

Projekt som förändringsstrategi

*analys av utvecklingsprojekt
inom socialtjänsten*

STAFFAN JOHANSSON
MIKAEL LÖFSTRÖM
ÖSTEN OHLSSON

SNS
FÖRLAG

*Projekt
som förändringsstrategi*

Projekt som förändringsstrategi

*– analys av utvecklingsprojekt
inom socialtjänsten*



STAFFAN JOHANSSON

MIKAEL LÖFSTRÖM

ÖSTEN OHLSSON

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: bok.info.order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

- grundades 1948 som en ideell sammanslutning
- är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper
- sprider kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt är ett obundet forum för öppet utbyte av idéer
- verkar genom forskning och utredningar, bokade seminarier och konferenser.

Projekt som förändringsstrategi

Staffan Johansson, Mikael Löfström, Östen Ohlsson

Första upplagan

Första tryckningen

© 2000: Författarna och SNS Förlag

Omslag: Cato grafisk form/Tomas Cato

Form: Roger Johansson

Tryck: Elanders Graphic Systems AB, Göteborg 20

ISBN 91-7150-802-3

INNEHÅLL

Förord 9

- 1 Projektorganisationer – vanliga i praktiken,
otillräckligt förstådda i teorin 11
 - Bakgrund* 11
 - Behov av ökade kunskaper om
projektorganisationen* 14
 - Studiens problemställning och syfte* 18
 - Bokens fortsatta disposition* 19
- 2 Från projektledningslära till den tillfälliga
organisationens teori 21
 - Projekt – vad är det?* 22
 - Projektledningslärans framväxt* 24
 - Projektforskning och kritiken mot projektledningsläran* 29
 - Mot en teori om tillfälliga organisationer* 33
 - Slutsatser* 35
- 3 Lärande och förändring genom projekt 37
 - Lärande och förändring eller förändring som lärande?* 39
 - Lärande och förändring i projekt och permanent
organisation* 45
 - Om relationen mellan utvecklingsprojekt och
permanent organisation* 48
 - Slutsatser* 53
- 4 Metod och empiriskt material 56

5	Kvalitetsprojektet inom vård och omsorg i Nordbro kommun	59
	<i>Projektets bakgrund och förhistoria</i>	59
	<i>Projektorganisation och arbetssätt</i>	61
	<i>Intervjuundersökningen</i>	62
	<i>Slutkommentarer</i>	71
6	Utvärderingsprojektet i Österlundas Socialmission	74
	<i>Projektets bakgrund och förhistoria</i>	74
	<i>Projektorganisation och arbetssätt</i>	75
	<i>Intervjuundersökningen</i>	76
	<i>Slutkommentarer</i>	85
7	Boendeprojektet i Västerö kommun	87
	<i>Projektets bakgrund och förhistoria</i>	87
	<i>Projektorganisation och arbetssätt</i>	89
	<i>Intervjuundersökningen</i>	90
	<i>Slutkommentarer</i>	95
8	Samverkansprojektet i Storbö kommun	97
	<i>Projektets bakgrund och förhistoria</i>	97
	<i>Projektorganisation och arbetssätt</i>	100
	<i>Intervjuundersökningen</i>	102
	<i>Slutkommentarer</i>	106
9	Kompetensprojektet i Mellanå kommun	108
	<i>Projektets bakgrund och förhistoria</i>	108
	<i>Intervjuundersökningen</i>	110
	<i>Projektorganisation och arbetssätt</i>	113
	<i>Slutkommentarer</i>	118

10	Projekt som strategi för lärande och förändring	121
	<i>Vad är egentligen ett (Socialstyrelsefinansierat) projekt?</i>	123
	<i>Hur och varför startas projekt?</i>	127
	<i>Vad händer i projekt?</i>	131
	<i>Vilka effekter har projekt på den ordinarie verksamheten?</i>	139
	<i>Vilka alternativ till projekt finns det?</i>	146
11	Slutsatser och implikationer	152
	<i>Studiens slutsatser</i>	152
	<i>Implikationer</i>	154
	<i>Förslag till fortsatt forskning</i>	155
12	Referenser	160
	Register	166

Förord

Nu för tiden är det inte bara upptäcktsresande, byggjobbare och forskare som lever i en projektvärld. Nästan alla i arbetslivet och i skolan ägnar avsevärd tid åt allehanda projekt. Projektet verkar vara framtidens organisation. I stora braskande annonser vill diverse utbildnings- och konsultföretag lära oss hur vi ska få vår projektvärld att bli mer hanterlig genom ökad målinriktning och mer planering. Det finns en till synes aldrig sinande ström av litteratur på temat projektledning och projektarbete. Samhället verkar vara på väg att "projektifieras". I en värld som anses vara föränderlig i en allt högre hastighet betraktas projekt vara den organisationsform som svarar upp mot denna önskan om tempo.

Vi hade länge gått och funderat på varför projekt har blivit så populära och om det egentligen är en lämplig organisationsform för att åstadkomma nytänkande och utveckling. Det visade sig att Lars-Erik Lundmark och hans kollegor på Socialstyrelsens utbildnings- och utvecklingsenhet gått i samma tankar och var villiga att finansiera ett forskningsprojekt om utvecklingsprojekt inom socialtjänsten. Vi vill här passa på att tacka för finansiellt stöd, men också för värdefulla synpunkter under studiens gång. Som forskare är man inte van vid att finansiärens företrädare är så engagerade och initierade. Vi vill här också rikta ett varmt tack till de personer som varit våra studieobjekt och bidragit till rik empiri. Bland kollegor vid Kommunforsk-

ning i Västsverige (KFi) vill vi särskilt tacka Christian Jensen som dels medverkade initialt i studien, dels läste och kritiserade våra första utkast på ett konstruktivt sätt. Vi vill också tacka Leif Holmström från Institutionen för socialt arbete vid Umeå universitet och Mats Ekermo från Centrum för välfärdsforskning i Eskilstuna för värdefulla synpunkter vid seminariet om projektet vid Socialstyrelsen i juni 1999. Bland värdefulla inspiratörer finns det även anledning att nämna Projekt- och Nätverksgruppen, en sammanslutning av forskare vid Företags-ekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Göteborg, där många tankar har utbytts om projekt som organisationsform.

Författarna

Göteborg november 1999

Projektorganisationer – vanliga i praktiken, otillräckligt förstådda i teorin

BAKGRUND

Det har blivit allt vanligare att beskriva företeelser i samhälle, arbetsliv och vardagsliv som projekt. Inom politiken och samhällsdebatten talas det t.ex. om EMU, JAS och Öresundsbron som projekt och inom kulturdebatten beskrivs ibland hela tidsepoker och dess tänkesätt i termer som "det moderna projektet". Projekt har också blivit vanligare i arbetslivet. Inom företag och förvaltningar sägs det bedrivs allehanda projekt, vilket har medfört att chefer allt oftare kallas projektledare och fotfolket projektanställda. Inom företagsvärlden är det inte bara byggen som betecknas projekt, numera är även massproduktion av bilar organiserad i projektform. Inom den offentliga förvaltningen drivs ofta utvecklingsarbete, försöksverksamhet och samarbete med utomstående organisationer i projektform. Sedan inträdet i EU har det blivit möjligt att söka projektstöd för nästan allt. I vardagslivet hör vi allt oftare människor som betecknar sina semesterresor eller föresatsen att städa källarför-

rådet projekt. Vissa pratar till och med om sitt liv i termer av projekt! En första fråga man ställer sig blir: Varför har projektet som arbetsform och organisationsform blivit så populärt, ja närmast institutionaliserat, i vår tid? Finns det rationella förklaringar, eller är projektet främst ett modedefenomen?

Det har nog alltid funnits projekt, men man kan ändå ana vissa naturliga förklaringar till vår observation att det blivit vanligare med projekt. Industrisamhällets slutna produktionsorganisationer som baserades på standardisering, stabilitet och arbetsspecialisering, skapade i syfte att säkra produktionseffektivitet för stora volymer, har i det postindustriella samhället ersatts av mer öppna och flexibla, men tidspressade organisationsformer. Massproduktionen är mer eller mindre automatiserad och kräver inga mer omfattande personella organisatoriska arrangemang. Huvuddelen av personalen inom (post)moderna organisationer ägnar sig därför – likt modeorganisationen *ad-hocratin* – åt unika arbetsuppgifter – m.a.o. åt projekt. Så vill i alla fall många som skriver om företagsledning framställa saken (för en djupare diskussion i frågan, se Ohlsson och Rombach 1998). Om man studerar organisationsscheman i dagens företag och förvaltningar finner man följdriktigt att den tidigare rikhaltiga stabspersonalen har minskat i omfattning. Specialisterna har omskolats till generalister och blivit linjechefer som inte bara ska vara linjechefer utan de förväntas dessutom bedriva det utvecklingsarbete som tidigare sköttes av staberna, men nu i form av projekt.

En liknande utveckling finns inom den offentliga förvaltningen. I stället för stabilitet och standardiserade lösningar ställs numer krav på flexibilitet vilket bl.a. kräver nya samarbets-

former med andra förvaltningar och organisationer. Sådant samarbete ställer krav på tidsbegränsade organisatoriska arrangemang, dvs. projekt. Det finns också krav på reformer och förändrade arbetsformer för att lösa helt nya problem. Reformen inleds ofta med försöksverksamheter, något som också är naturligt att organisera som projekt. Fördelen med projekt i detta avseende är att de tycks förena två goda ting, nämligen rationell planering och spontant experimenterande.

Projekt verkar alltså vara en naturlig och självklar organisationsform för avgränsade och väldefinierade arbetsuppgifter. Det är svårt att se några organisatoriska alternativ vid bergsbestigningsexpeditioner och byggnadsprojekt. Begreppet projekt utlovar en början och ett slut och däremellan nyskapande, experimenterande och entreprenörskap. Det utlovar ordning och kontroll tillsammans med frihet och gränsöverskridande. Förutsättningarna för nytänkande och lärande verkar vara goda. Det är därför inte förvånande att statsmakterna och deras organ, t.ex. Socialstyrelsen, har uppmuntrat kommuner och andra organisationer att starta projekt med syfte att få tillstånd utveckling och förändring inom den reguljära verksamheten. Problemet är att många projektorganisationer verkar inom ramen för permanenta organisationer med stabil verksamhet. Sådana projekt är inte tänkta att leva sitt eget liv, löskopplade från den permanenta organisationen, utan är tvärtom ofta skapade just för att inspirera och påverka denna. En fråga man ställer sig då blir om projektorganisationen i dessa sammanhang är en lämplig organisationsform eller om projektet tillkommit för att det är modernt, vilket i sin tur kan bero på att projektorganisationer visat sig framgångsrika i andra

sammanhang. Kan det rentav vara så att de ”smittat av sig” och införts i sammanhang där de egentligen inte är lämpliga?

Det är samspelet mellan projektorganisationen och den omgivande permanenta organisationens reguljära verksamhet som står i fokus för denna studie och, mer specifikt, projektets möjlighet att stödja lärande och förändring i moderorganisationen. Vårt perspektiv är organisationsteoretiskt. Ett problem i sammanhanget är dock, som vi strax ska se, att teoribildningen om tillfälliga organisationer är svagt utvecklad eftersom gängse organisationsteori utgår ifrån att organisationer är stadigvarande fenomen.

Vi har observerat tre viktiga frågor som berör projektet som organisationsform. Den första rör projektet som samhällsinstitution, som med språkets makt ”tvingar” oss att tänka i projekttermer när vi vill genomföra förändringar. Den andra har kopplingar till den första och gäller projektets ändamålsenlighet i praktiken, i det här fallet huruvida projektorganisationen är ett lämpligt medel för att stödja lärande och förändring. Den tredje frågan är främst teoretisk och gäller brister i den teoretiska förståelsen för projektet som organisationsform.

BEHOV AV ÖKADE KUNSKAPER OM PROJEKTORGANISATIONEN

Som nämnts ovan saknas det ett sammanhållet organisations-teoretiskt perspektiv på projektorganisationen. Gängse organisationsforskning betraktar organisationer enligt fortvarighetsprincipen, eftersom det övergripande målet förväntas vara

överlevnad. Det saknas förvisso inte litteratur om projektorganisationer. En stor del av denna litteratur finns emellertid inom området "Project Management", vilket innebär att det mesta är handböcker med goda råd till projektledaren om hur denne ska bära sig åt för att motivera och styra arbetsprocesserna inom sina projektorganisationer, för att uppnå bästa möjliga måluppfyllelse (Packendorff 1995).

Det finns också forskning (t.ex. Sahlin, 1996) som utifrån nyinstitutionell organisationsteori (se t.ex. Meyer och Rowan, 1977, Powell och DiMaggio, 1991) kritiskt granskar reformer, projekt och liknande fenomen med stor symbolladdning. I denna forskningstradition ser man projekt som viktiga symboler villkas funktion är att legitimera organisationen gentemot viktiga intressentgrupper, men projekten lyckas sällan förändra det reguljära arbetet. Man har dock inget särskilt att säga om vad som specifikt kännetecknar projekt.

Ett embryo till teoribildning för tillfälliga organisationer har dock skissats av Lundin och Söderholm (1995) och Packendorff (1995), som vi återkommer till i nästkommande kapitel. Lundin och Söderholm (1995) drar lärdomar från modern organisationsforskning om begränsad rationalitet och betonar vikten av att inta ett handlingsteoretiskt perspektiv på tillfälliga organisationer i stället för det beslutsrationella perspektiv som präglar projektledningslitteraturen. Samtidigt som Lundin och Söderholm (1995) och andra forskare presenterar generella begrepp och analysinstrument för tillfälliga organisationer betonar de vikten av att göra skillnad mellan olika slags tillfälliga organisationer. De föreslår empirisk forskning som underlag för att förklara generella skillnader mellan å ena sidan bygg-

projekt och å andra sidan utvecklingsarbete inom barnomsorg samt mellan så olika projektarbetsuppgifter som å ena sidan oljeprospektering och å andra sidan etablering av en flyktingmottagning i en glesbygdskommun.

Om man ska bygga vidare på Packendorffs (1995) och Lundins och Söderholms (1995) skissade organisationsteori finns det goda skäl att göra en distinktion mellan unika arbetsuppgifter och vidareutveckling av befintliga. Vidare finns det skäl att skilja mellan å ena sidan projektorganisationer som är förstadiet till helt nya organisatoriska enheter, å andra sidan projektorganisationer vars verksamhet är tänkt att upplösas men vars erfarenheter är tänkta att implementeras i moderorganisationen. Nedanstående fyrfältsmatris illustrerar dessa båda dimensioner.

		Separat permanent organisation planeras			
Unik arbetsuppgift	Cell 1		Cell 2		Vidareutveckling av befintliga arbetsrutiner
	Cell 3		Cell 4		
		Projektarbetets erfarenheter integreras i moderorganisationen			

Figur 1. *Olika slags projektorganisationer – ett första utkast till en teoretisk klassifikation.*

I cell 1 finner vi extraordinära men "naturliga" projekt, exempelvis stora byggprojekt där konsortier bildas för ett speciellt ändamål (t.ex. Öresundsbron), stora evenemang (t.ex. VM och OS) eller geografiska expeditioner. I cell 2 finner vi typiska försöksverksamheter inom nya verksamhetsområden som kan drivas av aktörer från moderorganisationen och som vid framgång är tänkta att permanentas (t.ex. företag som startar nya verksamheter på nya marknader, kommunal etablering av flyktmottagning i glesbygd). I cell 3 finner vi organisationer vars basverksamhet just består av att bedriva olika slags projekt och där den ordinarie driftverksamheten organiseras i projektform (t.ex. byggföretag, konsultföretag, filmbolag och forskningsinstitut). I cell 4 finner vi slutligen organisationer där en relativt stabil reguljär verksamhet dominerar, men där man försöker förändra denna genom att parallellt bedriva utvecklings- och förändringsarbete i projektform.

Det är denna fjärde cell som står i centrum för vår studie, dvs. den "minst naturliga" projektsituationen och där det är rimligt att söka alternativa och måhända mer ändamålsenliga sätt att organisera lärande och förändringsarbete. Forskning om socialtjänst och liknande organisationer som inriktas på att stödja och hjälpa människor visar att dessa organisationer är svåra att förändra med projekt och liknande administrativa metoder (se t.ex. Hasenfeld, 1983, 1992). Projektet som naturligt och självklart utvecklingsinstrument ifrågasätts också allt mer inom annan organisationsforskning och även inom konsultpraxis. Föreställningar om förändring som ett kontinuerligt förlopp utan distinkt början eller slut har därför blivit vanligare. Donald Schöns (1983) teori om organisatoriskt lä-

rande som "reflection-in-action" är ett exempel på detta. Begreppen "Total Quality Management" och "Kaisen" är andra exempel på att man inom nutida organisationstänkande ersatt projektformen till förmån för ständigt pågående förändringsarbete. Projektet är inte den självklart mest ändamålsenliga organisationsformen för att bedriva utvecklingsarbete.

STUDIENS PROBLEMSTÄLLNING OCH SYFTE

Den övergripande problemställningen i studien rör frågan om hur samspelet mellan den permanenta driftorganisationen och den tillfälliga projektorganisationen kan förstås. Som har antytts här inledningsvis och som kommer att visas i nästkommande kapitel är den frågan otillräckligt förstådd inom organisationsteorin och kräver därför empiriska studier. Vi är särskilt intresserade av att förstå samspelet i termer av organisationsmedlemmarnas lärande inom projektorganisationen och hur detta lärande implementeras i den permanenta driftorganisationen i termer av förändrade arbetsrutiner. Kontexten är det som i internationell litteratur benämns "Human Service Organizations", dvs. välfärdsproducerande organisationer med deras särskilda, ofta professionaliserade, verksamhetslogik. Det är rimligt att anta att projektorganisationen kan skapa förutsättningar för nytänkande och lärande – åtminstone bland dem som medverkar i projekten – men det finns anledning att vara tveksam till projektorganisationens möjlighet att generera förändringar inom den reguljära verksamheten, såvitt inte kompletterande organisatoriska arrangemang genomförs.

Syftet med denna bok är främst explorativt. För det första syftar boken till att ge illustrativa beskrivningar av vad som kännetecknar projekt som bedrivs i nära anslutning till reguljär verksamhet, främst i jämförelse med den traditionella bild av projekt som ges i projektledningslitteraturen. För det andra syftar den till att analysera och förklara hur och varför projekt startas, vad som händer i projekt och hur projekterfarenheter implementeras i reguljär verksamhet. Vi för också en diskussion om det finns något annat och lämpligare sätt att bedriva utvecklingsarbete än via projekt.

Boken har dessutom ett teoretiskt syfte. Den förväntas bidra till teoribildningen om tillfälliga organisationer, genom att beskriva projektorganisationers karaktär inom den särskilda kontext som välfärdsproducerande organisationer utgör.

BOKENS FORTSATTA DISPOSITION

I det här första kapitlet har bakgrunden till studien och dess frågeställningar presenterats. I det andra kapitlet presenteras första delen av studiens teoretiska referensram, särskilt analyseras begreppet projekt och tidigare forskning om projekt. I kapitel tre beskrivs resterande del av studiens teoretiska referensram med fokus på lärande och förändring där dessa begrepp analyseras utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv. I kapitel fyra beskrivs den metod och det empiriska material som använts i studien. I de följande kapitlen fem till och med nio beskrivs var och en av de fem fallstudierna. I kapitel tio analyseras våra fallstudier utifrån vår analysmodell och vi för-

söker där besvara följande frågor: Vad kännetecknar ett projekt? Varför och hur startas projekt? Vad händer i projekt? Vilka effekter har projekt på den ordinarie verksamheten? I det avslutande kapitlet drar vi några slutsatser utifrån studien och diskuterar studiens tänkbara implikationer för villkoren att bedriva utvecklingsarbete inom välfärdssektorn.

Från projektledningslära till den tillfälliga organisationens teori

I följande kapitel presenteras studiens teoretiska referensram kring begreppet projekt. Syftet med kapitlet är att identifiera aspekter som bedöms vara kritiska för att förstå projekt i allmänhet och projekt inom den sociala sektorn i synnerhet. I inledningen av kapitlet spåras bakgrunden till begreppet ”projekt” och det konstateras att det är ett mångtydigt begrepp vars innebörd skiftat över tiden. I fortsättningen av kapitlet beskrivs projektledningslärans framväxt i USA, som kan förstås som ett behov hos statsförvaltningen och militären att utveckla metoder för att under tidspress styra och genomföra komplexa program med tydlig målinriktning. Dessa organisationsmodeller och planeringsmetoder spreds sedan vidare till försvarsindustrins underleverantörer och fick senare också ökade tillämpningsområden inom industri och förvaltning. I kapitlets fortsättning beskrivs och problematiseras huvuddragen i denna projektledningsteori och kontrasteras mot den forskning och teoribildning om tillfälliga organisationer som håller på att växa fram.

I inledningen av boken konstaterade vi att förekomsten av projekt i samhälle, arbetsliv och privatliv tycks öka. För de flesta ger nog ordet associationer till något som är avgränsat och tidsbegränsat, men i övrigt finns stora variationer på vad människor betraktar som projekt. Om man slår upp ordet projekt i en ordbok finner man ordförklaringar och synonymer såsom "förslag", "plan", "utkast", "planerat arbete av större omfattning", "dröm" och "luftslott" (Svenska Akademiens ordlista). Ordet projekt kan etymologiskt härledas till det latinska uttrycket "projec'tum", som är perfekt participformen av verbet "proicere" som betyder "kasta fram". Ordet har alltså samma ursprung som de liknande uttrycken "projektil", "projektion" och "projektor". I dagens projektsamhälle har några av oss kanske lite svårt att betrakta projekt som drömmar, luftslott eller något på måfå framkastat. Denna benämning ligger ganska långt ifrån den definition av projekt som är gängse inom projektledningslitteraturen, nämligen:

"Ett projekt är en tidsbegränsad och från övrig verksamhet avgränsad arbetsuppgift, som genom styrning av tilldelade resurser ska nå uppställda mål." (Selin 1990)

Den egenskap som särskiljer projekt från annan verksamhet är främst avgränsningen i tiden. Ett projekt har per definition en början och ett slut och är av engångskaraktär. En för projektledningsläran viktig distinktion är skillnaden mellan själva projektet (arbetsuppgiften) och resultatet av projektet (den

färdiga produkten – objektet). Att bygga ett hus är ett projekt, medan det färdiga huset är ett objekt. Projektlivscykeln brukar delas in i fyra principiella skeden: 1) målformulering/förstudie 2) planering 3) genomförande och 4) avslutning/utvärdering. Inom projektledningsläran finns det också standardmodeller för projektorganisering. Projektets styrgrupp kan liknas vid den permanenta organisationens styrelse. Projektledaren betraktas som nyckelpersonen och motsvarar den verkställande direktören. Projektgruppen är projektorganisationens kärna, där arbetet bedrivs. Dessutom finns ibland en referensgrupp kopplad till projektet. Referensgruppen innehåller intressenter och experter som inte deltar i det dagliga arbetet.

Engwall (1995) beskriver begreppets användningsområden och betydelse i ett historiskt perspektiv. Fram till och med 1960-talet tycks ordet främst ha använts på tre sätt. I tekniska sammanhang användes det som beteckning på "utkast och skisser". I administrativa sammanhang användes det som beteckning på "förslag" (t.ex. "1734 års project till ny kyrko-ordning"). I vardagliga sammanhang användes begreppet projekt som beteckning på komplicerade och ofta vilda idéer och företag. Att utpekas som en projektmakare uppfattades därför förr som att vara en ovederhäftig person med dålig verklighetsförankring. Carl von Linné beskrev t.ex. i ett sammanhang biskopen i Åbo som "en projectmakare av första rangen. Han inser aldrig svårigheten i någon sak, utan allt hvad som honom infaller, det tror han också med visshet kunna verkställas". Begreppet projekt användes alltså länge för att beteckna "något framkastat" vilket ju ligger nära ordets ursprungliga betydelse.

Under 1970-talet fick dock ordet projekt successivt en in-

nebörd som mer liknar dagens. Projektuttryck som forskningsprojekt, pilotprojekt och projektgrupp importerades från USA och spred sig till företag och förvaltningar, vilket medförde att ordförklaringar och synonymer allt mer kom att likna den betydelse som sedermera blivit den gängse i projektledningslitteraturen: "Idé och utkast för metod att uppnå visst (större) resultat: (...) ofta även om själva det arbete som ska ge sådant resultat" (*Ord för ord – svenska synonymer och uttryck*). Från att ha använts med hänvisning till idéer och skisser har projekt i den nya betydelsen kommit att innebära idéernas och skissernas realisering. För att förstå nuvarande gängse innebörd av projekt, där det står för stark målinriktning och planmässighet, är det nödvändigt att studera projektledningslärans framväxt.

PROJEKTLEDNINGSLÄRANS FRAMVÄXT

Om vi blickar bakåt i historien verkar projekt i betydelsen stora spektakulära företag vara minst lika vanliga som idag och kanske rent av den mest naturliga organisationsformen för stora arbetsuppgifter. Se bara på byggnadsverk såsom pyramiderna och kinesiska muren eller på handelsexpeditioner och krig. Och nog finns det ibland skäl att kalla deras arkitekter och entreprenörer för projektmakare i Linnés mening. Projektledningsläran är dock av senare datum. Engwall (1995) har visat att den har en mycket nära idémässig koppling till Frederick W. Taylors *Scientific Management* som kanske mer än någon annan rörelse haft inflytande över organisationstänkandet. En av Taylors samtida kollegor var Henry Lawrence Gantt, som

främst blivit känd för uppfinningen av ett planeringsdiagram (Gantt-schemat) att användas för koordinering av aktiviteter som äger rum samtidigt inom företag och som därför fått stor betydelse för styrning av projekt (Urwick och Brech, 1949).

Enligt Engwall kan projektledningslärans idéer hänföras till en förändrad syn på vetenskap och teknik, som slog igenom under andra världskriget. Tidigare hade det funnits en klar åtskillnad mellan å ena sidan den militära krigskonsten och å andra sidan framställningen av krigsmateriel. Krigskonsten byggde på en stabil och etablerad teknik som uppfattades som någorlunda tidlös. Vapentillverkningen följde detta mönster och var på motsvarande sätt i hög grad standardiserad och inte utsatt för krav på innovationer. Militärens upphandling av krigsmateriel var förhållandevis enkel. Visste man hur mycket pengar som stod till buds var det endast kvantiteten av vapen som övervägdes.

Före och under andra världskriget förändrades förutsättningarna radikalt. Det tyska anfallet mot Polen visade de allierade att det skulle krävas avancerade samordnade system och militärtekniska innovationer snarare än stora arméer för att vinna kriget. Det krävdes alltså ett målinriktat samarbete mellan militärer och vