa tillit i samverkanssituationen.

Huxham och Vengen sammanfattar sina råd med; samverka bara om fördelarna är uppenbara. Således står vi inför ett dilemma. Sektorisering har skapat problem för vissa grupper och därför kan vi inte hålla fast vid den. Någon form av samverkanslösning måste därför skapas. Men det visar sig också vara svårt. Nya problem skapas. Kan projekt som organisationsform lösa den här typen av organisatorisk utmaning?

## 2.2 PROJEKT SOM LÖSNING?

Det sätt som tillfälliga lösningar organiseras är vanligtvis i projektform. En sökning på Google på ordet ”project” ger otroliga 2 miljarder 420 miljoner träffar på mindre än 0,24 sekunder. Motsvarande sökning på ordet ”projekt” på svenska hemsidor ger 34,7 miljoner träffar på 0,16 sekunder. Det säger en del om dess popularitet. Projekt är en organisationsform som blivit allt vanligare i samhället. Inom alla typer av verksamhetsgrenar och branscher bedrivs numera projekt. Vanligt är att organisationer skapar projekt när det uppstår någon form av problem som måste hanteras. Problemet kan uppstå internt i organisationen eller genom press utifrån. Eftersom organisationen måste ta hand om problemet på ett sätt som inte riktigt passar in i organisationens ordinarie struktur startas ett projekt för att bearbeta problemet. Det kan handla om att öka effektiviteten, förbättra kvaliteten, stärka legitimiteten eller förbättra innovationsförmågan, eller olika kombinationer av desamma.

Offentlig förvaltning är inget undantag. Här sker förändringsarbete, försöksverksamhet och samverkan med utomstående organisationer i projektform. Det finns flera skäl till denna utveckling. Ett är att etablerad kunskap och tidigare erfarenheter kan blockera innovation, därför läggs projekt vid sidan om ordinarie verksamhet. Ett

annat väsentligt skäl är finansieringsskälet. Det är idag vanligt att projekt (med)finansieras av andra. Projektfinansiering från statsbudgeten sker via de olika departementen och myndigheternas budgetar, men en del projekt finansieras också av stiftelser och fonder, såsom KK-stiftelsen och Allmänna arvsfonden. Sedan Sveriges inträde i EU har projektstöd av olika slag, kanaliserade via strukturfonderna och organ såsom Europeiska Socialfonden, ökat betydligt. Projekt har alltså blivit en vanlig arbets- och organisationsform i offentlig sektor, och en extern finansiering har blivit ett allt vanligare sätt att finansiera sin projektverksamhet, inte minst den som avser utvecklingsarbete av olika slag. Som en avspegling av denna utveckling är det inte heller ovanligt att man i forskningslitteratur läser om en tilltagande projektifiering - ”projektifierat samhälle” (Sahlin-Andersson och Söderholm, 2002), ”välfärdssektorns projektifiering” (Abrahamsson och Agevall, 2009) och ”politikens projektifiering” (Sjöblom, 2011).

Förutsättningarna är relativt goda att starta upp projekt i offentlig sektor, och projekt med olika prefix är snarare regel än undantag, oavsett vilken kommun/myndighet och förvaltning man väljer. I egen forskning har några vanliga typer av projekt beskrivits: förändringsprojekt, försöksprojekt och samverkansprojekt (Jensen, Johansson och Löfström, 2007). Där beskrivs samverkansprojekt som projekt där flera huvudmän går samman tillfälligt för att öka sin operativa handlingskapacitet för att lösa specifika problem. Projekt bär på en naturlig osäkerhet som följer av att göra något relativt nytt. Osäkerheten ökar emellertid när antalet aktiviteter och aktörer blir fler. Samverkan är på så sätt per definition lika med ökad komplexitet.

Fastän projekt som organisationsform blivit allt vanligare inom välfärdssektorn förefaller offentlig sektor ändå vara en tämligen projektovan miljö (Jensen, 2007). Projektansatsen är många gånger otydlig. Det är ofta oklart vilket strategiskt sammanhang projektet är knutet till, det finns heller inte alltid ett system för att bygga vidare på gamla erfarenheter – alla utvärderingar av projekt till trots. Förankringen i den organisation som projektet ska komma att beröra är också många gånger blygsam. Visserligen får projekt ofta mycket uppmärksamhet för sina ambitioner, men ställs projektbudgeten i relation till ordinarie verksamhets budget är resurserna tämligen klena. Det är därför inte ovanligt att utvärderingar konstaterar att projekt just bara blev ett bra projekt, och inget annat. Tillvaratagandet av erfarenheter är tämligen skralt, kanske främst för att ordinarie verksamhet har tolkningsföreträde och projekt har bevisbördan (Jensen, 2007; Jensen & Kuosmanen, 2008; Forssell, Fred & Hall, 2011). Parallellt med att projekt blir vanligare, både som sätt att lösa specifika problem och som finansieringskälla, är det därför heller inte ovanligt att man hör att verksamheten kan vara projekttrött.

Trötttheten till trots har projekt fortfarande stor betydelse som organiseringsverktyg vid utvecklingsarbete. Projektmål, projektplaner, projektbudget upplevs ofta stärka den inneboende legitimitet som finns i en hierarkisk ordning. Projekt förefaller också fungera som incitament,

inte bara i form av avsatta resurser, utan fokusering, avgränsning och därmed viss (projekt) autonomi möjliggör att beteenden kan förändras. Projekt ger också resurser, uppmärksamhet, möjlighet till träning och utbildning på ett sätt som gör det möjligt för individer, grupper och organisationer att utföra aktiviteter som de inte annars skulle göra. Symboliskt fungerar ofta projekt övertygande, de har en aura av modernitet och entreprenörskap som kan ge legitimitet åt aktiviteter som annars kan betraktas som luddiga, som att ”bryta utanförskap”. Slutligen har projekt en inlärningsfunktion, olika aktörer uppmanas att dra lärdomar och fånga erfarenheter och använda dem i andra sammanhang. Projekt ska på så sätt under givna villkor underlätta för en grupp att lösa en uppgift och förändra framtida förutsättningar.

En central tanke med ESF-projekten är att gjorda erfarenheter ska tillvaratas i ordinarie verksamhet. Därför kan man inte enbart ha projekten i fokus. Kanske långt viktigare är den omgivning i vilken gjorda erfarenheter ska tillämpas. Det är därför viktigt att tänka på samspelet mellan projekt och ordinarie verksamhet i enlighet med bilden nedan. Projektens roll blir att fungera som arenor för vidare lärande, och möjliggöra utveckling av nya organisatoriska kompetenser utanför själva projekten. För ordinarie verksamhet blir härmed valet av projekt ett strategiskt beslut om vilken kompetens som ska utvecklas och vilka samarbetsrelationer som ska byggas upp. Projekt möjliggör att problem kan avskiljas från ordinarie verksamhet. Särkopplingen kan underlättas om medel tillförs utifrån. När projektet sedan är färdigt ska insikter och lärdomar återkopplas till ordinarie verksamhet.

**Figur 2.1**
Relation projekt och ordinarie verksamhet

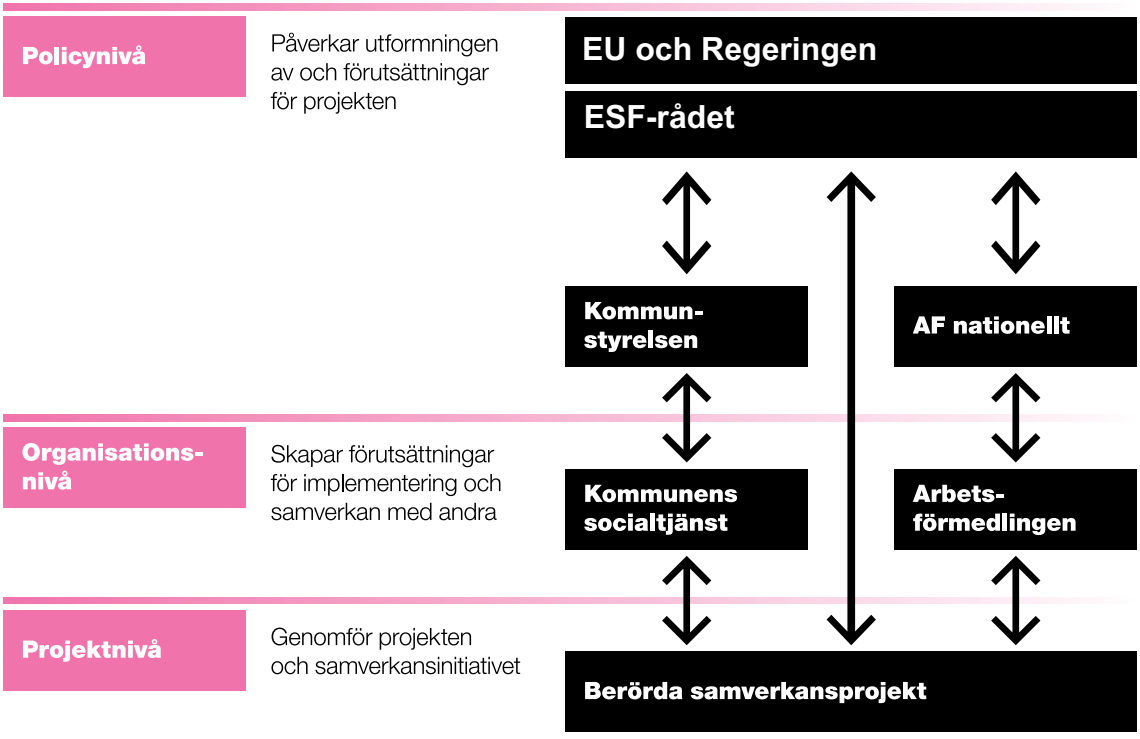
Vi ser samverkansprojekt som projekt där flera huvudmän tillfälligt går samman för att öka sin operativa handlingskapacitet för att lösa specifika problem – att många unga är långt från studier och arbete. Detta innebär att samverkansprojekt till stor del har att hantera inte bara målgruppens problem utan också en interorganisatorisk problematik. Det finns olika typer av ledningsstrukturer, regelverk, finansiella villkor, verksamhetsansvar, organisationskultur och professionella aktörer som måste samordnas i projektet, främst mellan kommunens socialtjänst och Arbetsförmedlingen. Utmaningen för sådana projekt brukar vara att få till stånd ett gemensamt agerande, eftersom de samverkande organisationerna har en tendens att se verkligheten utifrån sin sektors perspektiv och initialt därför bevakar varandra snarare än att låta sig integreras för att åstadkomma gemensam förändring. Vidare är utmaningen att återkoppla erfarenheten av samverkan. Projektet handlar om att bygga upp en struktur kring samverkan så att berörd målgrupp inte faller mellan stolarna. Dessa utmaningar brukar vanligtvis kunna hanteras inom ramen för samverkansprojektet. Men vad händer när projektet avslutas? Samverkansprojektens utmaning kan illustreras med följande bild, figur 2.2.

**Figur 2.2**
Samverkansprojekt

Kortfattat uttryckt handlar det om att utifrån tillfälliga samverkansprojekt skapa långsiktig permanent samverkan eller att på annat sätt långsiktigt hantera den grundläggande utmaningen. Kan man genom projektets lärdomar komma överens om vad man ska fortsätta med, hur och varför, eller krävs något mer? Har återkopplingen möjliggjort för respektive huvudman att avsätta resurser för vidare samverkansinitiativ? Har projektet också skapat bärande strukturer för samverkan? Eller tenderar återkopplingen att ”rinna ut i sanden” i brist på bärande strukturer? Samverkans¬projekten löser normalt sett inte det problem som gjorde att projektet initierades, utan hanterar det under projekttiden för åtminstone en del av den målgrupp som berörs – problemet med unga i utanförskap består, även om samverkansprojekten lyckats väl med sina (projekt) målsättningar.

De faktiska ESF-projekten verkar i ett vidare system, som har betydelse för implementeringen (Hjern & Porter, 1981; Hill & Hupe, 2002). Om vi ska försöka oss på att beskriva detta vidare system kan följande aktörer och nivåer identifieras. Beskrivningen kan antingen göras hierarkisk eller som ”ryska gummor”. Vi börjar med det senare. Den innersta gumman är projektet där aktiviteter utförs och samverkansinitiativ tas. Projektet är omgivet av permanenta verksamheter i form av framför allt kommunens socialtjänst men även Arbetsförmedlingen. Här skapar lokala politiker och chefer inom förvaltningen/myndigheten förutsättningar för såväl genomförandet av projektet som tillvaratagandet av gjorda erfarenheter. Där, och inte i projektet, ligger mandatet att driva samverkan vidare. Berörda organisationer har slutligen att förhålla sig till policynivån. På policynivå i denna studie finns ESF som påverkar

utformningen av och därmed förutsättningarna för berörda projekt, bland annat vad gäller vilka kriterier projekten ska uppfylla, omfattning i tid och resurser. Men berörda förvaltningar och myndigheter på lokal nivå har också att tänka på riktlinjer på kommuncentral nivå samt på nationell nivå. Hierarkiskt skulle detta kunna illustreras på följande vis (figur 2.3):




**Figur 2.3**
Projekt i ett systemperspektiv

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att projekt ofta används som ett förändringsverktyg inom offentlig sektor. Eftersom det inte råder brist på problem i samhället, är det sällan ett problem att starta projekt. Extern finansiering underlättar start och drift. Projekt är dessutom en tacksam lösning eftersom man dels avlastar ordinarie verksamhet från problemet, dels möjliggör för en projektgrupp att under en avgränsad tid bearbeta problemet. Men svårigheterna förefaller vara när gjorda erfarenheter ska återkopplas och nya lösningar ska införas i ordinarie strukturer. Det kompliceras ytterligare i projekt där olika huvudmän med delvis olika uppdrag och intressen ska samverka. Frågan om implementering blir därför central.

## 2.3 IMPLEMENTERING AV PROJEKTERFARENHETER

Enligt den statsvetenskapliga policylitteraturen (Premfors, 1989) betyder implementering att genomföra beslut. Att genomföra beslut och att tillvarata erfarenheter kan mycket riktigt uppfattas som två skilda saker. Tanken med de studerade ESF-projekten var emellertid inte bara att genomföra projekten utan att genom deras olika aktiviteter skulle nya tillvägagångssätt utvecklas som gjorde samhället bättre skickat att hantera olika problem rörande ungas utbildning och sysselsättning. Denna distinktion har vi även i begreppen projektmål och effektmål. Projektmålet är att skapa bra projekt, effektmålet är att gjorda erfarenheter även ska komma andra verksamheter utanför projektet till del. Det hjälper inte hur bra ett projekt är om det inte finns några som kan, vill och är förberedda på att ta emot projektet och använda dess resultat. Krasst samhällsekonomiskt ska denna typ av välfärdsinvestering återbetalas i form av bättre rustade ungdomar och på sikt högre sysselsättningsgrad, vilket betyder att olika delar av samhället bör utnyttja de erfarenheter som investeringen lett fram till. Och det är denna betydelse vi främst lägger i implementering, hur gjorda projekterfarenheter återförs till ordinarie verksamhet.

Att implementera offentlig politik är en komplicerad uppgift. Bortsett från nästan självorganiserande beslut som att införa nya skattesatser på bensin, tobak och alkohol som redan samma dag som de klubbas igenom i Riksdagen är genomförda, är omvandlandet av intentioner till handling inom andra politikområden beroende av ett komplicerat samarbete mellan flera olika institutioner på flera olika nivåer. Redan Pressman och Wildavsky talade i sin bok Implementation från 1973 om ”the complexity of joint action”. Boken behandlar hur politiska intentioner om det goda samhället har en helt annan skepnad på ett lokalt åtgärdsplan. Författarna visar att fastän beslut fattats, pengar är avsatta och satsningen har starkt stöd bland både politiker och tjänstemän ute i landet, blir de politiska intentionerna – hur ”goda” de än framstår– inte förverkligade. Deras argument för varför vi inte ska ha alltför stora förhoppningar på satsningar är att stora projekt för att realiseras faktiskt förutsätter många aktörer, som sinsemellan måste fatta en rad ytterligare beslut på vägen. Genomförandet sker efter andra kunskaper och på andra premisser än vad projektet planerades och beslutades på. Förverkligandet är intressedrivet och beror på en rad omständigheter, och möjligheterna är därför stora att genomförandeprocessen resulterar i något annat än vad som ursprungligen var tänkt. En rad andra studier har bekräftat denna iakttagelse (se t.ex. Hill & Hupe 2002, Rein 1983, Schön & Rein 1994, Jensen 2007, Jensen & Kuosmanen 2008, Forssell, Fred & Hall 2011). De har tillsammans visat att satsningar ofta baseras på en otillräcklig problemanalys, att tidsaspekten ofta underskattas, att det är svårt att samordna olika instanser vid själva genomförandet samt svårigheten att synkronisera olika verksamhetslogiker.

Ett sätt att hantera och mildra denna komplexitet är att säkerställa förverkligandet och hindra störningar genom att organisera åtgärden i projektform. Härigenom stärker man åtminstone tre sinsemellan olika förutsättningar (Jensen, Johansson & Löfström, 2011). För det första signalerar man till allmänheten och andra intressenter med en särskild satsning, som dessutom har öronmärkta resurser, att man tar problem på allvar. För det andra möjliggör projektlogiken att etablera mer tydliga mål, vilket förhoppningsvis gör att aktiviteterna blir lättare att styra, kontrollera och utvärdera. För det tredje möjliggör projekt att de inblandade i projekten kan avvika från traditionen och agera på nya sätt. Att dessutom projekten är finansierade med externa, ”fria”, resurser bidrar till att underlätta igångsättandet.

Projekt och ordinarie verksamhet baseras på olika logiker. I figur 2.4 har vi försökt att i förenklade ordalag sammanfatta detta.

| | **Temporär samverkanslogik** | **Permanent hierarkisk logik** |
|---|---|---|
| **Verksamheten** | Skapas under genomförandet | Bedrivs i enlighet med fastställda rutiner |
| **Organisatoriska relationer** | Nätverk – avtal och överenskommelser | Hierarkisk – “linjen gäller” |
| **Styrning och implementering** | Samråd och konsensus, övertalning | Följa regler och direktiv, auktoritet |

**Figur 2.4**
Olika logiker i temporära och permanenta organisationer

Med projekt försöker man få till stånd samverkan över huvudmannagränser. Samarbete och samverkan inom projekt bygger till största del på frivillighet och vad man kommer överens om. När detta sedan ska fastställas inom ramen för ordinarie strukturer ska hänsyn tas till de regler som är fastställda inom respektive huvudman. Inom projekt sker styrningen genom samråd och övertalning, vilket skiljer sig markant från styrningen i ordinarie strukturer, där regler och direktiv dominerar. De olika verksamhetslogikerna kan hindra ett lärande och erfarenhetsutbyte.

Sammanfattar vi nu denna problematiserande referensram kan vi konstatera att sektoriseringen löser många problem men skapar andra, särskilt för grupper där samverkan över huvudmannagränser är en förutsättning. Projekt används ofta som ett sätt att överskrida dessa problem, men också projekt skapar problem, särskilt när det gäller att erfarenheter ska implementeras i ordinarie strukturer. Det här kommer vi att återvända till när vi i kapitel 4 och framåt analyserar och diskuterar de studerade ESF-projekten.

# Kapitel 3

## PROJEKTEN I SAMMANDRAG

Den här utredningens huvudsakliga empiriska underlag utgörs av besök och dokumentstudier av sju samverkansprojekt. Här kommer vi inte att i detalj redovisa projekten. Det finns främst två anledningar till det. Det ena skälet är att sådana beskrivningar redan har gjorts, främst i form av projektansökningar, följeforskningsdokument och slutrapporter. Det andra skälet är att projekten visade sig vara betydligt mer lika än olika, vilket skulle leda till en mängd upprepningar. Avsikten med det här kapitlet är därför att förbereda en mer djupgående analys av utredningens huvudfråga, nämligen samverkansprojektens implementering i ordinarie strukturer. Det innebär att de empiriska noteringarna främst fokuserar på projektens gemensamma nämnare och först därefter beskrivs det som skiljer och som kan förklara variansen i implementeringen.

Geografiskt bedrevs studerade projekt från Luleå i nordost till Göteborg i sydväst. Förutom ett projekt möjliggjordes samtliga med direkta ekonomiska tillskott från ESF - Europeiska Socialfonden. I normalfallet finansierade ESF själva projektaktiviteterna, medan de organisationer som stod som huvudmän för projekten bidrog med projektmedarbetare och deras arbetstid under projekttiden. Flertalet projekt var avslutade när undersökningen gjordes, medan några var i sitt absoluta slutskede.

Nedan följer en kort presentation av de projekt som utgör underlaget till denna rapport. Syftet med projektsammanställningarna är att illustrera utmaningen att implementera resultaten av samverkansprojekt. Men implementering blir inte begriplig om den betraktas isolerad. Texten nedan försöker därför kortfattat säga något om projekten från förhistoria och start till mål och resultat. Följande projekt kommer att presenteras: projektet Navigator-Center i Göteborgs Stad, projekten Jobbcoach och Mellan Rum i Ale kommun, projektet Tusen Nya Ungdomsjobb i Luleå kommun, projektet KomPaRe i Piteå och Skellefteå kommun, projektet Nuevo i Västerås och Uppsala kommun.

Fast vi ställde frågor som rörde implementeringen kom mycket av fokusgruppernas redogörelser att ta fasta på vad man hade gjort inom projektet för berörd målgrupp. Redan inledningsvis vill vi därför poängtera att effektmålen kom att ha en underordnad roll i de uttalanden som de intervjuade gjorde. Gjorda utvärderingar av projekten bekräftar också bilden att så var fallet.

## 3.1 PROJEKT NAVIGATOR-CENTER, HISINGEN I GÖTEBORG

**NAVIGATOR-CENTER**
**När:** Våren 2008 – våren 2011 (3 år)
**Var:** Hisingen, Göteborg
**Budget:** (sambudgeterat med CoM-Center): 40 miljoner kronor, varav 13 från ESF
**Antal projektdeltagare:** 469, varav 176 (37 %) i Navigator-Center (under 26 år).
**Projektmål och resultat:** 65 % skulle börja arbeta eller studera; Uppskattningsvis nådde 58 (33 %) av de inskrivna under 26 år målet.
**Effektmål och resultat:** Öka samverkan mellan myndigheter för att bryta rundgången; Implementerades endast genom att några projektmedarbetare tillsvidareanställdes på arbetslivsenheten.

Projekt Navigator-Center bedrevs tillsammans med ett annat delprojekt kallat CoM-Center, där CoM stod för coachning och matchning. De betraktades i praktiken som ett projekt med gemensamma lokaler, gemensam projektledare och projektägare i form av arbets¬marknads-enheten på individ- och familjeomsorgen i stadsdelen Lundby i Göteborg. Båda projekten hade som mål att utveckla nya kompletterande insatser, nya metoder och nya ansatser när det gällde grupper som inte bedömdes som anställningsbara. Skillnaden låg i att CoM-Center riktades till målgruppen 25-64 år, medan Navigator-Center hanterade unga i åldern 16-24 år. Särskilt riktade sig projektet till de unga som levde i utanförskap eller riskerade att hamna där, exempelvis ungdomar som var på väg tillbaka i samhället efter att ha vistats på institution. Upptagningsområdet var Hisingen, där tre av Göteborgs tio stadsdelar finns. Projektet var treårigt och bedrevs våren 2008 – våren 2011. Det var ett tämligen omfattande projekt med en total projektbudget på cirka 40 miljoner – i denna budget ingick också projektet CoM-Center, som riktade sig till äldre personer.

Det övergripande syftet med projektet var att projektdeltagarna skulle få den vägledning och det stöd som krävdes för en hållbar etablering på arbetsmarknaden och i samhället. Det skulle ske med hjälp av nya, innovativa grepp. Huvudmålet var att 400 personer på Hisingen skulle skrivas in i de båda projekten och att 65 procent av dessa skulle börja arbeta eller studera. Andra viktiga mål var att den upplevda ohälsan skulle minska med

30 procent, en intern kunskapsbank och arbetsgivarbank skulle skapas och försörjningsstödet skulle minska. Som i andra ESF-finansierade projekt inom programområde 2 var också ökad jämställdhet och integration viktiga mål.

Projektstarten var ovanligt lång och besvärlig. Projektledaren beskrev det som att den första halvan av projekttiden präglades av motgångar, konflikter och budgetproblem, beroende på okunskap om skillnaden mellan att jobba i ordinarie verksamhet och den flexibilitet som krävs när man jobbar i projekt. Men under sista halvan av projekttiden lyckades man ta igen mycket av det man förlorat i början. Under 2010 hade man så många som 130 deltagare inskrivna vid en och samma tidpunkt. Slutrapporten inriktades på att beskriva projektet ur ett deltagarperspektiv och hur många som efter projektet arbetade eller studerade redovisas inte. Men i följeforskningsdokumentet bedömdes att 45 procent av deltagarna jobbade eller studerade och ytterligare 15 procent kom närmare arbetsmarknaden. Projektet ansågs så lyckat, särskilt med tanke på den mindre lyckade starten, att det belönades med Götapriset 2011.

Deltagarna ansåg i gjorda utvärderingar att projektet i sina insatser inte var så annorlunda än andra projekt med liknande målsättningar som de hade deltagit i tidigare. Det handlade om att skapa ”en ingång” som fungerade som en mötesplats och en kunskapsresurs för deltagarna, där de kunde få individuellt stöd av coacher och en dagligt strukturerad aktivitet. Det som främst ansågs annorlunda med Navigator-Center var att projektet hade lyckats kombinera de olika insatserna till en bra helhet – praktisk och social träning i sociala sammanhang, kombinerat med att deltagarna fått ”verktyg” och kunskaper som underlättat att söka arbete eller utbildningar. En förutsättning för framgång var, förutom samverkan, att man hade väl tilltagna resurser att coacha, ordna dagliga aktiviteter etcetera.

När ESF-pengarna var förbrukade och projektet avslutades fanns inga beslut att driva arbetet vidare. Därmed fanns inget att implementera. Projekt¬ledaren löste problemet med att tillvarata projekterfarenheterna genom att, i sin roll som enhetschef på Arbetsförmedlingen i stadsdelen Lundby, anställa fyra av de tio projektanställda. Detta sätt att via personal implementera ett projekt byggde på tanken att projekt lämpade sig väl för att på tillfällig basis prova nya förmågor och om det föll väl ut erbjuda dem tillsvidareanställning – därigenom kunde de också ta med sig projekterfarenheter och sprida dem till övrig personal.

## 3.2 PROJEKTEN JOBBCOACH OCH MELLAN RUM, ALE

**JOBBCOACH OCH MELLAN RUM, ALE**

**När:** Jobbcoach: hösten 2008 – hösten 2010 (2 år). Mellan Rum: maj 2009 – april 2011

**Var:** Ale kommun, Västra Götaland

**Budget:** Jobbcoach: 1 miljon kronor. Mellan Rum: totalt 23,5 miljoner, varav drygt 9 från ESF.

**Antal projektdeltagare:** Totalt cirka 40 i åldern 16-24 år.

**Projektmål och resultat:** I Jobbcoach skulle 20 % och i Mellan Rum 50 % av deltagarna vara i arbete eller studier 90 dagar efter de lämnat projektet; Totalt deltog 53 unga i Ale, runt 50 % var i sysselsättning (arbete eller studier) efter projekttiden.

**Effektmål och resultat:** Utveckla idéer, metoder och arbetssätt som kan användas för att lyckas med målgruppen. Implementerades i Ale i en starkt bantad version.

Projektet Jobbcoach bedrevs hösten 2008 – hösten 2010 och var ett lokalt projekt där kommunens arbetsmarknadsenhet samverkade med Arbetsförmedlingen, men också med primärvården, öppenpsykiatrin och Försäkringskassan. Detta samverkansprojekt var det minsta av de studerade projekten, det finansierades med 500 000 kronor per år inom ramen för Samordningsförbundet Ale, Kungälv, Stenungsund och Tjörn, fyra kommuner norr om Göteborg. En drivkraft var att kommunen ville minska utgifterna för försörjningsstöd. Också Arbetsförmedlingen hade intresse av projektet, då man åtminstone under projekttiden blev avlastad en grupp som man hade svårt att hantera. Projektet riktade sig till de ungdomar som hade svårast att få arbete och som krävde stöd från och samverkan mellan de organisationer som tillsammans bedrev projektet. Som projektledare och ensam heltidsanställd projektmedarbetare utsågs en medarbetare som annars arbetade på kommunens arbetsmarknadsenhet. Syftet med projektet var att ge ungdomar i åldern 18-24 år som stått utanför arbetsmarknaden en längre tid en personlig coachning vilken i sin tur skulle leda till att de unga skulle få arbete eller praktikplats på den öppna arbetsmarknaden. Målgruppen bestod av uppskattningsvis 15-20 personer som när projektet startade fick försörjningsstöd, aktivitetsersättning eller aktivitetsstöd. Alla skulle få en heltäckande bedömning av sina problem och möjligheter och sedan coachas direkt till rätt instans så att de

kom ut ur den rundgång mellan olika myndigheter som de kommit in i. Målet var att 20 procent av dem som tog del av projekt-satsningen skulle bli självförsörjande, en klart lägre ambition än övriga studerade projekt.

Mitt under projekttiden, hösten 2009, kom dock Ale kommun att också ingå i ett annat och större tvåårigt projekt som bedrevs inom ramen för GR, Göteborgsregionens kommunalförbund, där Ale ingår som en av 13 kommuner. Projektet, som döptes till Mellan Rum, var finansierat med ESF-medel och riktade sig till ungefär samma målgrupp, arbetssökande ungdomar 18-25 år som var ”ärenden” både på Arbetsförmedlingen och i kommunerna. Namnet kom sig av att projektet syftade till att hindra att ungdomarna hamnade i det mellanrum som ur ett brukarperspektiv har en tendens att uppstå mellan myndigheter i ärenden som är myndighetsövergripande. Målgruppen för det här projektet hade mindre problem och bedömdes därför ha bättre förutsättningar att få varaktig sysselsättning. I Ale rörde det sig om 20-25 unga. Enligt projektledaren för de båda projekten smälte de i praktiken samman under ett drygt år. Fram till december 2010, då Jobbcoach avslutades, löpte projekten parallellt – Mellan Rum avslutades sedan i maj 2011. Förutsättningarna förbättrades med det nya projektet, då pengarna från Mellan Rum innebar att man kunde köpa in tjänster som handledning åt de unga. Men framförallt innebar sammanslagningen att man kunde skapa en rejäl projektstruktur bestående av sex personer med två från vardera kommunens arbetsmarknadsenhet, socialtjänstens individ- och familjeomsorg samt Arbetsförmedlingen. Dessa bildade handläggarteam och kom att utgöra projektets kärntrupp med planeringsmöten och avrapporteringar och uppföljningar. De unga deltog i samordnade insatser, så kallade fyrpartsmöten med en projektmedarbetare från varje organisation.

Totalt kom de båda projekten att i Ale kommun hantera 53 unga, men aldrig mer än 15 vid ett och samma tillfälle. Enligt projektledaren hade de remitterats till projektet av socialsekreterare och arbetsförmedlare då deras socialbidrag eller arbetslöshetsunderstöd hade dragits in på grund av att de inte kommit till avtalade möten eller liknande. Enligt projektledaren hade ungefär 40 procent av ungdomarna i målgruppen någon form av psykisk ohälsa. Grundidén var att ge dessa unga mycket stöd, då de många gånger själva saknade drivkrafter att gå vidare. Tidigare hade det i Ale funnits något som hette Kommunal Ungdomsplats som exempelvis ordnade praktikplatser, men för den här gruppen unga fungerade det inte, då Kommunal Ungdomsplats inte erbjöd coachning och annat individuellt stöd. Med de nya projekten fick tjänstemännen mer tid och kunde utgå från de ungas intressen och förutsättningar. Det var med andra ord en resurskrävande insats som möjliggjordes av en kombination av medel från Samordningsförbundet och ESF.

I Ale kommun nåddes 53 unga av de båda projekten, varav man utvärderat hur det gått för 46. Det visade sig att nästan hälften vid utvärderingstillfället jobbade, utbildade sig eller hade

annan sysselsättning. Projekten har implementerats i en starkt bantad version. Handläggarteamet har permanentats med uppgift att samverka kring unga som har särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Men insatsen har krympt, de som förut arbetade i projektet gör det på en klart mindre del av sin tjänst.

## 3.3 PROJEKT TUSEN NYA UNGDOMSJOBB, LULEÅ

**TUSEN NYA UNGDOMSJOBB**
**När:** November 2008 – november 2010 (2 år)
**Var:** Luleå kommun
**Budget:** 19 miljoner kronor, varav 7,5 från ESF
**Antal projektdeltagare:** 200 i åldern 18-24 år
**Projektmål och resultat:** Inga tydliga kvantitativa mål; i halvtid fanns olika uppgifter om hur många som erhållit arbete – 45 (22 %) alternativt 63 (32 %).
**Effektmål och resultat:** Utveckla idéer, metoder och arbetssätt som kan användas för att lyckas med målgruppen. Implementerades inte, däremot gjordes en ny projektansökan.

Projektet startades ursprungligen av Luleå Näringsliv AB (LNAB) som våren 2006 tog initiativ till ett brett dialogseminarium med målet att skapa tusen nya ungdomsjobb på tre år. I samverkan med Arbetsförmedlingen beställde LNAB ett år senare en förstudie från ett konsultföretag om vad som kunde göras. Det var högkonjunktur då, men trots det var ungdomsarbetslösheten påfallande hög i Luleå. Från 2007 försvann många stödåtgärder för unga att söka och få jobb, bland annat ungdomsgarantin och datorteken[2], vilket ökade behovet att starta en särskild ungdomssatsning. I mars 2008 var drygt tusen unga registrerade som arbetssökande i kommunen. Konsultföretaget kom fram till att Luleå kommun kunde starta ett projekt med hjälp av medel från svenska ESF-rådet.

Projektet kunde med stöd från ESF starta i oktober 2008 och pågick sedan i två år. Initiativet hade då glidit över till den offentliga sek-

*[2]Datortek var en arbetsmarknadspolitisk åtgärd under perioden 1995–2007 som var ett alternativ till traditionell arbetsmarknadsutbildning. Syftet var att arbetslösa personer skulle få möjlighet att lära sig arbeta med informationshantering och datorer under en viss period.*

torn, främst kommunens arbetsmarknadsenhet som blev projektägare och där projektledaren hämtades, men också Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Styrgruppen bestod av verksamhetsnära chefer med operativa uppdrag, representanter för ledningen saknades. Det var till stor del en följd av att projektet designades för dem som stod långt från arbetsmarknaden och inte hela gruppen unga utan jobb. För att få medel måste projektet beskrivas som innovativt, men egentligen beskrevs arbetssättet med individuellt stöd och handledning som väl beprövat sedan tidigare. Ambitionen kan snarast beskrivas som vidareförädling, att bygga vidare på det man en gång hade gjort – att skapa en sammanhållen verksamhet och samordna åtgärder med sikte på målgruppen, ett slags ”one stop shop” utan spring mellan myndigheter och med individualiserad vägledning, en coachning med stort engagemang. Idéerna kan härledas till konsultföretaget som format många liknande ESF-finansierade projekt.

I och med att projektet startade kunde socialförvaltningen anvisa inskrivna unga dit istället för till Arbetsförmedlingen, men det tog ett tag innan Arbetsförmedlingen också anvisade unga till projektet. Arbetsförmedlingen fortsatte att hantera unga utan andra problem än att de saknade jobb med hjälp av de jobbcoacher som man hade fått direktiv om att köpa in i och med konkurrensutsättningen. Strax efter det att projektet startade kom finanskrisen, vilket gjorde att man fick byta strategi. Man fick överge ”push and pull-strategin” med fokus på att både stötta – pusha – de unga och skapa efterfrågan – pull – på unga i näringslivet. Då efterfrågan försvann blev det ännu mer fokus på att stötta de unga – ”push and push” – och som man sa ”risk för torrsim”.

Projektnamnet är uppenbarligen missvisande – ambitionen var aldrig att skapa tusen nya ungdomsjobb, särskilt inte som målgruppen krympte till dem som stod längst från arbetsmarknaden och i och med finanskrisen minskade efterfrågan på arbetskraft. I skrivande stund saknas uppgifter om hur många som fått jobb genom projektet, men enligt projektledaren var ambitionen 200. I halvtid gjordes mätförsök, men siffrorna skiljer sig något åt. Både socialförvaltningen, Arbetsförmedlingen och skolan uppskattar den avlastning från en svårhanterlig grupp som projektet innebar, men det görs inga kalkyler vad denna avlastning inneburit i form av minskade kostnader. Styrgruppen avslog projektgruppens implementeringsförslag. Chefen för kommunens arbetsmarknadsenhet ansåg att erfarenheterna från projektet var goda, men hävdade att man inte hade råd att implementera projektets dyra, personalintensiva arbetsmetoder. Dock skulle projektets idéer leva vidare i form av det nya projektet UTAN – Unga Till arbete i Norr – i samarbete med Piteå. Det riktade sig specifikt till unga i åldersgruppen 16-24 år som saknade fullständigt gymnasiebetyg.

## 3.4 PROJEKT KOMPARE, PITEÅ OCH SKELLEFTEÅ

**KOMPARE**

**När:** Augusti 2008 – augusti 2010 (2 år)

**Var:** Piteå och Skellefteå

**Budget:** 12 miljoner, varav 5 från ESF

**Antal projektdeltagare:** 145, varav 94 män och 51 kvinnor

**Projektmål och resultat**: 50 % av de deltagande unga skulle få arbete eller utbildning; 56 fick det.

**Effektmål och resultat:** Utveckla idéer, metoder och arbetssätt som kan användas för att lyckas med målgruppen. Implementerades i liten skala.

KomPaRe ska uttydas Kommunalt Partnerskap i Regionen och var en samverkan över länsgränsen mellan Piteå i Norrbotten och Skellefteå i Västerbotten. Målgruppen var arbetslösa i åldern 16-25 år som hade svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och nå egenförsörjning. Projektet pågick i två år, mellan augusti 2008 och augusti 2010. Redan året före projektstart påbörjades en förstudie, men då kunde inte den finanskris anas som sedan kom att dominera under projekttiden. Projektägare blev förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning i Piteå kommun. De andra samverkansparterna var Skellefteå kommuns arbetsmarknadsenhet och en rad andra organisationer[3].

De intervjuade projektmedarbetarna såg projektet som en testarena med uppdrag att visa att de kunde få de unga att förändra sin syn på sig själva och öka sin beredskap och förmåga att jobba. Man ansåg sig ha en hygglig vana att arbeta över organisations- och huvudmanna-gränser, men upplevde sig tämligen projektovana. Inte minst medförde projektet att en inbyggd konflikt löstes ut – staten såg arbetsmarknaden som sin fråga, medan kommunerna ansåg att staten inte klarade den uppgiften. Kostnaderna för arbetslö-

*[3]Socialtjänsten - Individ och familjeomsorgen (Skellefteå), Tillväxt Skellefteå (Skellefteå), Samordningsförbundet (Skellefteå), Skellefteåföretagarna (Skellefteå), Urkraft (Skellefteå), Arbetsförmedlingen (Skellefteå och Piteå), Tillväxtkontoret (Piteå), Försäkringskassan (Piteå), Företagarna (Piteå), Svensk handel (Piteå), Försäkringsmedicinskt centrum i norr - FMC (Piteå) samt Igo, ett regionalt samarbete med 28 kommuner i Leuven, Belgien (Leuven, Belgien).*

sa drabbade i huvudsak kommunernas budgetar med bland annat försörjningsstöd och uteblivna skatteintäkter. Gruppen unga utan jobb växte, men bakgrunden upplevdes som komplex, bland annat ett försvårat inträde på arbetsmarknaden med färre lågtröskeljobb. Till det kom bristande grundkunskaper exempelvis otillräckliga kunskaper i svenska språket. Överensstämmelsen mellan de jobb och de arbetssökande som fanns var dålig – arbetsgivare hade svårt att få tag på efterfrågad arbetskraft och potentiella arbetstagare kunde eller ville inte ta de jobb som fanns att tillgå.

Genom att bedriva ”otraditionell samverkan” skulle projektet medverka till att minska problemet för både de unga utan egen försörjning och arbetsgivarna – ”målsättningen är att vi alla ska vara vinnare”. Kompare-tänket sammanfattades i ett antal satser: ”Välkommen till oss (positiv grundsyn)! Vad kan vi göra för dig (utgångspunkt i deltagarnas intressen)? Du har ett eget ansvar (kravställande)! Du berättar för oss om vad du vill och kan – vi hjälper dig att nå dina mål – om du jobbar med din planering (samarbete med ömsesidiga krav och förväntningar)!

I Kompare upplevde projektmedarbetarna att de hade haft gott stöd av sin styrgrupp. Den var tydlig med vad den ville ha ut av projektet – samverkan, nya metoder, att man lär sig söka och driva EU-projekt och att de med försörjningsstöd blev självförsörjande. Styrgruppen underlättade också samverkan över organisationsgränserna genom att vara öppen för ett flexibelt hanterande av organisationernas ibland motstridiga regelverk – medlen fick ibland helga ändamålet.

Målsättningen var att hälften av de deltagande unga skulle erhålla arbete eller utbildning, 80 procent uppleva att deras möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden hade ökat och 60 procent av de medverkande arbetsgivarna skulle uppleva att projektet underlättat för dem att rekrytera arbetskraft. Totalt ingick 145 unga i projektet. I den officiella resultatredovisningen hade 81 eller 56 procent av dessa fått arbete eller utbildning. Det är mer än de 50 procent som var målsättningen, mycket goda siffror enligt de intervjuade med tanke på målgruppens problematik. I intervjun med projektmedarbetarna framkom dock att ungefär tio fått ett mer stadigvarande jobb av de närmare 30 som uppgavs ha fått arbete. Men projektet hade också lyckats avlasta ordinarie verksamheter, så att tillflödet från socialtjänsten till arbetsmarknadsenheten av unga utan egenförsörjning minskat till hälften. Uppskattningen var att också Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans bördor hade minskat.

Projektledaren var tidigt ute när det gällde att diskutera med beslutsfattare hur projektet skulle implementeras om det visade goda resultat. Också mot slutet av projektet fokuserades implementeringsfrågan – ett halvår innan projektet avslutades hölls i Skellefteå en Implementeringsdag. De fyra officiella målsättningarna handlade dock alla om operativa mål riktade mot målgruppen och arbetsgivare som erbjudit praktikplatser[4]. Det som fungerat bäst i projektet enligt projektledaren var projektets styrgrupp. Den partssammansatta styrgruppen samverkade mot gemensamma

mål, möjliggjorde flexibel problemlösning, följde upp resultaten i projektet och problematiserade etablerade rutiner. Men styrgruppen lades ner i samband med att projektet avslutades. Den fråga som projektledaren ställde sig var – vem var egentligen ansvarig för att projektets metoder och arbetssätt implementerades i den löpande verksamheten? Det var i varje fall inte projektledarens ansvar, hävdade projektföreträdarna. Om implementering ska betraktas som styrgruppens ansvar, så var det där som styrgruppen hade brustit.

Men till vissa delar levde projektet vidare. Under projektets gång jobbade projektmedarbetarna bara deltid i projektet, i övrigt var de kvar i sina gamla roller och funktioner. Det innebar att de i sitt ordinarie jobb spred lärdomar från projektet, exempelvis vikten av att tidigt kartlägga de ungas problem och förmågor samt träna upp deras egenansvar[5]. Det hade också tillkommit en budgetpost i kommunen så att man kunde köpa in specialtjänster som exempelvis psykolog, vilket underlättade det fortsatta arbetet med projektets målgrupp. Man hade också fortsatt med projektets Måndagsträffar där man planerade de ungas veckor med syfte att de skulle förbättra sitt egenansvar. Ytterligare en projekterfarenhet som ordinarie verksamhet hade tagit till sig var ”flexibel validering”[6]. Slutligen hade man infört att handläggare kom ut till arbetsplatser och gav stöd till den praktiserande unga, alternativt tog bort dem från arbetsplatsen om de misskötte sig, så att man vidhöll den goda relationen till arbetsgivaren. Det var emellertid en erfarenhet som från början utvecklades i ett tidigare projekt kallat ”Supporting Employment”.

*[4]Däremot var fem av de 29 ”inofficiella” målen inriktade på implementering: 1) hitta samverkansmodeller (utveckla samverkan som kan integreras i befintlig verksamhet), 2) utveckla befintliga verksamheter, 3) praktik inom ordinarie utbildningssystem, 4) samtliga samverkanspartners ska upprätta en plan och en strategi för hur man förankrar projektet i organisationen samt 5) upprätta en implementeringsplan (se vad som fungerat bra och vad vi ska göra mer av och implementera detta i våra ordinarie verksamheter).*

*[5]Enligt en undersökning som gjordes under projektet, uppgav deltagarna att det tog ungefär sex veckor att börja ta eget ansvar, exempelvis att själv veckoplanera. Det är dock oklart om det fanns strukturella förutsättningar för att tillämpa sådana lärdomar efter det att projektet hade avslutats.*

*[6]Det innebar att den unge som lärt sig något på en praktikplats kunde få räkna detta moment som avklarat om de sökte en utbildning inom det området, exempelvis en svetsutbildning.*

## 3.5 PROJEKT NUEVO I VÄSTERÅS OCH UPPSALA

**NUEVO**
**När:** Hösten 2008 – Hösten 2011 (3 år)
**Var:** Norrköping, Uppsala, Eskilstuna, Västerås och Örebro.
**Budget:** 75 miljoner kronor, varav 40 från ESF
**Antal projektdeltagare:** 500, varav 50 % kvinnor
**Projektmål och resultat:** 50 % (250 deltagare) i arbete eller studier 90 dagar efter att ha lämna projektet; 75 % av de första 128 deltagarna hade nått målet.
**Effektmål och resultat:** Samverka i metodutveckling och överföra kunskaper till huvudmännen; Inga tydliga tecken på metoder och arbetssätt används efter projektet.

Nuevo är det största av de studerade projekten med en budget på närmare 75 miljoner kronor. Projektet varade i tre år och pågick hösten 2008 – hösten 2011. Projektet gick ut på att förena arbetslinjen med ett socialt perspektiv. Idén kläcktes på en arbetsmarknadskonferens för det chefsnätverk som länge funnits i östra Svealand. Man ville göra något för den växande grupp unga som hamnat i ett utanförskap – men hur? Projektidén växte sedan fram som ett samverkansprojekt mellan fem medelstora kommuner i mellersta Sverige vilka utgör initialerna till projektet – Norrköping, Uppsala, Eskilstuna, Västerås och Örebro. Örebro kommun blev huvudsäte som projektägare.

En gemensam idé och arbetsmodell utvecklades. Målgruppen var arbetslösa ungdomar i åldern 18-29 år med särskilda behov och som var beroende av ekonomiskt bistånd. Åldersgruppen utsträcktes alltså uppåt i åren, vanligtvis sätts gränsen vid 25 år. Utgångs¬punkten var att genom behovsanpassat stöd ge minst 500, varav hälften kvinnor, av de 1700 ungdomarna, som var långvariga mottagare av ekonomiskt bistånd, bättre möjligheter att försörja sig genom att få tillträde till arbetsmarknaden. Av de 500 saknade hälften fullständiga betyg från gymnasiet, men där fanns också studerande vid universitet. Flertalet saknade grundläggande kunskaper om hur samhället fungerar, till exempel hur man röstar eller hur man hämtar ut medicin på ett recept, och därför skapade man ämnet samhällskunskap som en aktivitet. Ett mål var att 80 procent av projektdeltagarna skulle uppleva att deras möjligheter att få ett arbete eller gå vidare till studier hade ökat. Ett skarpare mål var att

hälften av de 500 skulle vara i arbete eller studier 90 dagar efter avslutat projektdeltagande. Om man lyckades med denna ambition skulle alltså målgruppen unga långt från arbetsmarknaden ha minskat i de fem kommunerna från 1700 till 1450, förutsatt att inga nya tillkom under projekttiden. Genomsnittstiden för en ung vuxen i projektet var nästan ett år, men variationen var stor.

Projektet hade dock andra syften än att här och nu stötta målgruppen. Nuevo hade både en metodutvecklande ambition – att kommunerna tillsammans skulle utbyta erfarenheter om nya arbetssätt och metoder – och en ambition att medverka till ökad samverkan och kunskapsöverföring mellan aktörerna. Om utvärderingen visade att Nuevos arbetssätt och samverkansformer var effektiva och användbara var målsättningen att ”projektet ska leva kvar efter projekttiden”. De ska tolkas som att Nuevos arbetssätt och samverkansformer implementeras i ordinarie verksamhet. Ett mål var därför att redan under projekttiden undersöka förut-sättningarna för att realisera en sådan implementering.

Metoder och arbetssätt i Nuevo skiljde sig inte nämnvärt från de andra studerade projekten. Det handlade om att se till det friska hos de unga, att betona den unges eget ansvar för sitt liv och sina val, att stötta med hög tillgänglighet men ge den unge vuxne egenmakt eller ”empowerment” som den engelska benämningen lyder. De unga fick ett erbjudande om att delta i projektet som de kunde säga ja eller nej till efter att ha fått fundera några dagar[7].

Projektledaren, med erfarenheter från den privata sektorn, satsade mycket kraft på att bygga upp Nuevo som varumärke och marknadsföra det med exempelvis välgjord design på projektets webbsida, något som i stort var klart redan vid projektstart. Vidare betonades själva samverkan mellan delprojekten som en avgörande framgångsfaktor, både när det gällde att ge Nuevo stärkt legitimitet i de medverkande kommunerna och när det gällde att sprida projektets erfarenheter också utanför projektets upptagningsområde – ”fem kommuner kan inte ha fel”, som någon av intervjupersonerna uttryckte det. Men huvudsyftet med samverkan var till helt avgörande del att nå projektmålet unga i arbete under projekttiden, inte långsiktig bearbetning av målgruppens utanförskap genom implementering av projektmetoder och arbetssätt i kommunala och statliga myndigheter. Enligt uppgifter från halvtidsutvärderingen verkade man också lyckas väl med projektmålet. I halvtid hade 128 unga skrivits in i projektet, vilket var hälften av planerat antal. 75 procent av dessa inskrivna antingen arbetade eller studerade efter att ha varit med i projektet. Med tanke på att det tar tid att starta och få igång projekt, är det sannolikt att Nuevo kommer nära sitt projektmål med 250 unga i arbete eller studier.

Implementeringsarbetet betraktades av de intervjuade som en uppgift för projektet, men en betydligt besvärligare uppgift än att få unga närmare arbetsmarknaden. I såväl projektplanen som halvtidsutvärderingen – slututvärdering fanns

*[7]Ett nej innebar dock en ökad risk för avstängning från försörjningsstöd, men enligt de intervjuade gjorde sällan personer i projektets målgrupp sådana överväganden.*

inte när detta skrevs – framgår att det är projektet som ska övertyga de samverkande organisationerna om att metoder och arbetssätt bör användas i det löpande arbetet. Uppgiften placerades främst på styrgruppernas axlar, både den centrala och de fem lokala. Också implementeringen betraktades som fasindelad. I den första fasen skulle man väcka intresse för projektets idé och hur man arbetade med de unga – på det sättet skulle projektet förankras hos huvudmännen för projektet. I den andra fasen skulle man med hjälp av konkreta exempel visa att man arbetat evidensbaserat med vetenskapligt grundade metoder hanterade av erfarna professionella och baserade på deltagarnas kunskaper och berättelser. Genom den här tvåstegsraketen skulle de samverkande huvudmännen övertygas om det kloka i att ta över de metoder och arbetssätt som Nuevoprojektet prövat och vidareutvecklat. I intervjun framkom att projektmedarbetarna betraktade de unga som betydligt mer flexibla och förändringsbenägna än de organisationer i kommunal och statlig regi som vanligtvis skulle ge ungdomarna stöd. De intervjuade i projekten ansåg således inte att det fanns någon större förändringsvilja i de ordinarie strukturerna, vilket också innefattar viljan att implementera Nuevometoder. I projektet drog man slutsatsen att styrgrupperna besatts med alltför operativa chefer från de samverkande myndigheterna, chefer som inte hade mandat att fatta beslut om implementering. Man funderade på om resultatet hade blivit annorlunda om styrgrupperna bestått av strateger, förvaltningschefer eller liknande.

## NUEVO VÄSTERÅS

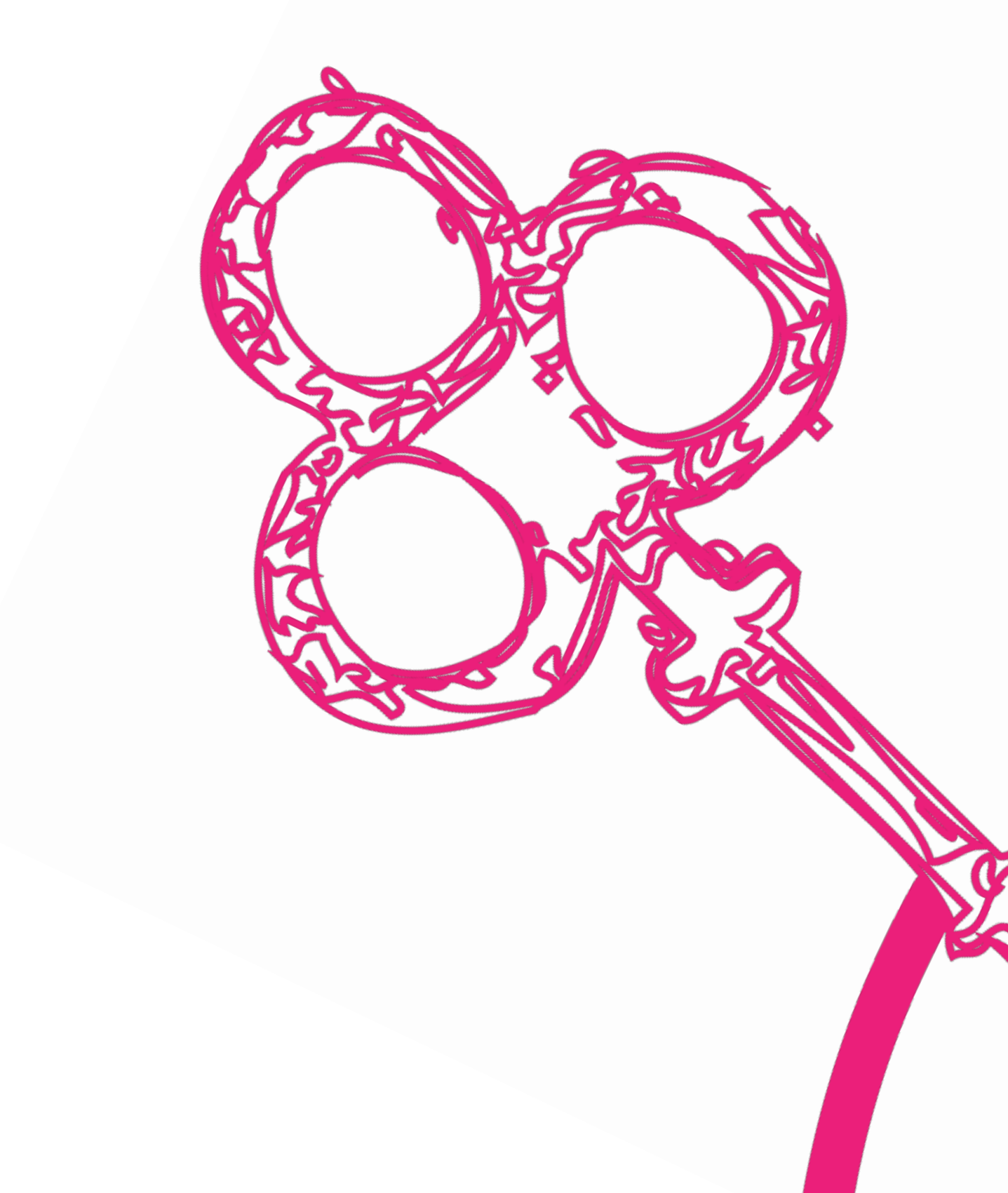
De intervjuade projektmedarbetarna betraktade den kommunöverskridande samverkan i projektet som mycket framgångsrik. Varje månad träffades de fem projektledarna för att utbyta erfarenheter, och alla projektmedarbetarna möttes regelbundet för att utbyta och utveckla de metoder som man använde. I varje delprojekt fanns en projektledare och ett par coacher, men i övrigt var projektgrupperna bemannade på olika sätt. Några hade anställda psykologer och arbetsterapeuter, andra inhyrda. Men en gemensam lärdom var att arbeta halvtid i projektet och halvtid i det ordinarie arbetet – på så sätt behöll man kontakten med ordinarie verksamhet.

I Västerås växte projektet fram och placerades på kommunens arbetsmarknadsenhet. Man hade tidigare ett JobbCentrum som hanterade arbetslösa i arbetsför ålder som stod nära arbetsmarknaden. Men gruppen unga långt från arbetsmarknaden klarade man inte av. Den gruppen blev synliggjord först 2007, då JobbCentrum började få unga från socialtjänstens försörjningsstöd. Idén om Nuevo dök upp som en lösning på problemet med 40 ESF-miljoner för insat-

ser och Nuevoprojektet. I halvtidsutvärderingen framkom att knappt hälften av de 38 unga var i arbete eller utbildning, ett resultat i enlighet med målet. Det var med halvtidsutvärderingen som implementeringsarbetet startade på allvar. Nuevo inhystes i JobbCentrum. Man började bearbeta utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden att ta beslut att införa Nuevometoden, men gensvaret blev en kompromiss – Nuevometoden skulle användas, men pengar att genomföra beslutet beviljades inte. JobbCentrum ska leva vidare och inkorporera gruppen unga i utanförskap. De före detta projektmedarbetarna förväntas sprida sina kunskaper om Nuevometoden till sina arbetskamrater, men andra kompetenser som funnits i Nuevo får köpas in om det kan finansieras och de unga får själva söka praktikplatser med stöd av de coacher som finns.

## NUEVO UPPSALA

I Uppsala föregicks Nuevo av ett tidigare lyckat projekt kallat Jobblinjen som riktades mot socialbidragsberoende. Sex månader efter att projektet avslutats var bara en tredjedel av deltagarna bidragsberoende, och man kunde visa lönsamhet efter bara ett års verksamhet. I Uppsala, precis som i de övriga fyra kommunerna, har kommunsamverkan hög status och det har projektet haft nytta av. Det är i första hand i socialtjänsten som problemen blir påtagliga. I Uppsala saknar var fjärde ung vuxen fullständigt gymnasiebetyg och 20 procent av 18–25-åringarna är arbetslösa. Man arbetade på ungefär samma sätt som i de andra kommunerna – remiss från socialtjänsten, måndagsmöten och samtal med anvisade unga som får fundera på erbjudandet, kartläggning av problem, intressen och styrkor, handlingsplan, åtgärder och löpande utvärdering. Också i Uppsala visade halvtidsutvärderingen goda resultat. Man hade visserligen bara skrivit in drygt 20 unga, men hälften av dessa hade börjat studera eller fått jobb. Trots denna bakgrund blev Nuevo aldrig ett starkt varumärke i Uppsala, exempelvis fick man aldrig Arbetsförmedlingen att medfinansiera projektet genom att någon anställd fick jobba i projektet. Några tecken på att Nuevos metoder och arbetssätt skulle implementeras i den löpande verksamheten fanns inte. Hindren fanns enligt projektmedarbetarna vare sig i den högsta ledningen eller bland de operativa cheferna i botten på chefshierarkin, utan bland mellanchefer som exempelvis marknadscheferna på Arbetsförmedlingen, personer som man aldrig kom i närkontakt med. Man såg istället nya projekt framför sig och då gällde det att mer tydligt involvera näringslivet – man såg det som att deltagarna främst utvecklades när de var ute och praktiserade på arbetsplatser eller prövade studiemiljöer och bara i mindre utsträckning när de befann sig i Nuevos lokaler.



# Kapitel 4

## ANALYS AV PROJEKTEN UTIFRÅN PROJEKTMÅL

I det här kapitlet sammanfattas huvudintrycken från de studerade projekten. De kan sägas ha haft två huvudsakliga målsättningar. Den kortsiktiga målsättningen – det som skulle uppnås inom ramen för projektet – handlade om att stötta de unga som stod långt från arbetsmarknaden som kom i kontakt med projektet under tiden det pågick, så att de blev självförsörjande genom studier eller arbete eller åtminstone gjorde klara framsteg i denna riktning. Detta kallar vi i fortsättningen för projektmålet.

Men för att betyda något på längre sikt än projektperioden skulle projekten betraktas som försöksverksamheter där nya metoder och arbetssätt prövades som alternativ till dem som tillämpades av de samverkande projektparterna i deras löpande verksamhet när det gällde den aktuella målgruppen – exempelvis kommunernas socialtjänst, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.  Om dessa nya sätt visade sig framgångsrika, var tanken att de skulle övertas av och tillämpas – implementeras – i det ordinarie arbetet. Detta kallar vi i fortsättningen för effektmål.

Eftersom det inte är aktuellt att implementera metoder och arbetssätt som visat sig sämre än de redan existerande, så var det en given förutsättning att projekten lyckades nå projektmålet. Därför genomfördes utvärderingar som visade om man nådde projektmålet. I det här kapitlet diskuteras uppnående av projektmål, medan implementering – det vill säga uppnående av effektmål – behandlas i kapitel 5.

I det här kapitlet beskrivs som ett första steg avgörande händelser under projektens gång, från projektidé till avslutning. I ett andra steg analyseras sedan projektens övergripande likheter och olikheter. Det leder fram till en synbar paradox – projekten lyckas nå sitt övergripande projektmål och därmed bevisa sitt implementeringsvärde, men det leder inte till att man implementerar metoder och arbetssätt och projektens effektmål uppnås därmed inte. Denna paradox analyseras mer ingående i nästa kapitel.

## 4.1 FRÅN MÅL TILL RESULTAT - PROJEKTENS UTVECKLINGSHISTORIA

I det här avsnittet beskrivs kortfattat projektens utvecklingshistoria – från det att de initieras och projektmål formuleras till dess att de avslutas, utvärderas och erfarenheterna tas tillvara. Det görs under tre underrubriker – processen fram till projektstarten, själva projektprocessen och projektavslutningen.

## PROCESSEN FRAM TILL PROJEKTSTARTEN

De berörda projekten startades utifrån samma bakgrundsproblematik. I grunden finns en omvärldsförändring – det har blivit svårare för unga att komma in på arbetsmarknaden, och ungdomsarbetslösheten har hamnat på stabilt höga nivåer, avsevärt mycket högre än den genomsnittliga arbetslösheten. Här ligger Sverige i Europatoppen. Det antas bero på flera samverkande faktorer. En del av problemet är att villkoren för att ta sig in på arbetsmarknaden har försvårats för unga personer, vilket i sig beror på flera samverkande faktorer. Många mindre kvalificerade arbeten inom varuproduktionen har flyttats till länder med billigare arbetskraft och många arbeten som finns kvar eller har tillkommit i Sverige kräver formell kompetens i form av utbildning. Särskilt svårt är det för en kategori unga som har synliggjorts under senare år – unga människor som befinner sig mycket långt från arbetsmarknaden, då de tampas med en blandning av sociala, psykiska och fysiska problem. Det har i många fall lett till att de inte ens har de formella behörighetskraven för att söka arbete, exempelvis fullständiga gymnasiebetyg. Denna grupp riskerar att fastna i utanförskap, om inte särskilda insatser görs.

Dessa insatser måste dock vara av en särskild karaktär om de ska få verkan. Det har visat sig svårt för välfärdssamhällets ordinarie strukturer – arbetsförmedling, kommunernas socialtjänst och arbetsmarknadsenheter, Försäkringskassan etcetera att hjälpa denna grupp unga till arbete. Insatserna är för små och för dåligt samordnade. Sammantaget gör det att denna grupp unga ”faller mellan stolarna”, det vill säga det finns ingen organisation som tar helhetsansvaret för gruppen.

Problemet är inte unikt för någon enskild landsända eller ens för Sverige, det finns i hela Europa och har uppmärksammats av EU, som genom Socialfonden avsatt stora summor för att stödja projekt som kan minska problemet. I Sverige är det Arbetsförmedlingen som fått i uppdrag av regeringen att hantera utbuds- och efterfrågematchningen på arbetsmarknaden. Men det är kommunerna som har ”det yttersta befolkningsansvaret” och därför får stå för en stor del av kostnaderna. De har därför, parallellt med Arbetsförmedlingen, inrättat egna enheter och förvaltningar med uppdrag att matcha jobb i den egna kommunen. Det är dessa enheter som är den drivande parten när det gällde att söka projektmedel från Socialfonden och få med andra parter på att medfinansiera projekten.

Trots att man i offentlig sektor blivit tämligen van att söka projektmedel, så är det allmänt känt att ansökningar om projektmedel från EU är komplicerade. Det har lett till en marknad, där konsultbolag specialiserat sig på att utveckla EU-kompetens och hjälpa organisationer att rigga EU-projekt. I vissa fall hjälper sådana företag till under hela processen, från ansökning till utvärdering. För att få god utdelning på satsade resurser, utvecklar konsultföretagen färdiga koncept som sedan anpassas till olika lokala förutsättningar. Flera av de studerade projekten anlitade sådana

konsultföretag. Socialfondens kriterier för att få projektmedel och konsultföretagens experthjälp ledde till likartade projektansökningar. Huvudmålet blev att hjälpa en stor grupp unga i utanförskap in på arbetsmarknaden. Det ska göras med samordnade och extra resurser utifrån innovativa men ändå välkända metoder och arbetssätt. Om de visade sig fungera väl, skulle de sedan användas i de samverkande parternas organisationer. Men några tydliga och konkreta åtaganden att implementera projekten gjordes sällan – man ville ”lära och se” innan beslut togs. I projektplanerna användes begrepp som ”ambitionen är” eller ”vi förväntar oss att …”

En förutsättning för att projekten skulle starta och för att arbetsmarknadsenheterna skulle få med sig andra offentligt drivna organisationer i projektansökningarna, var att projektaktiviteterna finansierades externt, i det här fallet av Europeiska Socialfonden. I de samverkande huvudmännens egna budgeter fanns inte utrymme att satsa så mycket resurser på så få personer. När ansökningarna hade bearbetats hos de samverkande huvudmännen bakom projekten och godkänts av svenska ESF-rådet kunde projekten starta.

## PROJEKTPROCESSEN

Tiden för de studerade projekten var given – två eller tre år. Budgeten varierade beroende på storlek från ett par miljoner till 75 miljoner kronor. Fokus låg på att nå projektmålet – att stödja unga som står långt från arbetsmarknaden till att komma in på arbetsmarknaden eller åtminstone närmare egenförsörjning i form av arbete eller studier. Innan projekten kunde agera fullt ut måste de byggas upp som temporära organisationer, en process som oftast tog det första halvåret i anspråk – bemanning, lokaler, webbsida, intern och extern marknadsföring etcetera. Undantaget utgjordes av Navigator-Center på Hisingen i Göteborg, där halva projekttiden gick åt till att få fart på verksamheten, främst beroende på projektinterna problem, och osäkerhet om vad och hur man skulle göra. Sådan osäkerhet var emellertid sällsynt, det första halvåret kunde därför nästan helt och hållet ägnas åt att rent praktiskt komma igång. Själva konceptet, hur man skulle förhålla sig till uppgiften och de unga, var bekant sedan tidigare. Projekten behövde inte ägna sig åt att skapa och utveckla metoder och arbetssätt, utan kunde nöja sig med att vidareförädla ett redan upparbetat koncept. Projektansökningarnas skrivningar om att projekten skulle ägna sig åt innovationer får alltså hänföras till att det var ett av ESF-rådets måste-krav för att tillskjuta medel.

Att arbeta i projekt innebär att man kan hamna vid sidan av den ordinarie verksamheten eller att man kan hamna i frontlinjen och utveckla framtidens verksamhet. Det är hoppet om det senare

som gör att projekt fungerar som magneter för organisationernas mest utvecklingsinriktade medarbetare. Det verkade också gälla i de studerade projekten – de bemannades med handlingsinriktade entusiaster som snart kom igång med vad de uppfattade som projektens absolut viktigaste uppgift – att återuppväcka och vidareförädla personalintensiva metoder och arbetssätt och med hjälp av dessa få de unga att börja vandringen ut ur utanförskapet och in på arbetsmarknaden. Projekten blev snart knutpunkten mellan de unga, arbetsgivare och utbildningsordnare, knutpunkter som bemannades med exempelvis coacher, arbetsförmedlare och psykologer. Halvtidsutvärderingarna var i allmänhet optimistiska och inriktade på att uppnå projektmålet med många unga i arbete eller studier. Under projektens andra halva blev de högproduktiva och fick en stor omsättning på unga som i många fall tog klara steg i önskad riktning.  En erfarenhet var att de unga som hänvisades till projekten ofta var långt ifrån ”job ready”, alltså att snabbt kunna coachas till arbete eller utbildning. Det handlade i många fall om multipla problem, såsom man hade formulerat det i projektansökningarna. Det innebar att den stora arbetsinsatsen handlade om att få de unga till något som man skulle kunna kalla ”change ready”, alltså att de fick ett stärkt självförtroende som grund för att själva både vilja och kunna ta tag i sina liv och medverka till att utanförskapet bröts. Att närmare hälften av alla projektdeltagare rapporterades som inte bara ”job ready” utan också som ”job established”, det vill säga lyckade fall som etablerat sig på jobb eller i studier med egen försörjnings-förmåga, får förstås som en eftergift åt kraven på att leverera siffror som kunde matcha de optimistiska projektmålen.

## PROJEKTAVSLUTNINGEN

När ungefär ett halvår återstod av projekttiden, började de projektaktiva förbereda sig på frågan om hur projekten skulle avslutas. Både här och under projektens gång spelade projektens styrgrupper en viktig roll. I flertalet fall hade styrgrupperna bemannats med verksamhetsnära chefer på klart operativ nivå, som var både kunniga om målgruppen och dess problematik och betjänta av att projekten tog sig an målgruppen med all kraft. Dessa styrgrupper fungerade som bra bollplank för de projektaktiva när de gällde arbetet gentemot de unga men i ett par fall bestod styrgruppen av företrädesvis chefer på en högre nivå med ett mer strategiskt uppdrag. De var inte lika användbara för att utveckla det dagliga arbetet, men kunde å andra sidan fungera som ambassadörer för projekten i sina hemorganisationer och i högre grad lägga krutet på frågan hur projektens erfarenheter skulle kunna tillvaratas.

Ett etablerat handlingsmönster när det gäller projekt som syftar till verksamhetsutveckling är att det är projekten som har bevisbördan, det vill säga de ska visa att det är mödan värt att ersätta redan inarbetade metoder och arbetssätt med sådana som utvecklats och prövats i projekten. Det innebär att det är beslutsfattare i de ordinarie strukturerna som får tolkningsföreträdet. I sin tur innebär detta att projekten får bygga upp en mycket stark argumentation för att det lönar sig att tillvarata projekterfarenheterna. Det gällde också i de projekt som vi studerade. Ansvaret hamnade som vanligt på projektledarnas bord, men också externa aktörer grep in.

Trots att projekten i stort sett hade lyckats med att nå de optimistiska projektmålen och därmed bevisat att använda metoder och arbetssätt fungerade, så blev den sammanlagda implementeringen mycket mager. Det hjälpte inte ens med att visa att det rent ekonomiskt skulle löna sig att använda sig av projektens arbetssätt och metoder och att man skulle nå ”break even” inom en nära framtid.

## 4.2 EN ANALYS AV SNARLIKA PROJEKT EN LIKARTAD FÖRHISTORIA

En jämförande analys visar att de projekt som ingått i studien har mycket stora likheter. Det är vid en första betraktelse närmast förvånande att samma upplägg och metoder återkommer, oavsett om vi betraktar projekten i Norrland, Svealand eller Götaland. Men vid närmare eftertanke finns förklaringar till de stora likheterna. De samverkande parterna, som stod bakom projektansökningarna, har lång erfarenhet av att arbeta med grupper som på olika vis befinner

sig i utanförskap; det har visat sig att det krävs särskild uppmärksamhet för att utanförskapet ska minska. De studerade projekten har alltså en förhistoria i tidigare insatser som riktats mot grupper som befinner sig i någon form av utanförskap, exempelvis långtidsarbetslösa, personer med psykiska funktionsnedsättningar eller invandrare med bristande språk- och samhällskunskaper. Under 90-talskrisen växte kommunernas arbetsmarknadsenheter fram även om det redan innan dess arbetades med liknande verksamheter i mindre skala. I exempelvis Luleå arbetade man med att motverka att unga hamnade i utanförskap också före 2007 genom datortek.

## EN LIKARTAD PROJEKTIDÉ OCH LIKARTADE GENOMFÖRANDEN

Samtliga projekt handlar om att under en period på 2-3 år kraftsamla för att få unga som hamnat i utanförskap att genom yttre stöd återkomma som samhällsmedborgare. Det ena motivet är internt och beskrevs ovan – i landets kommuner har man noterat ett ökat utanförskap och ökad ungdomsarbetslöshet bland unga och velat ingripa. Det andra motivet är EU som genom sin socialfond utlyst medel för att minska problemet. Av de projekt som vi granskat var det bara Job Coach i Ale kommun som drevs helt på eget initiativ, men genom deltagande i Mellan Rum blev också detta projekt ett projekt finansierat av socialfonden.

Inom organisationsteorin har man tidigare noterat att organisationer inom samma verksamhets-fält har en stark tendens att härma varandra, så kallad isomorfism (DiMaggio & Powell, 1983). De studerade projekten är dock närmast kopior, vilket rimligen förklaras med två yttre omständigheter. Den ena är den gemensamme finansiären ESF och de krav och förväntningar som är förknippade med att få stöd. För att ESF-programmen ska fungera som de kraftsamlingar som de förväntas vara, styrs projektansökningarna med både hårda och mjuka metoder. Till de hårda metoderna hör exempelvis kriterier på att projekten ska vara uttryck för innovativ verksamhet, lärande miljöer, samverkan och strategisk påverkan. På ESF:s hemsida kan man hitta noggranna beskrivningar av hur sådana kriterier ska definieras och förstås. Den mjuka styrningen utgörs av exempelsamlingar utifrån ett urval genomförda projekt som ska tjäna som riktningsvisare, men också olika typer av processtöd som svenska ESF-rådet erbjuder. Men styrningen har inte bara en avsändare i form av svenska ESF-rådet, det finns också en ”mottagare” i form av konsultföretag som tar på sig rollen att ”dra nytta” av det svenska EU-medlemskapet genom att stötta och leda arbetet att söka anslag, genomföra och utvärdera ESF-projekt. Denna tjänst utnyttjas i hög grad av de studerade projekten. Det normala i sådana konsultverksamheter är att utveckla en standardmodell som sedan i viss mån anpassas till projekten inom samma genre.

Den dubbla sändar- och mottagarstyrningen

leder till att projektmålen i projekten beskrivs på nästan identiska sätt. I Navigator-Center var det övergripande syftet att de unga genom innovativa grepp skulle få vägledning och stöd för att hållbart kunna etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället, där projektet skulle vara en plattform för nya ansatser och nytt lärande. I Mellan Rum, där Ale kommun ingick, beskrevs delmålen som att fler unga i målgruppen skulle få ett självständigt liv och kunna försörja sig själva, att stärka den lokala och regionala samverkan och att synliggöra ungas behov. I Kompareprojektet, där Piteå och Skellefteå ingick, beskrevs syftet som att i lokal och länsöverskridande samverkan utveckla idéer, metoder och arbetssätt som skulle bidra till att öka ungas möjligheter att ta ansvar för sin egen utveckling, bli självförsörjande och kunna erbjuda sin arbetskraft till arbetsgivare. Syftet med det mellansvenska Nuevo var att de unga skulle minska sitt utanförskap och öka makten över sina liv genom att öka sin självförsörjning, att projektets aktörer skulle förbättra metoder och arbetssätt för att nå detta samt att projekterfarenheter skulle överföras till de samverkande parterna. Det är lätt att känna igen den goda följsamheten gentemot projektdirektiven.

Men det är inte bara syften och mål som blev nästan identiska, utan också sätten att nå dessa. Det handlade om att kombinera ”arbetslinjen” och medinflytande från projektdeltagarna, om ett systemorienterat, lösningsfokuserat, kognitivt och salutogent förhållningssätt, om ett coachande arbetssätt utifrån deltagarnas egen förändringsmotivation, och om öppna projekt där deltagarna fick ta den tid det tog för dem att hitta sin motivation och pröva sina förmågor. Projekten skulle fungera som ”en ingång”, så att ”rundgången” bröts. Deltagarna erbjöds daglig, strukturerad verksamhet och individuell coachning – i vissa fall agerade coacherna till och med som ersättare för frånvarande föräldrar med exempelvis väckning på morgonen. Det var egentligen ingen projektaktiv person som beskrev projektmodellen som särskilt innovativ, alla var väl medvetna om att konceptet prövats och använts förut med oftast gott resultat. Pratet om innovation angavs mer vara en eftergift för att få finansiering från svenska ESF-rådet – att pröva nya, innovativa metoder och arbetssätt var ju ett kriterium och en förutsättning för att dra igång projekten.

Förutom att projekten hade en likartad förhistoria, så hade de alltså också nästan identiska verksamhetsidéer, målsättningar, målgrupper, finansiella upplägg, involverade aktörer, metoder och arbetssätt och sätt att samverka.

## LIKARTADE RESULTAT OCH UTVÄRDERINGAR

Men likheterna är inte slut med det, också resultaten, utvärderingarna och sätten att argumentera för förvaltning av projektresultaten uppvisar slående likheter. De viktigaste resultaten handlade om hur många unga som projekten hade fått i arbete eller studier. Här uppvisas imponerande siffror. Från CoM-/NavigatorCenter på Hisingen i Göteborg finns exempelvis uppgifter att cirka 45 procent av de 400 deltagarna började jobba eller studera efter att ha varit deltagare i projektet och att ytterligare 15 procent bedömdes ”ha kommit närmare arbetsmarknaden”. Projekten i Ale kommun – Jobbcoach och Mellan Rum – ledde till att nästan hälften av de 46 som deltog hade kommit i någon form av sysselsättning. Av de dryga 750 unga som deltog i Luleås projekt Tusen nya ungdomsjobb rapporterades över 210 ha fått arbete genom projektet och nästan 100 till ha börjat studera, vilket sammanlagt blir runt 40 procent av deltagarna. Av de 136 unga som deltog i Piteås och Skellefteås Kompareprojekt gick mer än 35 procent vidare till jobb eller studier. När det gäller det främsta projektmålet – att bryta de ungas utanförskap och få dem i sysselsättning – rapporterar alltså projekten att de lyckats med runt 40 procent av deltagarna, vilket ligger nära de mål man hade satt upp. I det mellansvenska Nuevo-projektet hade mer än 50 procent av de 127 som vid mätningen hade avslutat sitt deltagande börjat arbeta eller studera.

Det är ytterst imponerande siffror med tanke på hur målgruppen beskrivs – unga med ofta multipel problematik, en blandning av psykisk funktionsnedsättning, läs- och skrivsvårigheter, låg utbildning med oavslutad gymnasieutbildning, missbruksproblem, fysiska sjukdomar och en diffus social problematik. När kritiska frågor ställs om verkligheten bakom siffrorna, erkänns dock en stor osäkerhet kring hur varaktiga dessa resultat är. Då det finns tydliga förväntningar på att nå uppsatta projektmål från såväl finansiärer som huvudmän bakom projektet, strävar projektaktiva efter att kunna rapportera goda resultat. Då gäller ”hårda siffror” – antal i arbete eller studier. Sådana resultatförväntningar styr vad projekten gör och hur resultat ska rapporteras. En deltagare som fått en praktikplats eller ett tillfälligt påhugg eller påbörjat en kurs kan skrivas ut från projektet och rapporteras som ett lyckat resultat. I något projekt uppgav man att kanske en handfull deltagare blivit rejält hjälpta av projektet och faktiskt gjort stora framsteg, de övriga var man mer osäker på – var förändringen varaktig eller bara tillfällig? Vad vi ser är att projekten är intvingade i en presentationslogik. Alla verksamheter som vet att de ska bli utvärderade kommer att presentera så goda resultat som bara är möjligt, projekten är inget undantag. Inom sociologin finns ett sedan länge använt begrepp för detta, ”impression management” (Goffman, 1959).

Fokuseringen på hårda mått – antal i sysselsättning – gör det å andra sidan svårt att rapportera mjukare resultat som man i många fall uppnådde i projekten. Vi fick flera berättelser om

unga som kommit in i projekten med svåra sociala, psykiska och fysiska handikapp, som tack vare projektet brutit stora delar av sitt utanförskap utan att för den sakens skull ha fått arbete eller börjat studera. Det beskrivs som att de ”kommit närmare arbetsmarknaden”. En sådan förändring kan vara betydligt mer avgörande i ett längre perspektiv än en deltagare som med tämligen goda förutsättningar blivit projektdeltagare genom att ha varit utan arbete eller studier i några månader och sedan ha fått ett jobb eller börjat studera efter att ha fått stöd av en coach.

Även om projekten rapporterat mer nyktra resultat och mer verklighetsnära rapporterat framsteg utifrån både hårda och mjuka mått, så måste projekten betraktas som framgångsrika när det gäller att nå projektmålet att minska deltagarnas utanförskap och göra dem mer kapabla till självförsörjning och ansvariga över sina liv. Det är också något som framhävs i de utvärderingar som gjorts efter halva tiden eller som slutrapporter. Det är också basargumentet för påståendet att projekten varit lyckade. Orsaken till det lyckade resultatet uppges vara de tillämpade arbetssätten och metoderna – hade inte projekten kommit igång, så hade de unga med stor sannolikhet varit kvar i sitt etablerade utanförskap.

Det finns ingen skälig grund att ifrågasätta slutsatsen att projektens metoder och arbetssätt varit effektiva, det vill säga gett bra output i relation till insatta resurser. Ungdomsarbetslösheten är generellt hög, och den grupp som projekten har rekryterat deltagare från deltar i mycket liten grad i samhällsaktiviteter. Projekten har gjort det som man tidigare vetat om – man måste kraftsamla för att bryta ett påbörjat utanförskap och det blir allt svårare ju längre det pågår. Här finns intressen att bevaka från olika tänkta aktörer. För den unge handlar det om att få rätsida på livet för att det ska bli värt att leva. För arbetsgivare handlar det om att säkerställa tillgången på arbetskraft. För samhällsbärande organisationer gäller det att få funktionsdugliga medborgare och undvika framtida kostnader för utanförskap.

## LIKARTADE AVSLUTNINGAR OCH FÖRVALTNINGAR AV PROJEKTERFARENHETER

I texten ovan framkom att projekten kunde uppvisa goda resultat – man hade kommit nära de optimistiska projektmål som man satt upp i projektansökningarna när det gällde att minska de unga deltagarnas utanförskap och få dem närmare arbetsmarknad, studier och egenförsörjning. Det hade man gjort genom att tillämpa små varianter på en och samma projektmodell som kännetecknades av ett antal begrepp, exempelvis kartläggning, motivation, självkännedom, handlingsplan, orientering om arbetsmarknad och samhälle, relationsskapande, tålamod, tillgänglighet, bemötande, lösningsfokusering, uppföljning, pröva på, coachning, egenmakt och behovsstyrt. Bakom denna samklang fanns flera samverkande krafter; tidigare erfarenheter av vad som fungerat för grupper i utanförskap, huvudfinansiärens styrverktyg och konsultföretag som specialiserat sig på att sälja en och samma lösning till projektansökare. När projekten sedan närmade sig avslutningsfasen ökade aktiviteterna för att sprida projektresultaten och implementera metoder och arbetssätt. Det fanns två huvudargument för att ta tillvara på projekterfarenheterna – det ena var att projekten faktiskt lyckats nå projektmålet att minska utanförskapet och det andra var att det lönade sig för huvudmännen att i någon form tillämpa projektens metoder och arbetssätt.

Argumenten måste betraktas som mycket starka, nästan tvingande till handling i form av implementering i ordinarie strukturer. Så skedde dock inte. Här fanns två varianter. Den ena var att projekten helt sonika löpte ut och avslutades, varpå någon eller flera av huvudmännen ansökte om nya projektmedel för att starta upp ett nytt projekt som berörde en del av gruppen unga i utanförskap. Det gällde exempelvis i Luleå som tillsammans med Piteå startade UTAN – Unga till arbete i norr – där unga i åldern 16-24 år skulle få möjlighet att komplettera sina gymnasiebetyg. I Nuevos upptagningsområde i Mellansverige fanns planer på att starta ett projekt för de unga mammor som man trodde skaffade barn som en lösning på ett bakomliggande utanförskapsproblem – barnet som försörjningskälla och ingång till ett socialt liv. Den andra varianten var att överta en del av projekterfarenheterna i någon lättviktsversion. Det kunde handla om att som i Kompare fortsätta med måndagsträffar där unga kunde få hjälp med veckoplanering eller att som i Ale permanenta handläggarteamet men med en kraftigt minskad budget, vilket innebar deltid för alla utom den före detta projektledaren.

Varför implementeringen uteblev eller blev så svag trots att projekten gjort vad man hoppats och kunde uppvisa färdiga modeller att implementera analyseras och diskuteras i nästa kapitel.

# Kapitel 5

## ANALYS AV PROJEKTEN UTIFRÅN EFFEKTMÅL
## 5.1 INLEDNING

När erfarenheter från ESF-projekten tas tillvara är tanken att de ska användas någon annanstans än i projekten. Därför kan man inte enbart ha projekten i fokus när implementering studeras. Långt viktigare är då den omgivning i vilken gjord erfarenhet ska implementeras. Det ligger också i linje med vad Europeiska Socialfonden har som uppdrag och verksamhetsidé: ”Socialfonden ska ge ett *mervärde* till den nationella och regionala politiken genom att *ge förutsättningar för utvecklingsarbete och nya idéer*. Därmed ska Socialfonden inte finansiera den *ordinarie verksamhet* som äger rum på nationell, regional eller lokal nivå. Socialfondsprojekt ska också sträva efter att utveckla och föra vidare sina resultat efter projektens slut. Därför är det bra att tänka på hur projektresultaten ska spridas och förankras redan innan projektet sätter igång.”[8] (vår kursivering)

Socialfondsprojekten ska förvisso inte finansiera ordinarie verksamhet men skapa förutsättningar för att förbättra dess kapacitet. Det hjälper alltså inte hur bra ett projekt är om det inte finns några som kan, vill och är beredda att ta emot erfarenheterna från projektet och använda dem i nya sammanhang. Det är alltså nödvändigt att studera samspelet mellan projekt och ordinarie verksamhet. Till skillnad mot föregående kapitel, vilket hade ESF-projektens projektmål som utgångspunkt, kommer vi därför i det här kapitlet att diskutera projektens effektmål.

I samtliga studerade projekt framskymtar tre effektmål. Förutom att hantera ungas utanförskap på sikt var det mer generella effektmålet att utifrån gjorda projekterfarenheter bidra till en bättre och mer ändamålsenlig samverkan mellan berörda huvudmän, framför allt mellan kommunens arbetsmarknadsenhet och Arbetsförmedlingen. Det mer specifika effektmålet var att ta tillvara nya arbetssätt och metoder.

I kapitlet ska vi diskutera möjligheter och hinder för de båda typerna av erfarenhetsspridning. Vi börjar med en kort rekapitulering av vilka effektmål man uppnått, och konstaterar där att erfarenheter från projekten bara i mindre utsträckning är implementerade och lever kvar efter det att projekten formellt avslutats. Med det som grund analyserar vi i kapitlets andra hälft olika aspekter på implementering. Här diskuterar vi relationen projekt – ordinarie verksamhet och svårigheter att göra omprioriteringar. Kapitlet sammanfattas med att vi diskuterar svårigheten med att förena en projektlogik med ordinarie verksamhetslogik.

[8] *http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/Om-Socialfonden/*

## 5.2 IMPLEMENTERING ”LIGHT”

Gemensamt för de studerade samverkansprojekten är att de med hjälp av ett individ- och lösningsfokuserat arbetssätt, praktik, matchning och coachning försökt att underlätta för unga långt ifrån arbetsmarknaden. I projektplanerna framställs det här som tämligen nytt, i synnerhet som det kombineras med samverkan mellan olika organisationer och myndigheter. Flera av projekten har berättat att deltagande ungdomar uppskattar och ser klara fördelar med det här arbetssättet jämfört med ordinarie verksamhet. Som vi påtalade i föregående kapitel var få lösningar nya, i betydelsen unika eller aldrig prövade. Projekten möjliggjorde snarare en kraftsamling, i synnerhet som detta kunde ske i gemensamma processer. En närmare samverkan mellan framför allt arbetsmarknadsenheten, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen, men inte ens det är fullständigt nytt då olika former av samarbete funnits tidigare.  Förutom nya arbetsmetoder handlade också effektmålen om att genom projekten skapa förutsättningar för att samverkan av olika slag skulle kunna fortleva.

Från de olika projekten har vi beskrivit hur man tagit vara på resultat och erfarenheter från projekten i ordinarie verksamhet. Trots att alla projekt arbetat med snarlika metoder och arbetssätt, samt att resultaten av projekten beskrivs på tämligen likartat sätt, är det självfallet variation på hur tillvaratagandet gått till vad gäller såväl form som innehåll. Som rubriken indikerar är vår bedömning att implementeringen är tämligen svag. En kort resumé av kapitel tre med avseende på effektmål följer nedan.

I Piteå och Skellefteå upplever vi att man inom projektet Kompare arbetade aktivt med implementeringen redan från projektstart, kanske mer aktivt än på andra ställen. Aktiviteter tydliggjordes och man diskuterade, analyserade och medvetandegjorde vilka förutsättningarna var för att delar skulle kunna leva vidare. Inom ramen för sina ordinarie tjänster levde tillägnade lärdomar vidare som man använde gentemot målgruppen, i synnerhet vikten av att i ett tidigt stadium få klarhet i vilka behov ungdomen hade och vilken organisation eller myndighet som var bäst skickad att tillmötesgå de här behoven. Man arbetade också vidare med gemensamma möten, fast i mindre skala. Att ha goda relationer med det lokala näringslivet för praktikplatser var även en lärdom som man avsatte tid för. I förhållande till deltagarna arbetade man vidare med flexibel validering. Erfarenheter från projektet levde på så sätt vidare, men i mycket nedbantad form.

I projektet Jobbcoach/Mellan Rum i Ale kommun försökte man i det lilla att hitta former som kunde implementeras, framför allt det handläggarteam som arbetat i projektet. Det arbetssätt som de utvecklade, bland annat måndagsmöten och informationsdelgivning, arbetade man vidare med utan att några egentliga resurser tillfördes. Förutsättningarna för det här var tämligen goda då man var lokaliserade nära varandra, och fortsättningen kunde därför drivas mycket på eget

initiativ utan ytterligare resurser.

Navigator-Centrum i Göteborg var placerat inom ett samordningsförbund. Flera verksamheter inom förbundet arbetade redan i nära samverkan med både huvudmän och berörda målgrupper. Förutsättningarna för att samverkan skulle leva vidare var därför tämligen goda. Verksamheten avstannade dock när projektperioden och medlen var slut. Projektledaren, som hade sin tjänst på arbetsmarknadsenheten i en av stadsdelarna, verkade emellertid för att flera av de projektanställda projektmedarbetarna skulle erhålla tillsvidareanställning inom sin enhet. På det viset tog man tillvara kompetens och erfarenhet från projektet.

I projektet Nuevo i fem städer i mellansverige gick man i likhet med de andra projekten in med föresatsen att projektet skulle leva vidare efter projekttiden. Samverkan skedde inte bara mellan olika huvudmän i en kommun, utan ett lärande spreds även mellan de berörda städerna. För det senare arbetade man aktivt bland annat med projektsamordnare som lade mycket kraft på att utveckla ”varumärket” Nuevo, bland annat med en hemsida, seminarieserie och aktiv påverkan gentemot relevanta aktörer i städerna. Den uppmärksamhet ungdomsarbetslösheten fått, bland annat genom samarbetet städerna emellan, hade enligt företrädarna bidragit till att mer tydligt sätta frågan på kommunernas agendor. Parallellt arbetade man i städerna med sina projekt, alla med lite skilda profiler, men med det gemensamt att man arbetade snarlikt gentemot berörd målgrupp. I likhet med de andra studerade projekten levde också resultat och erfarenheter vidare främst genom de personer som varit verksamma inom projekten.

I Luleå och projektet Tusen nya ungdomsjobb jobbade man inte vidare med projektgruppens implementeringsförslag, inte för att erfarenheterna inte varit goda, utan för att kommunen inte sa sig ha råd. Förespråkare för projektet var besvikna, men förvaltningsledningen menade att projektet inte avstannat helt. De goda erfarenheterna från projektet skulle leva vidare i ett nytt externt finansierat samverkansprojekt.

Kanske kan man sammanfatta med en liknelse; på samma sätt som bilar drivs med drivmedel och stannar när tanken är tom, drivs projekt med projektmedel och den dag projektmedlen är slut, så bromsas projekten kraftigt in eller stannar helt, om inte resurser tillförs. Det visar bland annat att det inte är erfarenheterna i sig som ger kraft och energi åt implementeringen, hur goda de än är, utan snarare hur förutsättningarna ser ut i berörda permanenta organisationer för en fortlevnad. I brist på mer medel måste man istället arbeta med förankring.

## 5.3 PERSONBUNDEN FÖRANKRING SNARARE ÄN STRUKTURELL FÖRANKRING

Att ta vara på resultat och erfarenhet kan liknas vid ett förankringsarbete. Genomgående är vårt intryck av studerade projekt att förankringen främst var personbunden. Implementeringen antogs gå till på så sätt att personal verksamma i projektet förde vidare och själva arbetade utifrån gjorda lärdomar när de gick tillbaka i ordinarie tjänst. I några fall har vi sett blygsamma exempel på vad man kan kalla strukturellt stöd, att man bevarat en mötesstruktur från projektperioden och på så sätt förlängt samverkan olika huvudmän emellan.

Vi har däremot inte sett några exempel på att ett nytt och innovativt arbetssätt mer systematiskt dokumenterats och produktifierats, exempelvis i form av en manual för hur man bör arbeta med ungdomar långt från arbetsmarknaden. Till skillnad mot personbunden kunskap och erfarenhet kan en manual mycket lättare spridas vidare till andra utanför projektet. Förutom en manual i sig kan man även tänka sig att det genomförda arbetssättet också mer uttryckligen skulle bli föremål för en diskussion om evidens i enlighet med de ideal som är tämligen spridda och förhärskande inom mycket av människovårdande verksamhet, inte minst den som organiseras runt socialtjänsten. Ett evidensbaserat arbetssätt tror vi nämligen har en större överlevnadspotential men vi har inte sett exempel på det.

Det nygamla arbetssättet som merparten av projekten arbetade efter var kostnadskrävande – det möjliggjordes med hjälp av externa projektmedel. Ingen av projektföreträdarna har beskrivit något som man kan kalla ett ”lean project”, där man utvecklat ett smartare arbetssätt som antingen gör berörda ungdomar fortare ”change ready”/”jobb ready” eller att man i projekten utvecklat kostnadseffektiva organisationsformer där många unga kunnat utvecklas med magra personalinsatser. Då implementeringen av projektens metoder och arbetssätt skulle bli kraftigt kostnadsgenererande, var det knappast konstigt att företrädare för ordinarie verksamheter visade ett ljumt intresse för att i full skala överta och tillämpa dessa. Vi återkommer strax till en mer utvecklad diskussion om nyttan med ekonomiska argument.

Vi har inte heller sett exempel på att projekten utvecklat ett nytt och innovativt organisationssätt där alla för ungdomen berörda huvudmän samverkar. På motsvarande sätt som man för barn och ungdomar utvecklat konceptet familjecentral där olika huvudmän möts, ofta i en lokal, för att i samverkan förebygga och hantera problem för barn och familjer. Med inspiration från det här hade man kunnat utveckla motsvarande organisatoriska koncept; en ungdomscentral, där man samordnar sina resurser för tvärdisciplinär förebyggande och främjande organisationsövergripande samverkan. Att tänka i motsvarande banor hade emellertid säkert ställt krav på att vidga samverkan i de studerade ESF-projekten till

att även mer tydligt inkludera andra aktörer i projektet, såsom skolan, i synnerhet gymnasieskolan och vuxenutbildningen. På de ställen projekt bedrivits inom samordningsförbund kan möjligtvis embryon till det här skönjas. Vi återkommer till det här i nästa kapitel när vi diskuterar olika strategier.

Sammantaget förefaller varken projektaktiva eller styrgrupper haft någon genomtänkt idé eller plan för hur projektens resultat ska implementeras. Förankringsarbetet har därför blivit personbundet snarare än strukturellt. Arbetssätt och metoder i projektet har inte varit anpassade till ordinarie verksamhets förutsättningar, ej heller har man prövat modeller som inkluderar alla de aktörer som på ett eller annat vis har betydelse för målgruppen. Förutom en personbunden förankring har man försökt att förankra gjorda erfarenheter och resultat med hjälp av argument. Vi ska nedan titta närmare på en argumentationslinje som flera projekt begagnade sig av, närmare bestämt socioekonomiska argument.

## 5.4 ”DET LÖNAR SIG” OCH ARGUMENT SOM INTE BITER

I alla projekt har man försökt att argumentera utifrån olika typer av samhällsekonomiska bokslut, såväl i gjorda utvärderingar som vid våra intervjuer med projektföreträdare och fokusgrupper.

Bokslutsargumenten finns koncentrerade i de skrifter som utarbetats av exempelvis Temagruppen Unga i arbetslivet i syfte att uppmärksamma projekten och få de samverkande projektparterna att ta till sig projektens metoder och arbetssätt (Temagruppen Unga i arbetslivet, 2010, 2011b). Dessa skrifter, som kan sammanfattas med devisen ”det lönar sig”, integreras i projektens utvärderingar. Där berättas om deltagare innan projektet och hur deras utanförskap startar och växer tills det blivit cementerat. Det följs av en kalkyl som visar på dels uteblivna skatteintäkter på grund av arbetslöshet, dels samhällskostnader för att ta hand om de problem som följer i utanförskapets kölvatten. Sedan görs en alternativ berättelse, som bygger på att samlade insatser av den typ som projekten står för bryter utanförskapet och gör deltagarna till aktiva samhällsmedborgare. Då blir siffrorna snart positiva, redan medan de personalkrävande projekten pågår. Argumentationen och sifferexercisen i dessa skrifter är i sig trovärdiga. Ur ett strikt rationellt perspektiv borde sådana socioekonomiska argument påverka huvudmännen bakom projekten att på något sätt ta över och tillämpa de metoder och arbetssätt som använts i projekten. Inte bara kommunerna och Arbetsförmedlingen, utan även Försäkringskassan, landstingen, rättsväsendet, kan alla långsiktigt minska sina utgifter genom att med projektens metoder och arbetssätt bryta de ungas utanförskap. Det kan därför finnas anledning att stanna upp inför denna typ av argumentation och se hur den fungerar i praktiken.

Ingen av alla dem som vi har intervjuat har kunnat anföra några bevis eller tecken på att dessa argument påverkar beslutsfattare att implementera projektens metoder och arbetssätt. Det kan synas märkvärdigt, men då glömmer man en grundläggande premiss – i vårt samhälle agerar organisationer och deras företrädare utifrån den tidsperiod som mäts och det är för den offentliga sektorn i normalfallet innevarande budgetår. Den absoluta merparten av budgeten är redan intecknad och utrymmet för större förändringar är klart begränsat. Frågor som rör långsiktiga effekter och förändringar hamnar därför på en högre policynivå, i politikens värld. Här kan man ge förändrade uppdrag med fokus på ”vad”-frågan. Frågor om metoder och arbetssätt hör emellertid till ”hur”-frågan och betraktas som delegerade till organisationernas chefer. Det gör att socioekonomiska beräkningar som visar på stora vinster eller stora besparingsmöjligheter hamnar i tomrummet mellan organisations- och policynivån, precis som de unga i utanförskap i normalfallet hamnar mellan de offentliga organisationernas ”stolar”.

Kanske gäckar oss språket här. Vi talar om samhällsekonomiska bokslut när vi snarare borde tala om organisationsekonomiska bokslut. Visserligen tillhör de företrädare vi talat med olika

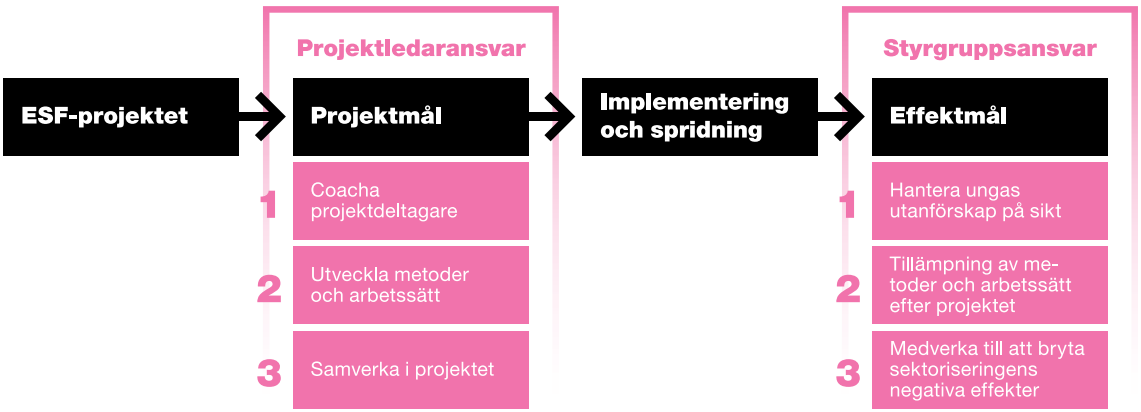
typer av samhällsorganisationer, men i de berörda organisationerna förefaller steget vara långt till att även låta sig vägledas av argument baserade på samhällsekonomiska kalkyler. Det beror främst på att företrädarnas mandat enbart är organisatoriskt och i flertalet fall begränsat till en enhet. Samhällsekonomiska argument i den här kontexten riktar sig till en annan målgrupp, kanske främst dem som har möjlighet att besluta om innehållet i och skriva om myndigheters regleringsbrev.

Om inte socioekonomiska kalkyler som visar på långsiktig lönsamhet har någon påtaglig effekt på dem som man vill ska förvalta projekterfarenheterna och tillämpa prövade metoder och arbetssätt, vad kan då påverka? Det vore kanske att projekten påvisar vinster i realtid. Under tiden som projekten pågår uträttar de ett arbete som delvis inte uträttats innan projekten startade, nämligen att intensivt arbeta med de unga så att de får förutsättningar att bryta sitt utanförskap. Men projekten uträttar också ett arbete som i realtid minskar belastningen i de organisationer som utgör projektens huvudmän. I kommunerna kan socialtjänsten och arbetsmarknadsenheter hänvisa svåra fall till projekten och därmed koncentrera sig på enklare klienter. Samma sak gäller på arbetsförmedlingarna. På försäkringskassorna vet man att de unga som finns inskrivna i projekten är i sysselsättning och berättigade till ett visst stöd, försäkringsfrågan bli därmed inaktuell åtminstone så länge de är projektaktiva.

På det sättet – genom avlastning – lönar sig projekten i realtid för projektens huvudmän. Man skulle kunna kalkylera på värdet av en sådan omedelbar avlastning, på samma sätt som man kan beräkna de långsiktiga besparingarna om man använde projektens metoder och arbetssätt. Det är emellertid inget som görs, inte heller har man använt sig av avlastningsargumentet för att visa på projektens värde. Avlastningen kan ju noteras och beräknas i realtid, samtidigt som den utger löftet att också i framtiden avlasta ordinarie strukturer från en grupp som man varken har resurser eller kompetens att hantera. Motargumentet skulle vara att avlastningen är svår att beräkna eller att den är så omärklig att den snarare skulle minska projektens legitimitet. Frågan bör undersökas närmare – här finns utrymme för ett framtida utvecklingsarbete.

## 5.5 EN FÖRSTA UPPSUMMERING

Förvisso har implementeringen varit uppe på dagordningen redan innan projekten formellt startade. I studerade projektplaner har man klart och tydligt skrivit in att gjorda erfarenheter ska tas tillvara i ordinarie strukturer. Det är också själva andemeningen med ESF-projekten. Vilken projektaktör ska då driva det här arbetet – styrgruppen som företrädare för projektägaren eller projektledaren? Arbets- och rollfördelningen i projekten uppfattas som grumlig, kanske främst för att projekten sker i samverkan. Gängse projektledningslitteratur är tämligen tydlig, projektledaren ska se till att projektet når uppställda projektmål och styrgruppen ska tillgodose beställarens/ägarens intressen, bland annat att effektmål nås. I bilden nedan, som introducerades i kapitel 1, tydliggör vi ansvar i förhållande till projekt- och effektmål. Som vi också beskrev i föregående kapitel har inte styrgrupperna i tillräcklig grad arbetat aktivt med frågan inom ordinarie verksamhet. Antingen har styrgrupperna varit för operativa eller så har de varit för frånvarande. I det första fallet har de stöttat projektet med att nå uppställda projektmål men inte att nå effektmål. I det senare fallet har de varken engagerat sig för att nå projektmål eller effektmål.




**Figur 5.1**
Projektledaransvar och styrgruppsansvar

Vi har inte heller hört exempel på att ordinarie verksamhet uttryckligen gjorts mottaglig för att tillvara metoder och arbetssätt som upplevts som framgångsrika. Kanske har det att göra med att projekten i sin utveckling av nya arbetssätt inte har produktifierat det nya, utan att det nya vägleds av allmänna begrepp såsom lösningsorienterat och coachande förhållningsätt. Eftersom dessa begrepp används i det språkbruk ordinarie verksamhet redan har för att beskriva vad man gör, kan de svårligen ändra rutiner och beteenden.

Som vi konstaterade ovan lever inget av de studerade projekten kvar mer än i marginell omfattning.  Det visar att projektet har bevisbördan, ska bevisa att projektet är värt att implementera, att ordinarie verksamhet har tolkningsföreträde, avgör vad som ska implementeras. Erfarenheter vunna i projekten har svårt att påverka och styra berörda permanenta verksamheter i en radikalt ny riktning. Berörda organisationer kan snarare betraktas som en given restriktion för vilka projekterfarenheter som kan genomföras.

Vi har konstaterat att projekten inte avsatt speciella resurser för att nå effektmålen, mer än marginellt. Resurserna har använts till att uppnå projektmål. Här kunde man tänka sig att delar av projektmedlen initialt avsattes för implementering, alternativt att ESF-rådet höll inne med projektmedel och att medel för erfarenhetsspridning kunde sökas i ett senare skede. Förvisso (projekt) anställdes en samordnare med uppgift att handha implementeringen i Nuevo, men merparten av det arbetet handlade om att bygga upp varumärket kring projektet som ett unikt samverkansprojekt mellan olika kommuner i den berörda frågan. Huruvida det ger bärkraft för någon mer omfattande implementering är fortfarande en öppen fråga. Personen som arbetade som samordnare arbetar nu med något annat.

Projekten har arbetat med att försöka fastställa, mäta och värdera vad man har gjort. Det finns dokumenterat i utvärderingar. Här är det framför allt arbetet med projektmålen som mäts och utvärderas, och flera olika procentangivelser finns redovisade för att visa på olika grader av måluppfyllelse. Vi har även visat hur man använder pay off mätningar och andra former av socioekonomiska bokslut. Men vi har också redogjort för att projektledarna inte upplever att den typ av argument som pay off-metoden uppmärksammar förefaller att påverka viljan att implementera projekterfarenheterna. Utifrån de projekt som har ingått i denna studie verkar det normala resultatet vara att bara några få och inte så kostnadskrävande element av de använda metoderna och arbetssätten implementeras. Man kan beskriva det som en lättviktsversion av projektens metoder och arbetssätt.

## 5.7 VARFÖR BLIR DET BARA EN LIGHTVERSION AV IMPLEMENTERINGEN?

I föregående kapitel konstaterade vi att projekten var tämligen lätta att initiera – i synnerhet som externa medel fanns att söka. Visserligen tog det i regel närmare ett halvår innan samarbetet fungerade operativt. Men därefter kunde projekten i regel visa goda resultat. För berörda ungdomar som kom i kontakt med projekten verkar det i flertalet fall ha varit bra projekt. Men, som vi konstaterat ovan, har projekten bara blivit just bra projekt. Alltför lite lever kvar efter projektslut inom ordinarie strukturer, något som utlovades vid uppstart.

I fört resonemang har vi löpande gjort vad man kan kalla empirinära analyser. Nedan kommer vi att vidga analysen till att mer tydligt diskutera relationen temporärt (projekt) och permanent (huvudmännens ordinarie verksamheter), prioriteringar och budgetprocess samt olika logiker som verkar inom projekt och ordinarie verksamhet.

## SKÄL TILL ATT PROJEKT ÄR POPULÄRA SOM FÖRÄNDRINGSVERKTYG

I såväl beskrivningen av studerade projekt som den inledande analysen i föregående kapitel av projektmål förefaller valet av projekt som förändringsverktyg vara i det närmaste självklar. Projekt kännetecknas av att vara både uppgiftsorienterade och tidsbegränsade, vilket ska resultera i en förändring. Det gör projektet till en temporär, specialinriktad satsning. Till den generella politiken adderas specialdestinerade medel som ska utveckla och förändra befintliga strukturer för att härigenom underlätta ungas inträde på studie- eller arbetsmarknaden. Det finns ett flertal skäl till detta.

För det första kan vi se politiska skäl. Det är viktigt att signalera till allmänheten och andra intressenter att man tar frågan om unga långt ifrån arbetsmarknaden på allvar, och därför utvecklas en särskild satsning med öronmärkta resurser riktade mot berörd målgrupp. Politiken upprätthålls på flera olika nivåer, alltifrån EU via Europeiska Socialfonden, över nationell nivå till lokal kommunal nivå. Projektmedel, medfinansiering och partnerskap möjliggör ett kraftfullt samfällt agerande.

För det andra kan vi se administrativa skäl. Frågans angelägenhetsgrad skapar ett behov att etablera mer tydliga mål för satsningen. Det ska underlätta inte bara styrning och kontroll att mål nås utan även möjligheten att utvärdera projekten och utifrån dem dra lärdomar som kan användas framöver. Projekt som temporär organisationsform möjliggör det här på ett helt annat sätt än

om man hade förstärkt resurserna inom ordinarie strukturer.

För det tredje kan vi se organisatoriska skäl. Satsningen är inte bara ett sätt att lindra organisatoriska dysfunktionaliteter under projekttiden utan ska även bilda underlag för organisatoriska omprövningar. Att organisera i projekt signaler innovation, vilket gör att de inblandade i projekten lättare kan avvika från traditionella förfaringssätt och agera på nya sätt. De här tre skälen får till konsekvens att projekt tenderar att särkopplas från ordinarie verksamhet.

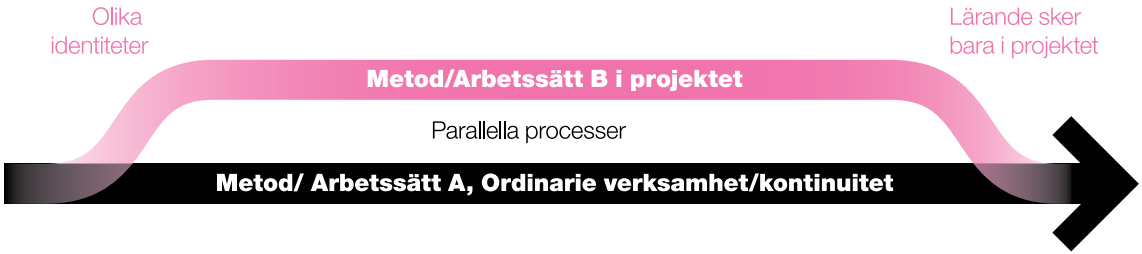
## SÄRKOPPLINGENS KONSEKVENSER

Studerade projekt och kommuner hade alla erfarenhet av att arbeta med utveckling och förändring i projektform, och flera gav också uttryck för att det råder skillnader mellan förutsättningarna att bedriva verksamhet inom projekt jämfört med inom ordinarie verksamhet. Uppfattningen om projekt är att de främst initieras för att lösa specifika problem och utmaningar, och till projektet kopplas därför resurser som många gånger får användas på ett mer obehindrat sätt – ett tillskott som ska generera ett mervärde och utveckling. Den ordinarie verksamheten kan inte på motsvarande sätt ha utveckling för ögonen utan handlar snarare om att upprätthålla omfattande arbetsuppgifter som till stor del bestäms genom tradition och budget. Projektet kan använda sina resurser på ett betydligt friare sätt riktat mot en viss målgrupp, medan ordinarie verksamhet blir mer produktionsorienterad, där fokus är helhetens bästa. Ordinarie verksamhet uppfattas härmed utgöra byråkratin, medan projekten finns vid sidan om, med större möjlighet att företa sig olika aktiviteter. De här strukturella förutsättningarna har också implikationer på implementering. Genom att organisera i projektform skapas en särkoppling mellan temporär och permanent organisering. Denna särkoppling genererar tre konsekvenser i olika skeden av projektförloppet som tillsammans förstärker implementeringsproblemet:

1) skapar olika identiteter, där projekten står för förnyelse och löpande verksamhet står för tradition.

2) utvecklar parallella aktiviteter, där både projekt och löpande verksamhet är fullt upptagna med sina respektive agendor. Det nya prövas och utvärderas inte i den permanenta verksamheten under projektets gång.

3) Vid utvärderingar fokuseras projektens aktiviteter, resultat och lärande i fokus, inte vad de permanenta organisationerna har lärt av projekten.




**Figur 5.2**
Särkoppling mellan projekt och ordinarie verksamhet.

Den första konsekvensen av särkoppling uppstår redan initialt när projektet startar. Projektet innebär en klar organisatorisk avgränsning snarare än ett utbyte med de permanenta verksamheter som projektet är en del av. Projekt görs till en separat åtgärd, skild från ordinarie verksamhet. Innehållet i projektet kommer i huvudsak att styras av tilldelad projektbudget och vad den möjliggör, och inte av de faktiska förutsättningar som finns inom ordinarie strukturer rörande problem, var behoven är som störst att tänka nytt eller inom vilken del ett bra förslag får störst effekt. När verksamheten är organiserad som ett projekt, finns det en mängd olika gränser som definierar verksamheten och avgränsar den från annan verksamhet. En vanlig föreställning är nämligen att ett projekt möjliggör lärande, ett sätt att bryta gamla rutiner, upptäcka nya metoder, åstadkomma förändring, eller erbjuda mer flexibla lösningar än den permanenta organisationen normalt kan (Bresnen, 2006). Detta gör det lämpligt att använda projekt för att genomföra förändring. Då måste först projekt separeras från det ordinarie arbetet, vilket innebär att gränser skapas mellan permanent och temporär verksamhet. Härmed skapas nya organisatoriska identiteter. I våra fall var det tydligt att gränsdragningen blev en viktig fråga, både initialt och under projektet. I projektplanerna gjordes olika avgränsningar, exempelvis bestämdes det vilka som var föremål för projektsatsningen samt vilka medarbetare som skulle ingå i projekten. Det gjordes klart vem som skulle utveckla nya arbetsmetoder och praxis och vilka som skulle bli föremål för en framtida förändring. Samverkansprojekten planerade för att utveckla strukturer och processer för att samordna framtida

aktiviteter också utanför projekten inom berörda ordinarie strukturer. Kring projekten skapades på så sätt en identitet som skiljde sig från den identitet som ordinarie verksamheter förknippades med. Det ena kännetecknades av innovation och nytänkande medan det andra var drift i traditionella, etablerade banor. Här uppkommer ett första hinder för implementering – om syftet är att genom projekt förändra den löpande verksamheten, är det viktigt att projekt och ordinarie verksamhet inte blir alltför särkopplade (Johansson, Löfström & Ohlsson 2007).

Den andra konsekvensen av särkoppling sker framför allt under projektets genomförandefas, då projektet utvecklar parallella aktiviteter, snarare än integrerade arrangemang. Som beskrivits löpte projekten på parallellt med ordinarie verksamhet. Projekten ägnade all sin tid åt att främst försöka infria projektmålen och man arbetade därför i huvudsak inåt i projekten. Det var i projekten man aktivt arbetade med att samverka och utveckla nya arbetsmetoder. Visserligen hölls workshops där erfarenheter från projekten presenterades för en vidare krets, men dylika presentationer, hur intressanta de än må vara, förpliktigar inte att ändra vara sig strukturer eller beteende. De som skulle överbrygga och koppla samman projekt och ordinarie verksamhet var därför främst styrgrupp, det vill säga den permanenta organisationens chefer och andra specialister. Det var de som hade mandat och möjlighet att se till att kunskap från projekten togs tillvara och påverka befintliga strukturer och processer. Som vi beskrivit ägnade de inte i tillräcklig grad uppmärksamhet åt detta, utan de föreföll var fullt sysselsatta med sina vanliga aktiviteter inom respektive strukturer. Det var inte förrän det sista halvåret som en mer genomgripande diskussion om tillvaratagande började, och som flera konstaterade var det då oftast för sent.

Den tredje konsekvensen, som främst berör projektens avslutningsfas, behandlar systemet för övervakning och utvärdering. Det tenderar att i huvudsak vara inriktat på själva projekten och inte vad de permanenta organisationerna lärt sig. Alla de utvärderingar som vi tagit del av sätter projekten och vad man där åstadkommit i förgrunden. Utvärderingar i sig bidrar till att skapa uppmärksamhet, det vet vi, och vad som uppmärksammas bidrar troligtvis också till vad som blir utfört. Ovan konstaterade vi att det var i projekten man utvecklade samverkan och arbetet med nya arbetsmetoder och det har utvärderingarna uppmärksammat. Genom att även utvärdera ordinarie verksamhet hade uppmärksamhet kunnat riktas mot hur erfarenheter och kunskaper från projektet var tänkta att tas emot i den permanenta organisationen. Det är därför inte märkligt att effekterna bara begränsades till personbundet lärande och att mer genomgripande systemförändringar inom ordinarie strukturer lyste med sin frånvaro. Hade det senare uppmärksammats i ett tidigt stadium hade det troligt förbättrat förutsättningarna för att även satsa projektmedel på att utveckla organisatoriska arrangemang så att effektmålen lättare kunnat nås. De hierarkiska styrformerna inom ordinarie strukturer är inte likformiga med de styrformer som utvecklas inom projekten.

## MEDEL SNARARE ÄN MÅL SKAPAR HANDLING

I samband med utlysningen av ESF-medel skapas ett regulativt, normativt, kognitivt och imaginärt ramverk som gör att intressen sammanfaller och möjliggör handling. Intentioner, planer och mål ska leda till handling, men kopplingen mellan intentioner och handling är svag; handling kan lika väl utlösa intentioner. Det är ofta så att gemensamma medel och inte gemensamma mål genererar handling, organisationer är ”loosely coupled systems” (March & Olsen, 1975; Weick, 1976). Visserligen sker en intern medfinansiering i termer av tid och lokaler, men eftersom dessa åtminstone i viss mån skulle användas till berörd målgrupp, innebär extern finansiering att de projektaktiva får en större budget att göra aktiviteter för. Finansiering från externt håll möjliggör att involverade huvudmän och berörda nivåer inom respektive huvudman enas kring en projektansökan. Externa medel är alltså det smörjmedel som krävs för att det ska bli ordentlig ”projekverkstad”. Projekt är därmed ett sätt att erhålla utvecklingsmedel för verksamheten, medel som i regel inte finns inom ordinarie budget. Förhoppningarna i projektplanerna blir därför stora. Projekt utlovar en början och ett slut, och däremellan både nyskapande och omhändertagande av ett problem. Inbäddat i ESF-satsningen utlovar dessutom projektbegreppet ordning och kontroll, samtidigt som obundenhet och gränsöverskridande möjliggörs. Kort sagt, projekt framstår som permanent framgångsrikt.

När man väl fått ansökan beviljad drivs, som vi visat, utvecklingsarbetet inom projektet tämligen avgränsat från annan verksamhet, både organisatoriskt och ekonomiskt. Inom projektet görs erfarenheter, inte bara om berörd målgrupp (projektmål), utan även av hur samarbetet kan utformas mot berörd målgrupp (effektmål). I flera fall har erfarenheterna av det senare varit goda – nya arbetssätt har utvecklats, sektorsgränser kan överskridas och tvärsektoriell samverkan inom projekten har visat sig vara möjlig.

Projektet kommer därför att representera ett intresse som är villigt att driva förändringen vidare. Men eftersom fortsatt drift innebär kostnader på kort sikt och externa medel är förbrukade förutsätter fortsatt drift omprioriteringar inom befintliga huvudmän. I studerade projekt var nettobidraget, det vill säga den ESF-finansierade delen, per ungdom i snitt 50 000 kr. Frågan är om ordinarie verksamhet har möjlighet att ta över aktiviteter som riskerar att vara kostnadsgenererande? Från alla projekt fick vi berättat att man diskuterat hur man framöver ska få ordinarie verksamhet att bära kostnaderna. Möjlighet och volym för det är alltid avhängigt av vad ekonomin inom ordinarie verksamhet tillåter. Det här leder över diskussionen på budget och svårigheter att göra omprioriteringar.

## SVÅRIGHETEN ATT GÖRA OMPRIORITERINGAR INOM ORDINARIE VERKSAMHET

Budget är det instrument man övergripande använder för att göra prioriteringar i verksamheten. Det ger lätt intrycket att både verksamhet och inriktning kan omprövas, vilket inte är fallet. Den huvudsakliga verksamheten, personal, lokal och utrustning och därmed befintliga rutiner är redan fastställda sedan tidigare. Budget är inte bara ett uttryck för ekonomi utan upprätthåller även etablerade förståelseformer. Det handlar om hur vi gör tolkningar och bedömningar av verkligheten i form av etablerade synsätt – ”så här är det ju”. Men också om etablerade praktiker – ”så här går det till”. Visserligen har man inom projekten blivit medveten om att etablerad praktik inte alltid underlättar för ”ungdomar långt från arbetsmarknaden”. Genom projekten har man i handling kunnat ifrågasätta rådande sektorisering, bland annat har projekten berett möjlighet att pröva andra tillvägagångssätt såsom coachning och samverkan. Men därifrån till att tro att permanent verksamhet enligt nästa års budget ska bedriva en annan och dyrare verksamhet, har inte visat sig vara realistisk.

Det här är inget unikt för studerade ESF-projekt. I budgetprocesser finns alltid väktare och förkämpar (Wildavsky 1975, Brunsson och Jönsson 1979, Jönsson och Lundin 1979), och kopplat till studerade ESF-projekt kan man överlag säga att väktarna av ordinarie verksamhet har tolkningsföreträde före projektens förespråkare. Trots att projekten i ekonomisk mening många gånger är små i förhållande till enheternas budgetar, hör vi från projektledare hur svårt ordinarie verksamhet har att själva finansiera en fortsättning av projekten. Fenomenet kan förstås med hjälp av Wildavskys (1975) teori om budgetering, där den tröghet som verkar råda i omprioriteringar förklaras av att de parter som deltar i budgetprocessen snarare är socialt än ekonomiskt rationella. Parterna som medverkar i budgetprocessen har starka sociala bindningar och har därför ett eget intresse av att bibehålla status quo. Vi vet från tidigare studier att det är mycket lättare att inte alls ta ansvar för, eller åtminstone snåla in på, det som inte uppfattas tillhöra den ordinarie verksamheten (Holmblad Brunsson 2005). Ny verksamhet kan föras in om det sker utom tävlan med ordinarie verksamhet, exempelvis om någon annan betalar. Det här är också en möjlig förklaring till att några av de studerade ESF-projekten både funnits i snarlika tidigare tappningar och verkar efterträdas av nya sådana – de har kunnat överleva tack vare yttre resurstillskott. Säkerligen kommer några av ESF-projekten att överleva i ny version tack vare nya projektmedel.

Att å ena sidan starta upp och genomföra ett projekt och å andra sidan ta tillvara erfarenheter från projekt är sålunda två olika handlingsarenor – vad som framstår som en ”god” erfarenhet på den ena arenan behöver inte uppfattas på samma sätt på den andra arenan. Organisationsforskare brukar då tala om lös koppling och frikoppling

(Weick 1976, Meyer & Rowan 1977). Att det inte blev som det var tänkt kan förvisso vara en intressant iakttagelse, men det är mer intressant att försöka ta reda på hur det blev som det blev och varför. För att överbrygga lösa kopplingar talar andra organisationsforskare om översättning (Czarniawska-Joerges and Sevón 1996) – att erfarenheter, arbetssätt och metoder omformuleras utifrån lokala förutsättningar som olika aktörer verkar under. Aktörer anpassar då arbetssätt och erfarenheter utifrån sina egna intressen.

Det är aktörernas vilja, kunnande och förmåga som ger fart och energi åt tillvaratagandet och inte erfarenheterna i sig – hur goda de än må vara. Från ett aktörsperspektiv är då andras gjorda erfarenheter, exempelvis nya metoder och arbetssätt, bara en del i det sammanhang som man har att ta hänsyn till. Det finns många gånger närmare överväganden som också måste uppmärksammas när erfarenheter ska tas tillvara. Exempel på detta är aviserade besparingar, konkurrerande professionella värden, tillgänglig kompetens och andras erfarenheter. Det är heller inte ovanligt att man har fullt upp med andra arbetsbestyr, varför man vare sig vill eller kan ändra befintliga rutiner och arbetssätt. Det är inte ovanligt att det finns nya problem och projekt, som man kanske hellre vill ge sig i kast med, än att omsätta det senaste projektets erfarenheter i ordinarie verksamhet. Erfarenheter från ESF-projekten och implementeringen av desamma konkurrerar alltså om ett marginellt förändringsutrymme.

## 5.8 SAMMANFATTNING: PROJEKTLOGIK OCH VERKSAMHETSLOGIK

Beskrivningen och analysen av de olika projekten, i synnerhet analysen kring effektmål, visar på grundläggande skillnader mellan projektorganisering och organiseringen av permanent verksamhet. Mellan dem skapas olika gränser och dessa gränser har varit svåra att överbrygga. Vi konstaterade därför att både samverkan och lösningsorienterat förhållningsätt tenderar att kapslas in i projekten, snarare än integreras med löpande verksamhet. Projekt är per definition temporära och mål- och handlingsinriktade, medan offentlig förvaltning är institutionaliserad i en lång tradition av politiska beslut och lagstiftningsaktiviteter. De senare är – och bör i många fall vara – svåra att förändra i en hast. De olika formerna av organisering har alltså olika logik, och som vi visat utvärderas de på olika sätt.

Dessa skillnader orsakar inte några särskilda problem under löpande projektperiod – förutom att de tenderar att isoleras från varandra – men blir märkbara vid projektets slut när erfarenheter ska tas tillvara. Alla projekt skapar emellertid inte den här utmaningen. Exempelvis gör inte infrastrukturprojekt det. Så är inte fallet med förändringsprojekt. Vi känner igen mönstret från andra samverkansprojekt inom och mellan män-

niskovårdande organisationer (Jensen 2007, Jensen & Kuosmanen 2008, Jensen, Johansson & Löfström 2011).

Ordinarie verksamhet bedriver redan parallell välfärdspolitik inom samma politikområde som projekten, men med en annan organiseringslogik. När merparten aktiviteter genomförs via de traditionellt hierarkiska strukturerna, samtidigt som begränsad verksamhet inom området bedrivs temporärt och på extraordinär samverkansbasis, uppstår implementeringsproblem därför att de senare ska påverka de förra. Olika logiker kommer då att konkurrera med varandra. Tillspetsat kan man förenkla och hårdra de olika logikerna i enlighet med figur 5.3.

| | **Logik i temporära organisationer** | **Logik i permanenta organisationer** |
|---|---|---|
| **Verksamheten** | Skapas under genomförandet | Bedrivs i enlighet med fastställda rutiner |
| **Organisatoriska relationer** | Nätverk – avtal och överenskommelser | Hierarkisk – "linjen gäller" |
| **Styrning och implementering** | Samråd och konsensus, övertalning | Följa regler och direktiv, auktoritet |

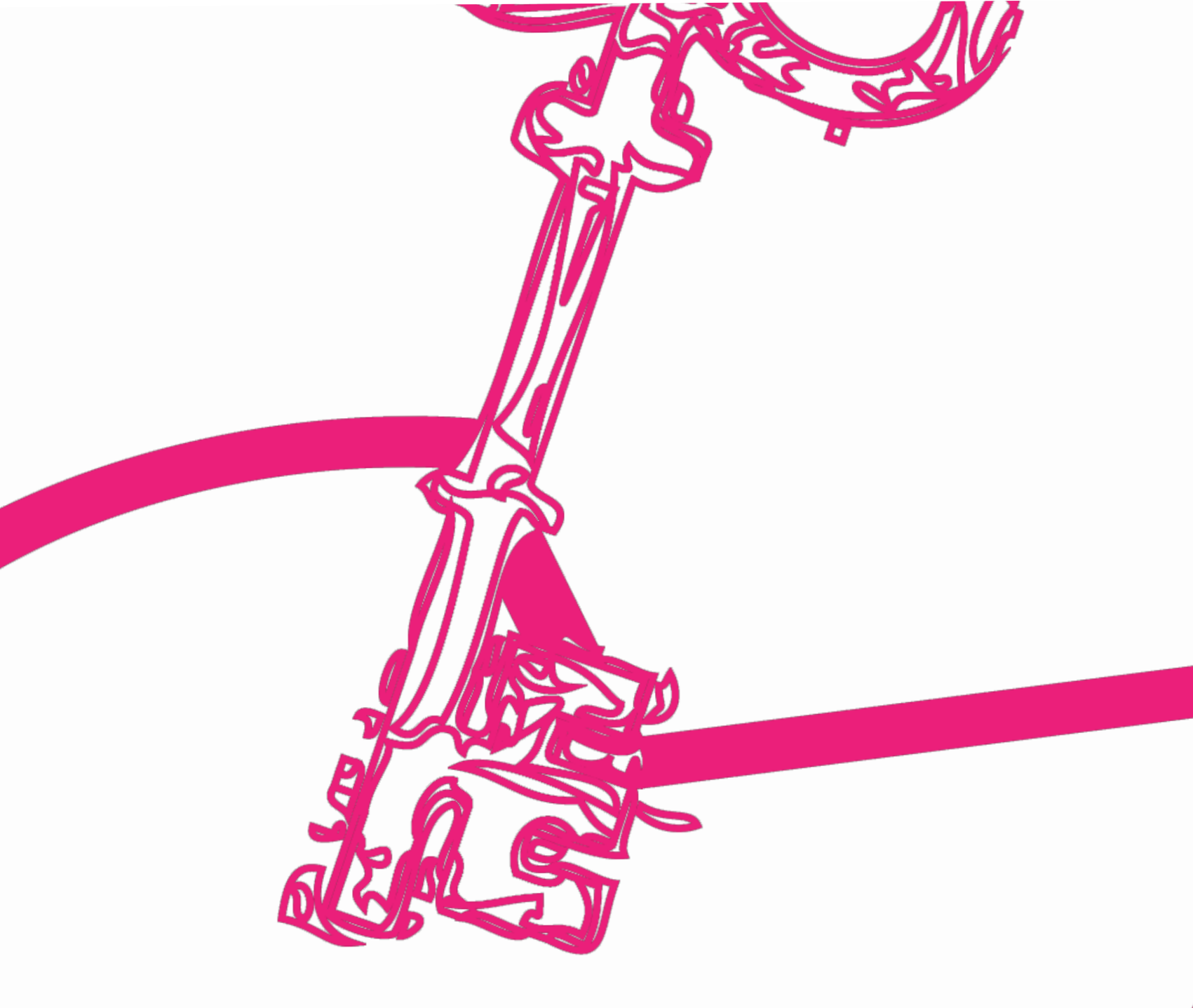
**Figur 5.3**
Olika logiker i temporära och permanenta organisationer

I projekten skapas verksamheten under genomförandet, medan den i permanenta organisationer bedrivs kontinuerligt i enlighet med fastställda rutiner. I projekten bestäms de organisatoriska relationerna i nätverk och genom frivilliga överenskommelser, medan hierarkin och "linjen" gäller i permanenta organisationer. Slutligen förutsätts styrning och implementering kännetecknas av samråd och övertalning i projektvärlden, medan de i permanenta organisationer kännetecknas av regler och auktoritativa direktiv. Sammantaget gör detta att även goda projekterfarenheter inte med någon självklarhet tas emot och implementeras i ordinarie strukturer. Då likformighet inte råder mellan de olika logikerna, är det svårt för den ena att anamma drag från den andre, vilket i figur 5.4 betecknas med ett "nej tack". Verksamheter som bygger på olika logiker har svårt att utbyta erfarenheter, då de skapar olika tanke- och handlingsmönster, vilket resulterar i att erfarenhetsspridningen antingen "rinner ut i sanden" i medveten tystnad eller får sin överlevnad i ett nytt projekt.

**Figur 5.4**
Logikkrock

I föregående kapitel diskuterade vi projektmål och konstaterade att projekten organiserar sina aktiviteter utifrån den operativa föresatsen att skapa goda förutsättningar för berörda ungdomar. I innevarande kapitel har vi diskuterat den mer strategiska utmaningen att få gjorda erfarenheter att leva vidare i löpande verksamhet, det vill säga att nå effektmålet. Vi har konstaterat att det varit svårt att förankra gjorda projekterfarenheter inom ordinarie verksamhet. Särkoppling mellan projekt och löpande verksamhet leder till olika implementeringshinder och vi har i kapitlet redovisat och diskuterat dessa. I den typ av verksamhet som studien handlar om har ordinarie verksamhet tolkningsföreträde när det gäller vad som ska implementeras, och projekten har alltid bördan av att bevisa att en implementering ger starkare fördelar än nackdelar. Att systematiskt ta tillvara tidigare erfarenheter, driva arbetet med att implementera gjorda erfarenheter samt utveckla ömsesidiga relationer med ordinarie verksamhet är svårt inom ramen för det ansvar som varje berört projekt har.

Vem ska då ansvara för organiseringen av organiserandet? Som vi ser det har företrädare för huvudmännen, styrgruppen, här en betydelsefull roll. Att organisera organiserandet är ett typiskt lednings- och stabsjobb, projekten organiserar och inför ordning för berörda målgrupper. I nästa kapitel diskuterar vi därför hur företrädare för policy- och organisationsnivåerna kan överväga olika strategier för hur nya utmaningar kan organiseras.



# Kapitel 6

## STRATEGIER FÖR ATT HANTERA FLERPARTSSAMVERKAN

## 6.1 INLEDNING

Under de senaste decennierna har offentlig sektor genomgått många förändringar. Utvecklingen har varit mycket mångfasetterad och har inneburit både stora institutionella förändringar och förskjutningar från regelstyrning till mer informella och samarbetsbetonade. Den ökade användningen av informella och samarbetsorienterade styrinstrument beror till största delen på det stora antalet nya temporära program- och projektorganisationer. Trots detta har inverkan av den ökade användningen av projekt på offentliga strukturer till stor del inte uppmärksammats (Jensen, Johansson & Löfström 2007).

Den här studien har beskrivit hur man i några ESF-finansierade projekt har gått tillväga för att få unga som står långt från arbetsmarknaden att bryta bidragsberoende och utanförskap. Denna grupp är ungefär en tiondel av de unga i Sverige och den förefaller ha permanentats på denna nivå (Temagruppen Unga i arbetslivet 2011). Det är alltså ett allvarligt samhällsproblem, men det handlar också om många personliga tragedier som, om inget görs, kan leda till hela liv i utanförskap. Projekten har således en mycket viktig uppgift och det är ur den synvinkeln knappast konstigt att de projektaktiva fokuserat sina krafter på projektmålet – projektdeltagarnas fortsatta etablering. Däremot har frågan om hur projekterfarenheterna ska tas tillvara inte hanterats. Det är detta effektmål som är studiens centrala fråga. Om vi ska försöka oss på en uppskattning i procent, skulle vi säga att 90-95 procent av resurserna (tid, pengar, kompetens och uppmärksamhet) läggs på att nå projektmålet medan 5-10 procent av resurserna läggs på att försöka nå effektmålet. En konsekvens av detta är att samhällets och målgruppens långsiktiga intressen inte tas tillvara.

I det här kapitlet kommer vi nu att blicka framåt och presentera fyra olika strategier baserade på de analyser vi gjort av studerade projekt.

Alla strategier hanterar både projekt- och effektmål, men på olika sätt. I botten finns en grundläggande motsättning mellan å ena sidan temporära organisationer – projekt – som syftar till samverkansösningar för målgruppens hela problematik och å andra sidan permanenta, sektorsindelade hierarkier – exempelvis kommunernas socialtjänst eller statens arbetsförmedling – vilka har i uppdrag att hantera delar av människors integration i samhället på ett så effektivt och förutbestämt sätt som möjligt. Denna motsättning kan hanteras på olika sätt genom strategiska vägval. Strategierna ger ramar för olika valsituationer. På gott och ont verkar de därmed som filter. De rekommendationer vi ger kommer därför att kopplas till presenterade strategiska vägval.

I det här sammanhanget är utgångspunkten ett övergripande samhällsproblem – unga som hamnat i utanförskap. Det övergripande målet är att ge denna målgrupp förutsättningar att bryta sitt utanförskap så att de kan fungera som fullvärdiga medborgare och försörja sig själva. Det grundläggande organisationsproblemet för att nå detta mål är välfärdsstatens sektorisering. För att lösa sektoriseringsproblemet kan man, som vi ser det, välja mellan fyra strategier. De byggs upp från två dimensioner. Den ena handlar om vilken organisationsform som används; temporära eller permanenta former. Den andra handlar om vilken samverkansform som står i fokus; att få flera organisationer att samverka kring metoder och arbetssätt eller att en organisation utför hela arbetet med att ta hand om målgruppens problem. Kombineras de båda axlarna erhålls en så kallad ”fyrfältare” med fyra olika strategier. I figur 6.1 presenteras strategierna, och i avsnitt 6.2 deras poänger och brister. Vi ser inte de fyra strategierna som varandra uteslutande, utan i praktiken verkar flera samtidigt.

| | | **Organisationsform** | |
|---|---|---|---|
| | | **Temporär** (Projekt) | **Permanent** |
| **Samverkansform** | **Samverkan mellan flera organisationer** | **1.** Implementeringsstrategin | **3.** Huvudmannastrategin |
| | **Samverkan inom en organisation** | **2.** Pärlbandsstrategin | **4.** Samordningsstrategin |

**Figur 6.1**
Fyra strategier för att hantera sektorsöverskridande målgrupper som exempelvis ”Unga långt från arbetsmarknaden”.

## 6.2 IMPLEMENTERINGSSTRATEGIN

Implementeringsstrategin är ett projektideal som omfattas av många aktörer, inte minst på policynivån. Fokus i strategin ligger på att nå effektmålen, den långsiktiga förändringen, medan de kortsiktigare projektmålen är sekundära. Strategin går ut på att a) utlysa projektmedel i syfte att få aktörer att nappa på att utveckla och pröva lösningar på ett problem som uppmärksammats men som inte kan lösas i det rådande produktionssystemet, b) de mest lovande projekten får medel för att pröva lösningar på problemet, c) projektens erfarenheter sprids och i de fall projektens metoder och arbetssätt ser ut att lösa problemet, så implementeras lösningen i permanenta former. I början av rapporten redogjorde vi för en mängd skäl till att beslutsfattare gärna satsar medel i projekt, där tanken är att resultaten sedan ska implementeras i permanenta former. Bland annat ger det möjlighet att avgränsa insatser och få en klar bild av hur de planeras, genomförs, följs upp och utvärderas. Det ger också möjligheter att fortsätta eller avbryta insatser beroende på hur de lever upp till ställda förväntningar. Föreställningen bygger alltså på att man under planerade former prövar något under en begränsad tid, utvärderar och därefter avgör om och i så fall hur gjorda erfarenheter ska implementeras som löpande verksamhet i ordinarie strukturer.

Om denna idealmodell kan förverkligas har den flera sammanhängande poänger. För det första överförs det lärande som skett i projektet och integreras i de verksamheter som ska ta över och fortsätta arbetet efter det att projektet avslutas. Det lärande som skett i projekt blir på det sättet inte bara en fråga för de projektaktiva. För det andra fokuserar projektet på effektmålet och ”äts” inte upp av mer kortsiktiga projektmål. Det blir strategiskt viktiga projekt som skapar förändring på sikt och inte bara ”korta puckar” som tillfälligt hanterar ett aktuellt problem. För det tredje utvecklar projektet den löpande verksamheten genom att den får byta ut mindre effektiva metoder och arbetssätt mot mer effektiva. Den förstelning i gamla banor som ordinarie strukturer så lätt hamnar i förhindras.

Erfarenheter visar dock att implementeringsstrategin sällan lyckas på det sätt som upphovs-männen tänkt sig. Det finns åtminstone tre hinder för sådan implementering. För det första fungerar temporära och permanenta organisationer utifrån diametralt olika logiker, vilket förhindrar effektiv samverkan, vilket diskuterades i föregående kapitel. De permanenta organisationerna bygger på en hierarkisk logik där verksam-

heten bygger på fastställda rutiner, organisatoriska relationer är klart hierarkiska där ”linjen” gäller och där styrningen bygger på att underordnade följer direktiv och etablerade handlingsmönster. De temporära organisationerna bygger på en närmast motsatt logik där verksamheten skapas under projektens gång, där de organisatoriska relationerna de samverkande parterna emellan bygger på nätverk, överenskommelser och avtal och där styrningen sker genom samråd, konsensus och övertalning. Olika logiker innebär att det skapas kommunikations- och beslutsproblem när frågan om implementering aktualiseras.

För det andra innebär en realisering av implementeringsstrategin att projekt och löpande verksamhet måste kopplas samman och helst inte bara i projektets slutskede utan under projektets hela livstid (se även Johansson, Löfström & Ohlsson 2007). Om projekterfarenheter ska tillvaratas i de permanenta organisationerna, exempelvis genom att byta ut etablerade arbetssätt mot sådana som har prövats i projekt och befunnits leda till goda resultat, så innebär det att projektet stör löpande verksamhet. Förändring av rutiner, metoder och arbetssätt innebär alltid störning, men i det här fallet kan projektet pekas ut som orsak till störningen. Den entusiasm som finns för förändring i projekt motsvaras ofta av ett påtagligt motstånd mot förändring i ordinarie strukturer. Projekt som syftar till att utveckla nya metoder och arbetssätt, som är tänkta att implementeras i ordinarie verksamhet, blir i de löpande verksamheterna själva symbolen för något störande som ska undvikas. Att nya idéer upplevs som hot är inte konstigt, det nya utgör ett potentiellt hot mot det bestående – och ju mer radikalt desto större hot.

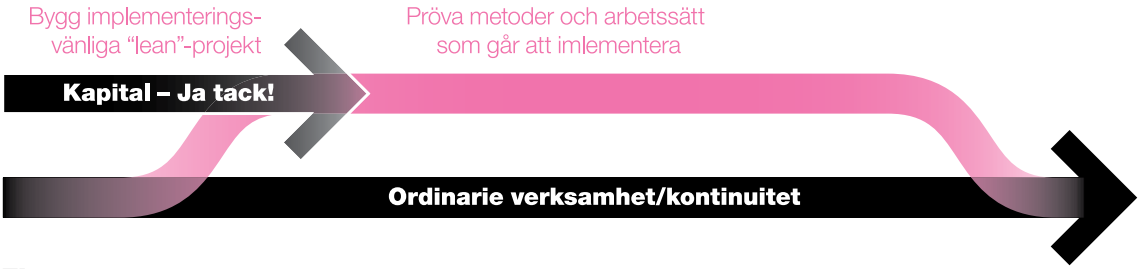
Slutligen, för det tredje visar erfarenheten att det finns gott om kandidater som tar ansvar för att nå projektmål, men få som tar ansvar för att nå effektmål. Projektledare och andra projektaktiva har, på goda grunder, en tendens att uppslukas av och ta ansvar för mer kortsiktiga projektmål. I de studerade projekten motiverades såväl projektledare som projektmedarbetare främst av att stötta de unga, inte att hitta sätt att få ordinarie strukturer att överta projekterfarenheterna. Med hjälp av ESF hade man också tillgång till resurser som gjorde att man kunde ta ansvar för uppgiften på helt andra villkor än man normalt har i de löpande verksamheterna. De projektaktiva har däremot inte de strukturella förutsättningarna för att kunna implementera projektens lösningar i permanenta former. Arbetet med att nå långsiktiga effekter är snarare en uppgift för de löpande verksamheter som är tänkta att tillvarata projekterfarenheterna. Här är det naturligt att projektens styrgrupper, vilka oftast bemannas med chefer från de samverkande huvudmännens organisationer, tar en ledande roll. Men styrgrupperna ger inte intryck av att engagera sig för att nå effektmålet. Däremot har vi exempel på styrgrupper som aktivt motverkar implementering, trots att projekten uppvisar goda resultat. I den mån styrgrupperna engagerar sig, handlar det främst om att stödja projektledare och projektgrupper i operativa frågor för att nå projektmålen, exempelvis hur man bör arbeta gentemot målgrup-

pen. Frågan om varför styrgrupperna agerar som underlättare för att nå projektmål, men inte för att nå effektmål bör undersökas närmare.

En tänkbar anledning är att styrgrupperna saknar beslutsmakt i frågan, en annan att implementeringsansvaret aldrig uttryckts explicit och att det inte finns någon tradition att styrgrupper tar detta ansvar. Vår undersökning indikerar att det också handlar om ett annat problem. Projekten har bedrivits med tillskott av externa medel och om metoder och arbetssätt implementerades skulle det innebära att en eller flera av projektens huvudmän drog på sig budgetunderskott, förutsatt att medel inte kan omdisponeras till förmån för den målgrupp som projekten arbetat med. Om projektens metoder och arbetssätt implementerades, skulle det alltså innebära att kostnaderna i den löpande verksamhetens drift ökade. I en tid då organisationerna lever med krav på effektiviseringar och sparbeting är detta sällan möjligt.

I projektrutinerade miljöer, som exempelvis fordonsindustrin, har begreppet ”concurrent engineering” varit en självklarhet för utvecklingsprojekt de senaste 20 åren (se exempelvis Carlsson och Trygg 1987). Här har en kompetens utvecklats där utvecklingsprojekten görs implementeringsvänliga redan under tiden de pågår. Den främsta drivkraften var att konkurrensen ställde krav på att snabbare och billigare få ut nya bilmodeller på marknaden. Utvecklingsarbetet gick för långsamt, först ägnades lång tid till att i projektform ta fram en ny modell som ansågs möta kundernas förväntningar. Men modellerna var inte anpassade för den existerande produktionsapparaten och det tog lång tid att ställa om produktionen. För att snabbare och billigare få fram nya konkurrensdugliga produkter infördes ett system kallat ”concurrent engineering”, som gick ut på att utvecklingsarbetet organiserades i grupper där personal i både driften och produktutvecklingen samarbetade i framtagandet av de nya modellerna. Det innebar att utvecklingsingenjörerna fick anpassa de nya modellerna så att de blev produktions-/implementeringsvänliga, men också att driftenheterna förberedde produktionen under utvecklingsarbetets gång så att bilarna kunde produceras direkt när en ny modell förelåg.

Översatt till de studerade projekten, innebär konceptet att reducering av särkoppling mellan projekt och löpande verksamhet prioriteras. Projektet ses därigenom som en investering i och stöd för den ordinarie verksamhetens sätt att hantera upplevd problematik. Redan inledningsvis kopplas projekt och ordinarie verksamhet ihop. I projektens styrgrupper ingår nyckelpersoner från projektet som ansvarar för att projekten tillämpar metoder och arbetssätt som de löpande verksamheterna kan och vill implementera efter det att projekten avslutats, vilket i nuvarande ekonomiska situation bland annat innebär att de inte är kostnadsdrivande för den löpande verksamheten. Men där ingår också nyckelaktörer från huvudmännens driftorganisationer som ansvarar för att driftorganisationerna förbereds för att tillämpa de i projektet prövade metoderna och arbetssätten, om dessa visar sig framgångsrika.




**Figur 6.2**
Implementeringsvänliga projekt

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att implementeringsstrategin är en ”espoused theory” så som organisationsforskarna Chris Argyris & Donald Schön (1974) uttryckte saken. Människor utvecklar teorier eller mentala kartor som består av planer, implementering av dessa planer sker i handling och sedan utvärdering av handlingarna.  Med ”espoused theory” menas att vi, oftast omedvetet, utvecklar en teori som man tror att ens beteende bygger på. Mycket talar för att många inflytelserika personer på policynivå i exempelvis ESF-rådet och aktörer på nationell nivå tror att den implementeringsmodell som de förespråkar verkligen fungerar och att det inte finns någon anledning att ifrågasätta den. Bara projekten hanterar ett viktigt problem och visar upp goda resultat, så kommer de ordinarie strukturerna att låta sig övertygas och implementera projektens metoder och arbetssätt. Om så inte sker, beror det på något tillfälligt fel, exempelvis att ordinarie verksamhet inte har förstått hur bra projektens arbetssätt och metoder fungerar eller att projekten inte har spridit sina erfarenheter tillräckligt. På alla nivåer finns en tro på att det går att förnya offentlig sektor via projektverksamhet. Idén om projekt som förnyare av ordinarie verksamheter har med tiden förstärkts och är i dag en standardlösning, även om utvärderingar visar att så sällan blir fallet. Implementeringsstrategin leder i bästa fall till en mycket måttlig implementering.

## 6.3 PÄRLBANDSSTRATEGIN

Om Implementeringsstrategin är den strategi som de flesta aktörer säger sig tro på och handla efter, så är ”pärlbandsstrategin” den strategi som de flesta faktiskt tillämpar. Begreppet ”pärlbandsstrategi” används både inom privat och inom offentlig sektor för att beskriva hur det ena projektet efterföljs av det andra (Brulin & Svensson 2011). Begreppet skapar positiva associationer, men de vi intervjuade i projekten använder begreppet mer för att beskriva hur projekterfarenheter inte omhändertas i ordinarie verksamhet utan i bästa fall återuppstår i ett nytt projekt. Argyris & Schön (1974) kallade den teori eller mentala karta som man, oftast omedvetet, faktiskt använder som grund för sina handlingar för ”theory-in-use”. Pärlbandsstrategin går, i motsats till Implementeringsstrategin, ut på att nå kortsiktiga projektmål. Man skriver in att projektet har både projektmål och effektmål. Men i verkligheten satsas all energi på att nå projektmålen och det accepteras av alla parter, så länge projekten kan uppvisa bra resultat och utvärderingar. Pratet och skrivningarna om implementering betraktas i realiteten enbart som utfästelser för att få bedriva en rad fristående projektsatsningar. Pärlbandsstrategin innebär, tvärtemot Implementeringsstrategin, en tydlig separation mellan projekt och löpande verksamhet. Projektet ägnar sig åt det som den löpande verksamheten inte gör och tvärtom. Projekt organiseras när ett problem identifieras som de löpande verksamheterna inte kan lösa med det uppdrag man har och de metoder och arbetssätt man utvecklat. Problemet kräver alltså en ny organisatorisk form som kan överskrida de löpande verksamheternas begränsningar. Projekt betraktas i Pärlbandsstrategin som en sådan frigjord form, en temporär organisation som inte stör den permanenta verksamheten.

En första poäng med Pärlbandsstrategin är alltså att den inte stör den löpande verksamheten. Förnyelsearbete sker framför allt i projektform; processer och resultat påverkar inte, eller bara marginellt, det löpande arbetet. När tiden och pengarna runnit ut avslutas projektet med en utvärdering, där resultatet sammanställs och värderas. Därefter, eller i god tid före projektavslutningen, planeras nästa projekt som kan lösa problemet för målgruppen eller delar av målgruppen. Därmed kan de permanenta organisationerna mer ostört ägna sig åt sina uppdrag utan att behöva förändras beroende på vad projekten resulterar i. Ett pärlband av projekt löper parallellt med ordinarie verksamhet, där nya metoder och arbetssätt prövas och utvärderas. Drift och utveckling kopplas isär. Hög effektivitet uppnås genom att permanenta organisationer ostört kan arbeta på utifrån väl etablerade rutiner, medan projekten producerar den ena lösningen efter den andra, vilka dock inte implementeras.

En andra poäng med Pärlbandsstrategin är att projekten kan fokusera all energi på att nå projektmålen. Eftersom strategin inte syftar till att projektresultat ska implementeras i löpande verksamhet och att man ska nå långsiktig förän-

dring, så kan effektmålen kopplas bort och bara utgöra en tilläggsskrivning i projektplanen. I de projekt som bildar underlag till den här studien lades uppskattningsvis minst 90 procent av all tid och energi på att nå projektmålen, framförallt att få projektdeltagarna in i samhällsaktiviteter som arbete eller studier. Men också andra projektmål bearbetades, som att förfina metoder och arbetssätt som inte tillämpades i de permanenta organisationerna och att hitta samverkansformer inom projektet. Denna fokusering på projektmål ledde också till att man i utvärderingar kunde rapportera att man framgångsrikt hade nått sina högt ställda projektmål. Det var exempelvis inte ovanligt att utvärderingarna visade att mer än hälften av den ofta stora mängd deltagare som funnits i projekten hade fått arbete eller börjat studera, vilket låter imponerande med tanke på de svårigheter som deltagarna har i form av multipel problematik; kombinationer av dåliga sociala och psykiska/fysiska förutsättningar. Under projektens sista halvår uppmärksammades också effektmålet att i projektet förfinade metoder och samverkanssätt skulle implementeras i de permanenta organisationerna, men ganska snart fattades beslut om att inte göra så, alternativt att införa någon mer begränsad rutin som inte skulle innebära för stora kostnader och störningar.

Slutligen, en tredje poäng med Pärlbandsstrategin var att de löpande verksamheterna tillfördes fria resurser, i våra fall i form av externa medel från svenska ESF-rådet. Pengarna var öronmärkta som projektmedel. Förutsättningen var att problemet – unga som stod långt från arbetsmarknaden – skulle lösas genom att man bedrev projekt där lösningar skapades så att man fick verktyg att integrera de unga i samhället. Det innebar förväntningar på både innovation i form av nya metoder och samverkanssätt och på implementering av detta i löpande verksamhet. Alla parter accepterade att all kraft gick åt till att nå projektmålen och lösa de akuta problemen för projektdeltagarna. Policyorganisationer som ESF-rådet var nöjda med att projekt nått sina projektmål, de permanenta organisationerna var nöjda med att få extra resurser som möjliggjorde att man kunde ta sig an en målgrupp som man inte klarade av på grund av såväl bristande resurser som bristande samverkansformer och de projektaktiva var nöjda med att arbeta på ett sätt med målgruppen som de ansåg lämpligt utan hänsyn till budgetbegränsningar.

På motsvarande sätt finns också inbyggda brister i Pärlbandsstrategin. Även om såväl finansiärer som andra aktörer accepterar att projekterfarenheter inte implementeras i de permanenta organisationerna, så är ändå intentionen att så ska ske. Ett första problem med Pärlbandsstrategin är alltså att den går stick i stäv med finansiärens intentioner; projekten får inga långsiktiga effekter. För att åtminstone tillfälligt hantera uppkomna problem som den sektoriserade välfärdsapparaten inte förmår lösa, blir projekt lösningen – ett projektberoende blir följden. Men projekten löser bara ett problem i taget, för en begränsad tid och för en begränsad och ständigt ny målgrupp.

Ett andra, sammanhängande problem med

strategin är att lärandet i de permanenta organisationerna uteblir när effektmålen utesluts. Redan på 1990-talet beskrevs trenden att särskilt den offentliga sektorns organisationer tömdes på utvecklingskraft. Minskade skatteuttag i kombination med att alltfler välfärdsproblem uppmärksammades, ledde till besparingskrav och samtidigt förväntningar på ökad effektivitet. Det ”slack” som tidigare funnits för att hantera nya utmaningar krympte samman. Fenomenet benämndes bland annat ”magra organisationer”, vilket skulle botas med ”lean production” (Trägårdh & Lindberg 2001), att åstadkomma mer och bättre med allt magrare resurser. Delvis har problemet hanterats med externfinansierade projekt. Effekten har därmed blivit att lärandet sker i projekten, men det implementeras inte i de permanenta organisationerna (se även Löfström 2010). Därmed stagnerar de ordinarie strukturerna till rena driftorganisationer med stora krav på produktivitet och små möjligheter till att själva skapa utrymme för lärande och utveckling.

Den poäng som Pärlbandsstrategin uppvisar i att projekt inte stör den hårt utsatta löpande verksamheten har också sin negativa sida. Det tredje sammanhängande problemet är att projekten inte förmår att styra den löpande verksamheten på det sätt som var finansiärens intention. Projekten stör inte, men de styr inte heller. De existerar parallellt och isolerat från de permanenta organisationerna. De projektplaner som utarbetas vid projektstart förmår att i åtminstone viss utsträckning, styra projekten, men de har ingen verkan på de ordinarie strukturerna. Som beskrevs ovan är de sektorsinriktade välfärdsorganisationerna i behov av förnyelse. Projekten producerar alternativa sätt att hantera uppkomna problem, vilka skulle kunna stödja den löpande verksamheten med nya och mer effektiva metoder och arbetssätt. Som antytts tidigare förmår inte projekten att styra förnyelse av löpande verksamhet av åtminstone två skäl. I de permanenta organisationerna finns inget tydligt ansvarstagande bland beslutsfattare när det gäller att implementera projekterfarenheter. I de temporära organisationerna finns inget tydligt ansvarstagande hos vare sig styrgrupp eller projektledare att bedriva projekt som är implementeringsvänliga. Med ett implementeringsvänligt projekt avses ett ”lean project” som föreslår metoder och arbetssätt som, utan att vara kostnadsdrivande, är bättre än dem som tillämpas i de permanenta organisationerna. Samtliga projekt som ingick i denna studie använde de externa medlen till att göra verksamhet för projektdeltagarna. Hade projekten agerat implementeringsvänligt, hade en stor del av projektmedlen gått åt till att faktiskt vara innovativa och utarbeta metoder och arbetssätt som bidrog till att permanenta organisationer kunde hantera unga långt från arbetsmarknaden på ett bättre sätt än man gör, men utan att vara kostnadsdrivande.

Sammantaget löser Pärlbandsstrategin problem för målgruppen, men bara för dem som ingår i projekten. Om målgruppen har ett mer permanent problem – utanförskap hos unga verkar vara ett sådant – löser inte pärlbandsstrategin detta problem på ett hållbart sätt. Strategin medverkar

också till att separera utvecklingsorienterade projekt från driftorienterade permanenta organisationer, vilket på sikt urholkar de permanenta organisationernas förmåga att hantera uppkomna utmaningar. Utveckling och förändring sker förvisso också inom permanenta organisationer, men tilltagande projektifiering har inneburit att mycket av nya utmaningar hanteras separerat från ordinarie verksamhet. Men att projekt blivit populärt behöver inte betyda att utvecklingsarbete för att hantera nya utmaningar alltid behöver bedrivas på detta vis.

De två ovan beskrivna strategierna – Implementeringsstrategin och Pärlbandsstrategin – bygger på antagandet att uppdelningen i permanenta och temporära organisationer är given. Men temporära organisationer – projekt – är en tämligen ny företeelse i stor skala. Går vi tillbaka ett halvsekel var projekt i arbetslivet undantag. Som vi sett ovan innebär båda projektstrategierna stora problem när erfarenheter ska tas tillvara. Ytterligare ett problem är att projekten bara i mindre grad når berörd målgrupp. Om målgruppen unga som varken arbetar eller studerar består av cirka 125 000 individer (se kapitel 1), så når samtliga ESF-projekt för denna målgrupp 20 000 – 25 000 deltagare[9]. Det innebär att projekten når knappt en av fem unga långt från arbetsmarknaden, och bara under den tid som satsningen pågår. Det visar på svagheten i projektorganisering och kan vara ett argument för att även överväga andra sätt att organisera. Ett sätt att lösa problemet är att integrera utvecklingsarbetet i permanenta organisationer. Nedan kommer två sådana strategier att presenteras – Huvudmannastrategin och Samordningsstrategin.

[9] *http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/Socialfonden-i-siffror/Registrerade-deltagare/*

## 6.4 HUVUDMANNASTRATEGIN

Huvudmannastrategin går ut på att en av huvudmännen till ett uppmärksammat sektorsövergripande problem får ansvar och befogenheter att hantera problemet. Detta är en beprövad strategi. När detta skrivs har Gerhard Larsson, regeringens utredare i den så kallade Missbruksutredningen, färdigställt sitt betänkande (SOU 2011:35). Problemet med riskbruk, missbruk och beroende berör såväl hälso- och sjukvården som kommunernas socialtjänst. Alkoholmissbruk är ett permanent problem som funnits så länge historia har skrivits, men har på många sätt förvärrats med introduktion av exempelvis narkotika- och tablettmissbruk. Problemet har traditionellt hanterats i samverkan mellan dessa huvudmän, vilket inneburit en del problem när det gäller vem som har ansvar för vad. Utredningen föreslår bland annat en organisatorisk lösning på detta i form av att landstinget får ett samlat ansvar för behandling av riskbruks-, missbruks- och beroendeproblem, medan kommunerna får ett samlat ansvar för stöd till personer med missbruksproblem. För att inte anklagas för fyrkantighet införs samtidigt en öppning att kringgå denna ansvarsdelning – man ska lokalt kunna anpassa vårdens organisation genom att uppgifter kan överlåtas mellan huvudmännen.

Också inom missbruks- och beroendeområdet är det vanligt med samverkansprojekt för att hitta sätt att förnya och förbättra de permanenta organisationerna inom landsting och kommuner. Men många av dessa projekt bedrivs inom ramen för huvudmännen (Hallén Hemb och Trägårdh 2011). Utredningen sätter fingret på ett problem som är vanligt i vår välfärdsapparat – sektorsuppdelad verksamhet för målgrupper som är beroende av stöd från flera huvudmän, men där brukare beskriver en stark upplevelse av att ”hamna mellan stolarna”. Utredningsförslaget vill lösa detta problem med en tydlig ansvarsfördelning, där landstinget får ansvar för behandlingen mot missbruksproblem. Kommunerna blir i sammanhanget stödverksamhet. För att kunna ta ansvaret föreslår utredningen också andra åtgärder som mer tidiga insatser samt mer kvalificerad och kunskapsbaserad vård.

Om exemplet överförs till vår kontext med ungas utanförskap, kan man se flera poänger med att utse en huvudman som ansvarig för att hantera problemet. En första poäng är uppenbar – genom att en huvudman får ansvar och befogenheter att hantera problemet minskar otydlighet om vem som förväntas göra vad; en huvudman får befogenheter att styra andra huvudmäns insatser och risken för att målgruppen hamnar mellan välfärdsorganisationernas ansvarsområden minskar. Om den ansvarige huvudmannen dessutom får kontroll över de resurser som satsas i projekt för att mer direkt utveckla den permanenta verksamheten får strategin en andra fördel – de implementeringsproblem mellan temporära och permanenta organisationer som uppstår med Implementeringsstrategin upphör. Till skillnad från de två projektstrategier som tidig-

are beskrivits, läggs nu permanenta problem hos en permanent organisation. Genom att en huvudman får ansvar och befogenheter för att hantera målgruppen unga långt från arbetsmarknaden, så bör följden bli en större och samlad förmåga att hantera målgruppens problem.

Men på samma sätt som de ovan beskrivna strategierna har också Huvudmannastrategin bestående problem. För det första bidrar inte strategin till att bryta sektoriseringen, tvärtom riskerar den att förstärkas. Det som faktiskt händer är att ansvaret för en målgrupp som har behov av flera huvudmäns tjänster överförs till en huvudman, däremot inte förmågan att faktiskt utföra motsvarande tjänster. Därmed separeras ansvar från utförande i närmast tayloristisk anda – en part betraktas som huvudleverantör och bestämmer tjänsteutbudet, medan andra parter betraktas som underleverantörer och utförare.

Det för oss över till ett andra problem, nämligen att den utsedda huvudmannen i praktiken inte har mandat att besluta vad andra huvudmän ska göra. Det innebär i sin tur att vi får ögonen på en ny typ av implementeringsproblem, denna gång inte mellan projekt och huvudman utan mellan huvudmän. Detta problem har diskuterats i remisser till Missbruksutredningen. Kommunernas socialtjänst varnar för att bryta upp en i många avseenden väl fungerande samverkan kring missbruk mellan landsting och kommuner – en förändring till en mer hierarkisk organisering riskerar att leda till att man får börja om på ruta ett. Idén om att landstingen bedriver behandling och kommunernas socialtjänst bedriver stöd till personer med missbruks- och beroendeproblem stämmer inte heller – i både landsting och socialtjänst bedrivs både behandling och stöd, även om de betonas olika. Med det nya förslaget ska alltså landstinget ta makten i alla behandlingsfrågor, medan socialtjänsten ska göra motsvarande i stödfrågor. Med det skapas mer problem än lösningar, menar kritikerna.

Översatt till denna studies målgrupp skulle exempelvis Arbetsförmedlingen få ansvar och befogenheter att hantera målgruppens problem. Men Arbetsförmedlingen har idag bara en del av de resurser och förmågor som målgruppen är i behov av. I projekten är det kommunernas arbetsmarknadsenheter som trätt in som projektägare, men också dessa är beroende av andra huvudmäns resurser. För att ta ansvaret krävs att öronmärkta resurser tilldelas den utsedde huvudmannen på tillsvidarebasis, så att tjänster från andra huvudmän och organisationer kan köpas in. Det är inte troligt att projektfinansiärer som ESF-rådet är beredda att göra sådana mer permanenta åtaganden; risken att satsningarna försvinner i de löpande verksamheterna är inte obetydlig och finansiären får inte längre möjlighet att styra satsningarnas inriktning.

Slutligen kan ett tredje problem nämnas med Huvudmannastrategin. Om ansvar och befogenheter för att hantera en målgruppsproblematik överförs till en huvudman leder det med stor säkerhet till att denne huvudmans förståelse för problemets karaktär blir bestämmande för vilka åtgärder som sätts in. Huvudmannen får tolkningsföreträde gentemot andra huvudmän, på

samma sätt som de permanenta organisationerna har tolkningsföreträde framför projekten när det gäller vad som ska implementeras. Detta är en känslig fråga som försvagar de icke ansvariga huvudmännens intresse att följa den ansvarige huvudmannens råd och rekommendationer. Inom missbruks- och beroendeområdet blir problemet synligt i exempelvis synen på vad ”evidensbaserad praktik” innebär – det tolkas och praktiseras mycket olika i landsting och i socialtjänst (Hallén Hemb och Trägårdh 2011). Om vi översätter problematiken till målgruppen unga långt från arbetsmarknaden, så har vi sett att man lyckats samverka över huvudmannagränser i de studerade projekten. Det betyder absolut inte att sådan samverkan är lika oproblematisk när den ska ske mellan huvudmännens löpande verksamheter, särskilt inte om det ska ske på en av huvudmännens villkor.

Sammanfattningsvis innebär Huvudmannastrategin å ena sidan att spänningen och motsättningen mellan temporär och permanent organisation upphör eller försvagas och å andra sidan att spänningen och motsättningen mellan huvudmännen förstärks. Å ena sidan får en permanent organisation ansvar för ett av allt att döma permanent problem, å andra sidan bevaras eller förstärks den sektorisering som på många sätt utlöst problemet att inte ge adekvat stöd till målgruppen. Även om intentionen är att bättre kunna hantera målgruppens problematik, så riskerar strategin att skapa ett nytt implementeringsproblem, denna gång från en huvudman till andra huvudmän, och fördjupa problemet med olika synsätt hur man ska hantera problemet.

Finns då någon strategi som kan lösa de grundläggande implementerings- och utvecklings problemen utan att skapa nya och kanske större problem? Det för oss över till att presentera en fjärde strategi, som vi kallat Samordningsstrategin.

## 6.5 SAMORDNINGSSTRATEGIN

Idén om att vissa arbetsområden i den offentliga sektorn kräver samverkan är inte ny, den har rötter från åtminstone 1950-talet (SOU 1958:17). Men först 2004 skapades en särskild form som skulle hantera dessa problem och som går under epitetet ”finansiell samordning”. Men samordningen är inte bara finansiell, utan också organisatorisk – samordningsförbund.

I samordningsförbunden samverkar Arbetsförmedling, Försäkringskassa, landsting och kommun. Det finns när detta skrivs i stort sett ett heltäckande nät av samordningsförbund i Sverige, totalt 82 samordningsförbund, som omfattar 207 av Sveriges kommuner.

I samordningsförbunden organiseras arbetet med att rehabilitera de cirka 5 procent av befolkningen i förvärvsaktiv ålder som mer permanent står utanför arbetsmarknaden (prop. 2002/2003:132). Det handlar om en ”finansiell samordning” som bedrivs i permanenta organisatoriska strukturer och där huvudmännen lägger en del av sina ekonomiska resurser. Därigenom uppstår inte, som ett resultat av spänningen mellan temporär och permanent organisation, de problem som beskrevs i de två först beskrivna strategierna. Också de problem som uppstod i den tredje strategin, Huvudmannastrategin, undviks genom att samverkan etableras i permanenta former, men i en egen organisationsform, där samverkar sker inom den egna organisationen på samma sätt som i projekt. Fördelarna i relation till tidigare strategier kan därmed sammanfattas i tre punkter:

- Permanenta (rehabiliterings-)problem hanteras i permanent (samordnings-) organisation – därmed undviks spänningar mellan permanent problem och temporär organisationsform.

- De resurser som behövs för att hantera ett problem finns samlade i en organisation – därmed uppstår inga implementeringsproblem.

- Allt fokus kan läggas på att hantera målgruppens problematik – därmed splittras man inte av att behöva hitta samverkansformer mellan olika aktörer.

Men i likhet med de andra strategierna gömmer också denna underliggande problem av åtminstone tre slag. Det första handlar om samordningsförbundens ställning i förhållande till sina huvudmän. På ungefär samma sätt som projekt har underläge i förhållande till de permanenta organisationerna och bevisbördan för att projekterfarenheterna bör tas tillvara i permanenta former, så har samordningsförbunden en underordnad ställning i förhållande till sina huvudmän. Som samverkansorganisation har samordningsförbunden ingen stark företrädare på vare sig nationell eller lokal nivå. Till samordningsförbunden har huvudmännen ”outsourcat” de besvärliga

och föga statushöjande rehabiliteringsfrågorna. Därmed tillämpas idén om ”kärnverksamhet” som sedan länge slagit igenom i den privata sektorn – de stora välfärdsorganisationerna slimmas för att hantera den stora massan av standardlösningar för standardproblem. Samordningsförbund hanterar grupper som alternativt hanteras i projekt, exempelvis unga långt från arbetsmarknaden. Möjligen skulle man därmed kunna beskriva samordningsförbunden som en sorts rehabiliteringsspecialiserade och multiprofessionella ”permanenta projekt” – både uppgiften och den svaga ställningen i relation till huvudmännen talar för en sådan benämning.

Tecken finns dock på att samordningsförbunden uppskattas allt mer. Under hösten 2011 beslutade exempelvis regeringen att i budgetpropositionen 2012[10] ge ett eget anslag till finansiell samordning. Förslaget är att avsätta 280 miljoner kronor för samordningsförbundens verksamhet, vilket är en ökning med 20 miljoner kronor jämfört med 2011. Tidigare har finansieringen varit beroende av hur stora sjukpenningskostnaderna har varit, men med ett särskilt anslag till samordningsförbunden skapas nu förutsättningar för en mer långsiktig och planerbar verksamhet. Bakom den ökade satsningen på samordningsförbunden ligger den så kallade arbetslinjen och regeringens önskan att öka antalet anställningsbara personer. Om rehabilitering fortsätter att vara ett prioriterat mål och om samordningsförbunden kan visa goda resultat när det gäller rehabilitering, så är det troligt att deras ställning stärks både lokalt och nationellt.

Det andra problem som är förknippat med samordningsstrategin, och som man delar med Pärlbandsstrategin, är att rehabiliteringssamverkan i första hand bedrivs inom en organisation – projekt eller samordningsförbund – och inte mellan huvudmännens organisationer, exempelvis kommunen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det får åtminstone två negativa konsekvenser. Den ena konsekvensen är att krav och förväntningar på att huvudmännen ska samverka minskar – den samverkan sker i en avskild organisationsform. Samverkanskravet innebär visserligen en påfrestning, men också en utmaning som manar till att tänka och handla utifrån ett helhetsperspektiv. Utan förväntan på samverkan riskerar huvudmannaorganisationerna att bara inrikta sig på det egna uppdraget och bortse från att man från ett brukarperspektiv bara utgör en del av välfärdssystemet. Sektoriseringen tenderar därmed att förstärkas. Den andra negativa konsekvensen med att bedriva samverkan i en särskild organisation är att samverkan i denna organisation säkerligen med tiden tenderar att stelna i sina former. I ännu högre grad än i projekt uppstår ett särskilt samverkansskrå som utvecklar egna rutiner, metoder, tanke- och arbetssätt. Med tiden kopplar man loss sig från de organisationer man från början tillhörde och blir ”samordningsförbundare” med uppdrag att samverka inom förbundet i syfte

[10] *http://www.regeringen.se/sb/d/14250/a/175529?setEnableCookies=true*

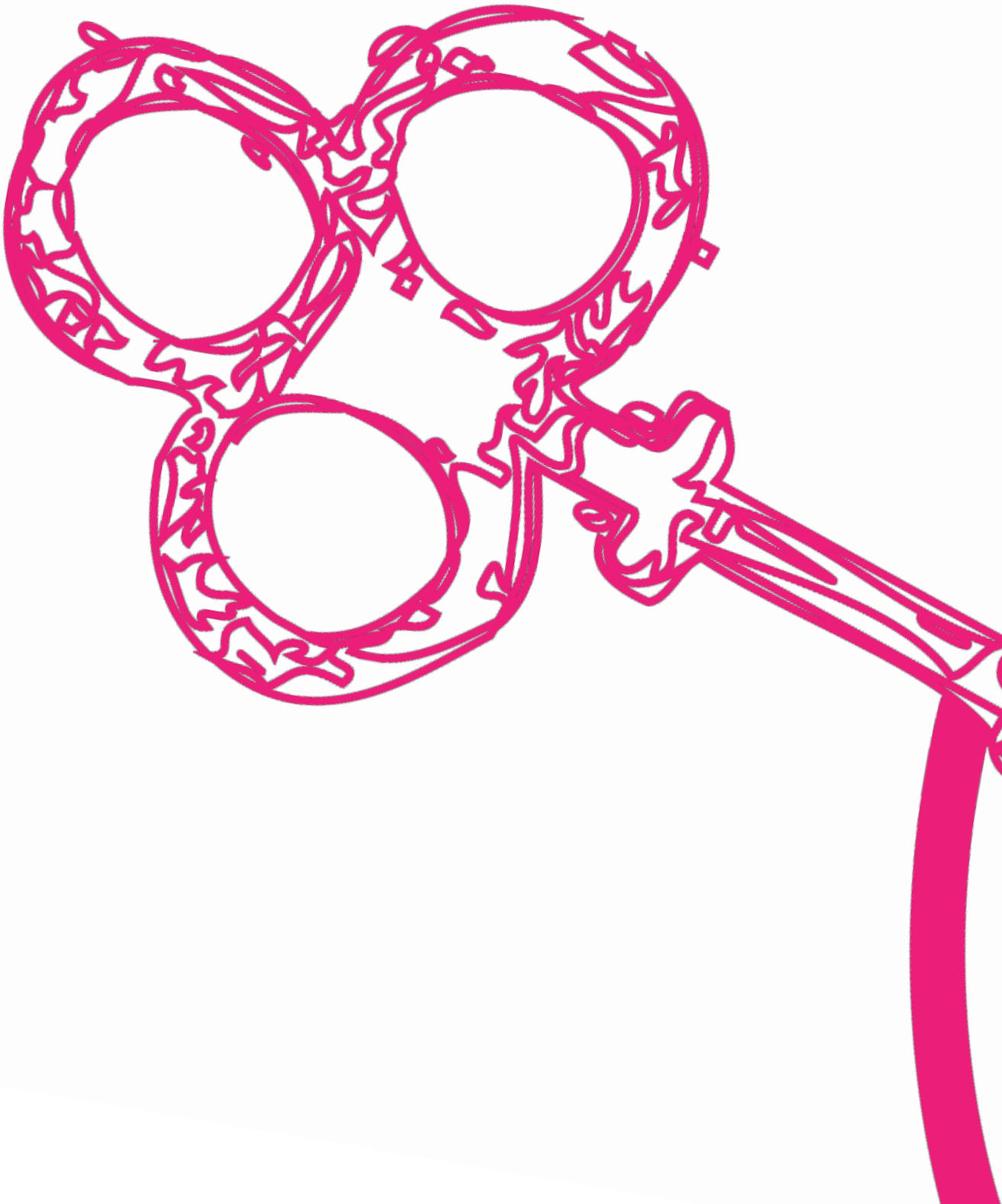
att lösa målgruppsproblem. Precis som i andra organisationer får man svårigheter att bryta de mönster man skapat. Den dynamik, och frustration, som tvingas fram när organisationer ska samverka med varandra tenderar att bytas ut mot invanda mönster. Arbetet rutiniseras och tankarna standardiseras, precis som på andra ställen. När man löser implementeringsproblemet genom att utlokalisera hanteringen av målgruppens problem till en permanent eller temporär organisation – de två nedre strategierna i figur 6.1 – så riskerar man att skapa ett utvecklingsproblem. Både de organisationer som får uppdraget att hantera det mångfacetterade problem som målgruppen bär på och de organisationer som ”slipper” problemet kan å ena sidan renodla och arbeta effektivt med sina uppdrag, men å andra sidan leder lätt sådan renodling och effektivisering till rutinmässighet och brist på dynamik och utveckling.

Det tredje, och kanske största, problemet är dock om målgruppen unga långt från arbetsmarknaden ska betraktas som en rehabiliteringsgrupp, och därmed bli rehabiliteringsärenden. Säkerligen kan en del av målgruppen betraktas på så sätt, men det gäller säkert inte alla. I våra samtal med projekten har vi åtminstone stött på tre kategorier. Den ena handlar om unga som inte har och aldrig har haft förmåga att planera och slutföra en arbetsinsats. Denna grupp kan således inte rehabiliteras utan är snarare ett habiliteringsfall, och därmed ett fall för sjukvården. En andra kategori är unga som fungerat tämligen väl upp till en viss ålder men därefter försvunnit i utanförskap. Denna grupp är definitivt rehabiliteringsärenden och därmed en möjlig målgrupp för samordningsförbunden. Den tredje gruppen vet vi inte så mycket om, men de beskrivs som varande i utanförskap eftersom de varken har jobb eller studerar. De ska inte betraktas som rehabiliteringsärenden utan snarare vara en del i en postmodern ungdomskultur, som tenderar att förlängas till över 25 år. I denna grupp finns såklart också ungdomar som inget annat vill än att jobba, men inträdet på arbetsmarknaden har försvårats genom att så kallade inträdes- och lågtröskeljobb minskat kraftigt. Implikationer av det förda resonemanget är att man måste ”diagnostisera” individen rätt. I projekten finns en blandning av de här tre grupperna, och ska de finnas inom samordningsförbundens ansvar fordras att de får en rehabiliteringsdiagnos.

Samordningsstrategin har likt de andra strategierna både för- och nackdelar. Ingen kraft behöver läggas på att någon annan organisation ska implementera lösningar, utan all kraft kan ägnas åt att hantera målgruppens problem. Samordningsförbunden förkroppsligar idén om att permanenta problem bör hanteras av permanenta organisationer. Men som alla strategier har också samordningsstrategin sina problem. De har hitintills haft en svag ställning, men i takt med att de kan visa resultat kan ställningen stärkas. Ett mer långsiktigt problem är att strategin är ett exempel på specialiseringsstrategi – huvudmännens organisationer specialiserar sig på att inom sitt uppdrag snabbt hantera standardproblem för den stora massan av brukare, medan samordningsförbunden specialiserar sig på att hantera

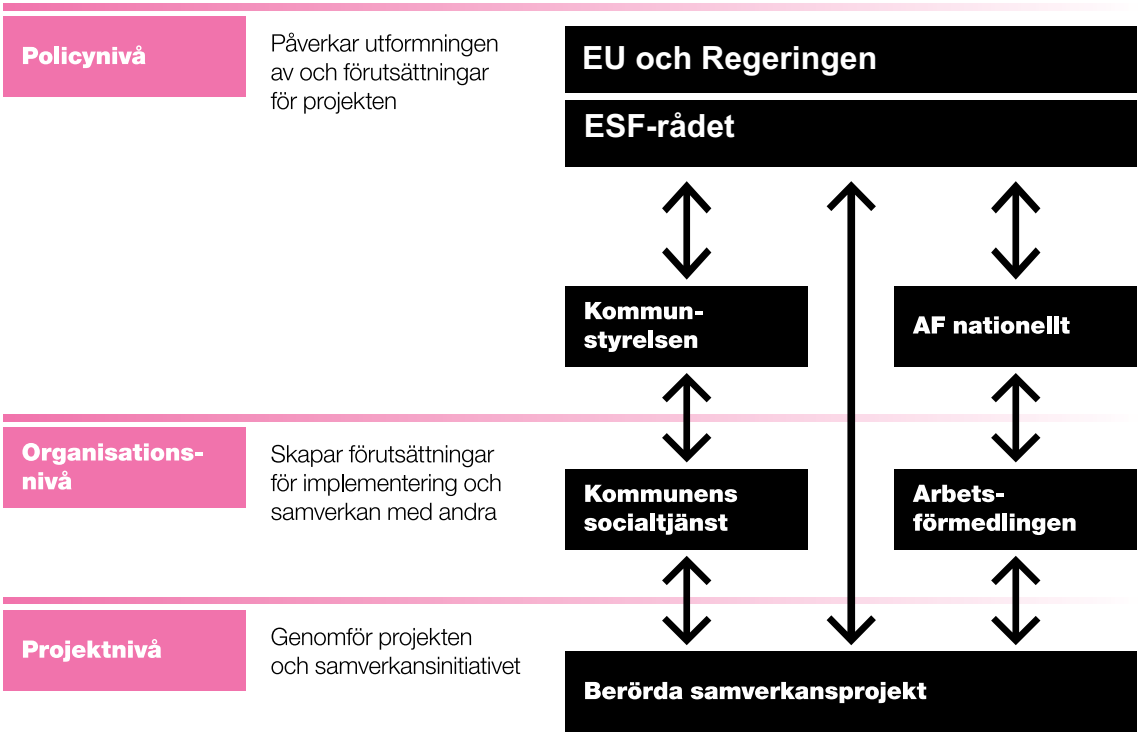
mindre grupper av brukare med mångfacetterade problem. Det leder troligen till ökad förtrogenhet med de utmaningar som de egna målgrupperna har och färdigheter att tillämpa de metoder och arbetssätt som är effektiva för att hantera dessa problem.  Därmed uppnår man ökad skicklighet och produktivitet, vilket är önskvärt. Baksidan är att specialiseringen förstärker sektoriseringen och därmed oförmågan att hantera mångfacetterade problem i de stora välfärdsorganisationerna. Om vi ska föra in målgruppen unga långt från arbetsmarknaden i samordningsförbundens ansvarsområde kräver det att individerna diagnostiseras som rehabiliteringsärenden, vilket i sig kan vara stigmatiserande.

I det följande, avslutande kapitlet besvarar vi vad de här presenterade strategierna har för betydelse för olika organisationer som är kopplade till den typ av projekt som här är aktuella. Vad ska man tänka på om man tillämpar någon av de fyra strategierna?



# Kapitel 7

## IMPLIKATIONER AV STRATEGIERNA




**Figur 7.1**
Projekt som en del av ett större system

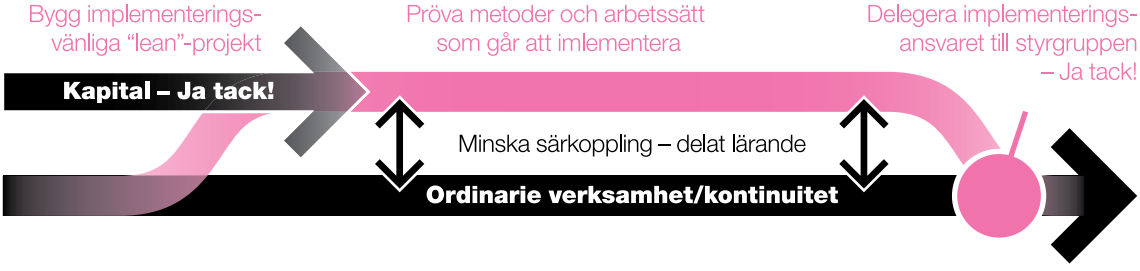
Den här studien genomsyras av en grundläggande tes: projekt är inga isolerade företeelser utan starkt beroende av sin omvärld. I figur 7.1 ovan beskrivs schematiskt den nära interaktionsmiljö som de projekt vi studerat har haft. Nära kopplade till projekten är de välfärdsorganisationer på lokal och regional nivå som styrs av de samverkande huvudmännen – framför allt kommunens socialtjänst och den lokala arbetsförmedlingen. Det är dessa organisationer som tillsammans har sökt och beviljats projektmedel, som tillsatt styrgrupper och som är tänkta att implementera projektens arbetssätt och metoder om de visar sig väl fungerande. Vi kan kalla detta för organisationsnivån. Men både projekt- och organisationsnivån är kopplade till, och beroende

av, något vi kan kalla policynivån. Det är organisationer på nationell och internationell nivå som styr förutsättningarna för projekten och på vilket sätt projektens resultat används. På policynivån bestäms alltså de övergripande villkoren för projekten, exempelvis i vilka former arbetet ska bedrivas, vilket innehåll verksamheten ska ha, hur mycket medel satsningarna ska tillföras och hur länge verksamheten ska pågå.

Genomgången av de redovisade strategierna i föregående kapitel visade generellt att de alla hade sina förtjänster och problem. Men studien är inte avslutad förrän strategierna också värderats utifrån de tre nivåerna som beskrivs i figur 7.1.

## 7.1 IMPLIKATIONER AV IMPLEMENTERINGSSTRATEGIN

I kapitel 6 framgick att Implementeringsstrategin innebar stora implementeringsproblem. Skälet till det var, konstaterade vi i kapitel 5, bland annat att innehållet i projekten styrs utifrån tilldelad projektbudget och vad den kan möjliggöra snarare än varsamhetens behov och möjligheter att ta tillvara gjorda erfarenheter. Härmed särkopplades projekt och ordinarie verksamhet och projekten arbetar med vad som uppfattas vara implementeringsovänlig verksamhet. Dessa problem kan dock motverkas om man tar tag i vad som orsakar problemen. Figur 7.2 kommer att användas för att illustrera föreslagna åtgärder:




**Figur 7.2**
Tre åtgärder för att underlätta implementering.

## POLICYNIVÅN

Implementeringsstrategin är den normativa strategi som styr mycket av handlandet hos aktörer på policynivån. Projekt är den föredragna organisationsformen av flera skäl; den ger policyaktörer möjlighet att styra satsningar mot prioriterade områden, men också att avbryta om satsningen inte visar sig framgångsrik eller att rikta nästa satsning mot nya insatsområden. Satsningarna

kan också kontrolleras och utvärderas skilda från ordinarie verksamheter. Denna och andra studier visar dock att övergången från projekt till löpande verksamhet är mycket problematisk. Då det är policynivån som fastställer ramvillkoren för projekten, vill vi peka på tre åtgärder som man på denna nivå kan villkora enligt figur 7.2.

ESF-rådet utlyser medel som möjliggör satsningar på ett visst problemområde, exempelvis unga som står långt från arbetsmarknaden. Anslag villkoras bland annat med att sökande organisationer medfinansierar projektsatsningarna, vilket främst handlar om att betala lön till de tjänstemän som övergår till att bli projektmedarbetare. Sammantaget blir resultatet rejäla projektbudgetar, vilket hos aktörer på organisations- och projektnivå tolkas som att projektmedlen nu ska satsas på den aktuella målgruppen. Det leder till att dyra metoder och arbetssätt utvecklas i projekten, metoder och arbetssätt som är svåra att implementera därför att de ekonomiska förutsättningarna hos huvudmännen saknas. Varken kommunerna eller Arbetsförmedlingen kan driva så dyra verksamheter inom oförändrad budget.

För att strategin också ska leda till den implementering som man på policynivå önskar se, så bör alltså utlysningar och anslag villkoras med att projekten ska visa att de modeller man vill pröva i projekten också är implementeringsvänliga. I projektansökningarna ska det alltså framgå hur projektens metoder och arbetssätt ska kunna implementeras organisatoriskt och finansiellt. På samma sätt som exempelvis miljöprojekt förväntas beskriva de miljömässiga konsekvenserna av projektets genomförande, bör projekt som är tänkta att implementeras i ordinarie strukturer avkrävas hur man ekonomiskt och organisatoriskt tänkt sig att resultaten ska kunna leva vidare i den löpande verksamheten. Ett sådant krav på implementeringsvänliga projekt skulle tvinga de anslagssökande att ta implementeringsfrågan på större allvar.

Ett annat krav man bör ställa på projekten är att de ska bedrivas i nära samverkan med de löpande verksamheter som är tänkta att tillvarata projektresultaten. Projekt innebär automatiskt en särkoppling från de permanenta organisationernas löpande verksamhet, och om resultaten av projekten så småningom ska kunna implementeras måste denna särkoppling reduceras och lärandet delas. Aktiva inom både projekt och permanenta organisationer blir då fortlöpande medvetna om skillnader och likheter mellan metoder och arbetssätt i projekt och löpande verksamhet. Diskussioner kan under projektens gång föras om både det möjliga och önskvärda i att de metoder och arbetssätt som prövas i projekten implementeras, liksom man tillsammans kan diskutera hur projekten kan bli mer implementeringsvänliga.

## ORGANISATIONSNIVÅN

Det är på organisationsnivån som projektresultaten ska tillvaratas och därför ”ägs” implementeringsfrågan på denna nivå. Om man vill utveckla sin verksamhet med hjälp av projekt är det avgörande att projekten designas implementeringsvänligt och i nära samverkan mellan projekt och den ordinarie verksamheten, så som beskrevs ovan. Organisationsnivån har alltså i högsta grad ett ansvar under hela projektlivscykeln, från det att man tar upp frågan om att söka projektanslag till det att resultaten ska implementeras. Det fordrar även att man är medveten om vilken roll berört projekt har i organisationens strategiska projektportfölj.

När projekten kommer in i slutfasen och frågan om implementering blir ”skarp” blir detta ansvar kanske ännu tydligare. I de fall vi granskade var det vanligt att utgå från att projektledaren var ansvarig för att ”bevisa” varför projektets metoder och arbetssätt borde implementeras. Men projektledare har ingen beslutsmakt i de ordinarie organisationerna, deras ansvar är att ansvara för att projektmålen nås. Effektmålen, i första hand att projektens erfarenheter förvaltas och tas tillvara också efter det att projekten är avslutade, är ett ansvar för beslutsfattare i de ordinarie verksamheterna. Ett sätt att utöva detta ansvar är att tydligt delegera implementeringsansvaret till projektens styrgrupper. För att kunna ta detta ansvar fullt ut är det lämpligt att styrgrupperna bemannas med chefer som har ett övergripande ansvar för organisationernas drift och utveckling.

## PROJEKTNIVÅN

Som angavs ovan är projektledarens ansvar begränsat till att nå sådana mål som projektledaren också har befogenheter att nå, det vill säga projektmålen. I den mån som projektledaren är med och formulerar projektidéerna och ansökningar om medel, bör projektledaren medverka till att projekten designas implementeringsvänligt, även om det innebär en mer begränsad resurssatsning på de enskilda projektdeltagarna. Att leda ett implementeringsovänligt projekt innebär i slutändan att projekten bara blev en historisk parentes – spåren är snart bortsopade. Likaså bör projektledaren medverka till en fortlöpande kommunikation mellan projekt och ordinarie verksamhet under projektens gång, något som realitetsanpassar projekten och gör dem mer implementeringsvänliga. Däremot bör projektledaren inte ta på sig själva implementeringsansvaret, tvärtom bör man klargöra att detta ligger hos beslutsfattare i de ordinarie strukturerna.

## 7.2. IMPLIKATIONER AV PÄRLBANDSSTRATEGIN

I kapitel 6 framgick att Pärlbandsstrategin är den strategi som oftast används inom det område som studerats. I korthet handlar det om att projekt har blivit det normala sättet att hantera ett problemområde, i det här fallet unga som står långt från arbetsmarknaden. Det ena projektet ersätter det andra utan att erfarenheterna implementeras i den ordinarie verksamheten annat än i mycket ringa omfattning.

### POLICYNIVÅN

För policynivån innebär Pärlbandsstrategin att man släpper implementeringskravet. Istället nöjer man sig med att nå uppsatta projektmål. Det innebär en aktiv roll för policynivån, där det blir viktigt att styra projektens inriktning mot områden som betraktas som kritiska för att nå uppsatta politiska mål. Projekt kan skära av topparna av ett problem, men om problemet är mer permanent blir det svårt att hantera det med temporär organisering. Exempelvis lyckades de studerade projekten under projektperioden stötta en relativt stor grupp av de unga som stod långt från arbetsmarknaden i de kommuner där projekten bedrevs, men problemet som sådant kvarstod också efter det att projekten avslutats. Då får en ny bedömning göras – ska nya projekt startas med samma inriktning och mot samma målgrupp eller har det dykt upp nya problem som i högre grad behöver åtgärdas? För utsatta målgrupper kan Pärlbandsstrategin innebära stor osäkerhet och ryckighet.

### ORGANISATIONSNIVÅN

För organisationsnivån innebär Pärlbandsstrategin en tydlig uppdelning i ansvar – de permanenta organisationerna ägnar sig åt sitt huvuduppdrag och projekt bildas för att hantera nya problem, i den mån som externa medel finns att söka. Organisationsnivån måste förse policynivåen med argument för fler projekt. Det medför också ett stort beroende av och anpassning till organisationer på policynivå som utlyser anslag för projekt. Pärlbandsstrategin innebär dock en fortsatt risk för stagnation, då frågan om implementering av projekterfarenheter inte ens behöver föras upp på dagordningen.

## PROJEKTNIVÅN

För projektaktiva innebär Pärlbandsstrategin en projektifierad tillvaro med tilltagande ryckighet. När ett projekt väl godkänts kan å ena sidan alla resurser satsas på att nå projektmålen med målgruppen, å andra sidan får arbetet med målgruppen avslutas i och med att projektet avslutas. Troligen uppkommer möjligheten att arbeta vidare i ett nytt projekt som kanske har ungefär samma ambitioner som det avslutade. Talet om implementering av projektresultat kan man ta lätt på – på organisationsnivån finns inga ambitioner att förändra inriktning beroende på vad som åstadkoms i projekt.

## 7.3. IMPLIKATIONER AV HUVUDMANNASTRATEGIN

I en renodlad Huvudmannastrategi förs ansvaret för en fråga, som i de ovan nämnda strategierna betraktades som projektfrågor, över till någon av huvudmännen på organisationsnivån. Det innebär att vi inte längre har någon projektnivå.

## POLICYNIVÅN

På policynivån innebär Huvudmannastrategin ett hot, då möjligheten att styra satsningar som projekt minskar eller försvinner. Det gäller särskilt externa finansiärer som ogärna finansierar välfärdssystemets permanenta organisationer, då externa medel riskerar att användas för att täcka diverse kostnader snarare än att öronmärkas för ett visst ändamål under en begränsad period. Policyaktörer på nationell nivå som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller Sveriges Kommuner och Landsting kan dock få ett starkare inflytande om ansvaret för frågan hamnar på deras bord.

## ORGANISATIONSNIVÅN

På organisationsnivån får Huvudmannastrategin stora konsekvenser. När detta skrivs har Arbetsförmedlingen det övergripande ansvaret för att arbetsmarknaden fungerar på avsett sätt. Uppdraget är att så effektivt som möjligt föra samman dem som söker personal med dem som söker jobb. I budgetunderlaget för perioden 2012-2014 finns, som ett av fyra särskilt viktiga förslag, att Arbetsförmedlingen ska kunna ge ungdomar som har varit arbetslösa länge och som saknar

en gångbar utbildning kortare kompetenshöjande insatser. Ett annat av förslagen är att Arbetsförmedlingen inför ett nytt program med insatser i upp till tolv månader – mot tidigare sex – för personer som behöver tid för att utveckla sin arbetsförmåga, till exempel personer med lång sjukfrånvaro eller arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga[11].

Ponera att regeringen ger Arbetsförmedlingen ett tydligt uppdrag att minska gruppen unga långt från arbetsmarknaden, inte bara att införa ett nytt förlängt program eller att ge kortare kompetenshöjande insatser för att kompensera ofullgången grundskole- eller gymnasieutbildning. Det innebär att Arbetsförmedlingen får ett tydligt huvudansvar för frågan, men att andra aktörer, som kommunernas arbetsmarknadsenheter, Försäkringskassan, skolan etcetera, får rollen av underleverantörer. Det innebär en ansvars- och maktförskjutning – i de studerade projekten var det kommunernas arbetsmarknadsenheter som tog rollen av ”motor”, men utan något direkt mandat uppifrån. Utmaningen för Arbetsförmedlingen blir att få de andra aktörerna med på Arbetsförmedlingens sätt att ta sig an uppgiften. För övriga aktörer blir utmaningen antingen att acceptera Arbetsförmedlingens tolkningsföreträde eller att med goda argument försöka påverka satsningen på målgruppen.

## 7.4. IMPLIKATIONER AV SAMORDNINGSSTRATEGIN

I likhet med Huvudmannastrategin innebär Samordningsstrategin att projektnivån faller bort – eventuella projekt hanteras inom ramen för en permanent organisation, nämligen samordningsförbunden.

### POLICYNIVÅN

Vid sidan om samordningsförbundens huvudmän agerar på nationell nivå och policynivå ett nationellt råd för finansiell samordning, Finsam, och i det ingår representanter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting[12]. År 2009 bildades också ett nationellt nätverk för samordningsförbunden, NNS, med drygt 50 medlemmar[13]. Det finns alltså en uppbyggd samverkansstruktur, där syftet är att hantera sektorsövergripande rehabi-

*[11]http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Styrning/Budget-och-ekonomi.html*
*[12]http://www.susam.se/finsam/nationella_radet/*
*[13]http://www.nnsfinsam.se/naetverket-nns.aspx*

literingsfrågor. Det innebär att samordningsförbundens huvudmän förväntas samverka ungefär som i de studerade projekten, men i det här fallet i permanent form. För ESF och andra som agerar som externa projektfinansiärer kan samordningsförbunden mycket väl agera som mottagare av projektmedel, såsom projekten i Göteborg och Ale visade.

## ORGANISATIONSNIVÅN

På organisationsnivån innebär strategin att samordningsförbunden får det övergripande ansvaret för att hantera målgruppens problem. Ett viktigt syfte med samordningsförbunden är att förhindra att personer med nedsatt funktions- och arbetsförmåga hamnar i en gråzon mellan myndigheterna. Istället får de ett samlat stöd, som ska utgå från vars och ens förutsättningar och behov. En annan positiv effekt av det nära samarbetet är att samhällets resurser för rehabilitering kan användas på ett kostnadseffektivt sätt.
Givet att det går att betrakta unga långt från arbetsmarknaden som rehabiliteringsärenden är utmaningen för de samverkande huvudmännen främst att överlåta ansvar och budgetmedel till samordningsförbunden. För samordningsförbunden handlar det om att i handling visa sig dugliga att hantera ytterligare en målgrupp med rehabiliteringsbehov.

## 7.5 AVSLUTANDE KOMMENTAR

Vår studie indikerar tydligt att det inte finns några enkla lösningar på implementeringsfrågan. Vilken strategi man väljer bör därför övervägas utifrån fördelar och nackdelar, på kort och på lång sikt, utifrån ett samhälls-, organisations- såväl som ett individperspektiv. Uppdraget i vår studie var i första hand att studera implementering utifrån projektens perspektiv. Men ett genomgående tema i vår rapport är att projekt är en del i ett större system och beroende av både de organisationer som de verkar i och av organ på nationell och internationell nivå. I fortsatta studier av implementering krävs att hänsyn tas till nämnda system för att uppnå en fördjupad förståelse.

## REFERENSER


Abrahamsson, A. & Agevall L. (2009) Välfärdsstatens projektifiering – kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem. Kommunal ekonomi och politik, 13(4): 35–60.

Argyris, C. & Schön, D. (1974) Theory in practice: Increasing professional effectiveness, San Francisco. Jossey-Bass.

Bresnen, M., (2006) Conflicting and conflated discourses? Project management, organizational learning and change. I Hodgson & Cicmil, (eds.) Making project critical. New York: Pelgrave Macmillan.

Brulin, G., & Svensson, L., (2011) Att äga, styra och utvärdera stora projekt. Lund. Studentlitteratur.

Brunsson, Nils & Jönsson, Sten (1979), Beslut och handling: om politikers inflytande på politiken. Stockholm. Liber.

Carlsson, M. och Trygg, L. (1987), Assembly philosophies: some implications on engineering organization, design work, manufacturing system and the product itself. International Journal of Production Research, Vol. 25, No 11, November 1987, pp. 1587-1594.

Czarniawska-Joerges, B. & Sevón, G. (1996), Translating organizational change, Berlin. New York. Walter de Gruyter.

Danemark, B. och Kullberg, C., 2006, Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform. Lund. Studentlitteratur.

DiMaggio, J. & Powell, W. (1983), The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, American Sociological Review, vol. 48, pp. 147-60.

Ds 2000:38 En effektivare arbetsmarknadsutbildning. Stockholm. Fritzes.

Engwall, M. (2003) No project is an island: linking project to history and context. Research Policy 32 (2003), pp 789-808.

Eurostat: 2 kvartalet 2010 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-11-001/EN/KS-CD-11-001-EN.PDF

Forssell, R., Fred, M., & Hall, P., Effekter av politikens projektifiering - förändring, konservering? Paper presenterat på NOPSA, Åbo Akademi, Vasa 9-12 augusti 2011.

Goffman, E. (1959), The Presentation of Self in EverydayLife. New York: Doubleday.

Hatlevoll, T. (2008), Födda 1981: 95-27-13, Sveriges Kommuner och Landsting.

Hallén Hemb, A. & Trägårdh, B. (2011), FoU – i takt med tid och omvärld? Om FoU i Väst/GR:s roll och betydelse för utveckling av evidensbaserad praktik inom missbruks- och beroende¬vården. Göteborg. FoU-rapport 4:2011.

Hill, M., and Hupe, P., (2002), Implementing public policy. London: SAGE

Hjern, B., & Porter, D., (1981) Implementation structure : A new unit of administrative analysis. Organiza tion Studies, 2/3 : 211-227.

Holmblad Brunsson, K. (2005), Ekonomistyrning: om mått, makt och människor. Lund. Studentlitteratur.

Huxham, C., and Vengen, S., 2005, Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage. New York: Routledge.

Jensen, C., (2007), Storstadssatsningens implementering. Rapport i utvärderingen av Storstadssatsnin gen i Göteborg. Göteborgs Stad, Stadskansliet.

Jensen, C., Johansson, S., & Löfström, M. (2007), Projektledning i offentlig miljö. Malmö: Liber.

Jensen, C. & Kuosmanen, J. (2008), Streta emot eller sträva tillsammans? Om samverkan, brukarmed verkan och komplexitet i Miltonprojekten i Västra Götalands län. Göteborg: FoU i Väst/GR. FoU-rapport 5:2008.

Jensen, C., Johansson, S., & Löfström, M. (2011). The project organization as a policy tool in imple mentering reforms in the public sector. Paper presenterad på 10th IRNOP Conference “The Expanding Domain of Project Research”. June 19-22, 2011. Montréal, Canada

Johansson, S, Löfström, M & Ohlsson, Ö (2007) Separation or Integration – A Dilemma when Organizing Development Projects. International Journal of Project Management,25, 457-464.

Jönsson, S., & Lundin, R., (1979) Den kommunala budgetprocesen. Samordning mellan ekonomisk och fysisk planering. Statens råd för byggforskning, Stockholm.

Lundin, R. & Söderholm, A. (1995), “A Theory of the Temporary Organization.” Scandinavian Journal of Management, Vol 11, No 4, pp 437-455.

Löfström, M., (2010) Samverkan och gränser. Studier i samverkansprojekt i offentlig sektor. Skrifter från Högskolan i Borås, Nr. 25.

March, J. G., & Olsen, Johan, P. (1975), The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Am biguity”, European Journal of Political Research, vol. 3, pp. 147-171.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremo ny. American Journal of Psyscology, vol. 83, no 2), pp. 340-363.

Premfors, R. (1989), Policyanalys. Lund. Studentlitteratur.

Pressmann, J., & Wildavsky, A., (1973). Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it’s amazing that federal programs work at all, this being a saga of the eco nomic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley: University of California Press.

Proposition 2002/03:132, Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Rein, M. (1983), From policy to practice. London: The Macmillan Press.

Sahlin-Andersson, K. och Söderholm, A. (eds.), 2002, Beyond Project Management: New Perspectives on the temporary – permanent dilemma. Lund: Liber.

Schön, D. & Rein, M. (1994), Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York. Basic Books. Policy.

Sjöblom, S., (2011) Politikens projektifiering – om fenomenets innebörd och uttrycksformer. Paper presen terat på NOPSA, Åbo Akademi, Vasa 9-12 augusti 20011

Socialstyrelsen (2008), Social rapport 2008.

SOU 1958:17 Socialförsäkring och rehabilitering. Stockholm. Fritzes.

SOU 1995:142, Att röja hinder. Stockholm. Liber/Allmänna förlaget.

SOU 1996: 175, Styrning och samverkan. Delbetänkande av Delegationen för samverkan mellan offentlig och privat hälso- och sjukvård. Stockholm. Fritzes.

SOU 2000:114, Samverkan - om gemensamma nämnder på vård och omsorgsområdet. Stockholm. Fritzes.

SOU 2003:92, Unga utanför. Stockholm. Fritzes.

SOU 2003:123, Utvecklingskraft för hållbar välfärd. Stockholm. Fritzes.

SOU 2011:35, Bättre insatser vid missbruk och beroende. Del 1 och 2. Stockholm. Fritzes.

Statskontoret 2005:3,Sektorisering inom offentlig förvaltning. Dnr 2004/294-5. Stockholm.

Sveriges Kommuner och Landsting, Skapa en gemensam ingång, Dnr 10/0695.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2010), Unga som är utanför arbetsmarknaden. En socioekonomisk dis kussion. Stockholm: Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2010:3, Ungdomsstyrelsen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2011a), Unga som varken arbetar eller studerar. Hur många är de och vad gör de? Stockholm: Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2011: 1, Ungdomsstyrelsen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2011b), Det lönar sig – en analys av 28 arbetsmarknadsprojekts samhällsekonomiska potential. Stockholm: Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2011: 2, Ung domsstyrelsen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2011c), I spåren av den ekonomiska krisen. Stockholm: Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2011: 4, Ungdomsstyrelsen.

Trägårdh, B. & Lindberg, K. (2001) Leankoncept i magra vårdorganisationer. I Vägval? En antologi om förändringsprocesser i magra organisationer. Stockholm: Rådet för Arbetslivsforskning.

Ungdomsstyrelsen, (2008) Fokus 08: En analys av ungas utanförskap. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Weick, K. (1976), Educational organizations as loosely coupled systems, Administrative Science Quarterly, vol. 21, no. 1, pp. 1-19.

Wildavsky, A. (1975), Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes. Boston/Toronto. Little, Brown & Company.

Åslund, O., Erikson, R., Nordström Skans, O. och Sjögren, A. ( (2006), Fritt inträde? : Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet ungdomars och invandrades väg till det första arbetet. Välfärds-politiska Rådets rapport.

# Bilaga 1

## INTERVJUGUIDE UNGDOMSPROJEKT

### PROJEKTET

- Vilka PROJEKTMÅL hade ni vid projektstart?
- Vilka PROJEKTRESULTAT kan ni påvisa (hittills)?
- Hur förklarar ni (bristen på) projektresultat(en)?

### EFFEKTERNA

- Vilka EFFEKTMÅL hade ni vid projektstarten?
- Vilka EFFEKTRESULTAT kan ni påvisa (hittills)?
- Hur förklarar ni (bristen på) effektresultaten?

### IMPLEMENTERINGEN

- Vilka IMPLEMENTERINGSMÅL hade ni vid projektstarten?
- Vilka IMPLEMENTERINGSRESULTAT kan ni påvisa (hittills)?
- Hur förklarar ni implementeringsresultaten?

### ALTERNATIVET

- Tänk fritt – borde/kunde vi ha gjort på annat sätt?

# Temporära organisationer för permanenta problem

Rapporten du håller i din hand är en del av temagruppens arbete med att samla och systematisera erfarenheter från de ungdomsprojekt med delfinansiering från Europeiska Socialfonden (ESF) som bedrivs inom programområde 2 under åren 2007-2013. Syftet med ESF är att hitta bättre metoder och arbetssätt för att få de som befinner sig utanför arbetsmarknaden in i densamma och utöka arbetskraften inom EU. För att uppnå det krävs att projektens erfarenheter tas in i den ordinarie verksamheten och att god verksamhet består även efter det att den externa finansieringen upphör.

I denna rapport granskas sju projekt för att utreda förutsättningarna för implementering i ordinarie verksamhet. Verksamheten beskrivs, fallgropar observeras och alternativa strategier för verksamhetens organisering föreslås. Rapporten har författats av Fil. Dr. Christian Jensen och docent Björn Trägårdh från Handelshögskolan vid Göteborgs universitet på uppdrag av Temagruppen Unga i arbetslivet. Christian Jensen forskar kring förändringsarbete och implementeringsproblematik och utbildar inom organisationsteori samt chefs- och ledarskap i offentlig förvaltning. Christian Jensen är lärare och forskare i kompetensgruppen Studier av Organisation och samhälle kring samverkan, chefskap och projekt.

För mer information om Temagruppen Unga i arbetslivet och våra andra publikationer se www.temaunga.se

EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden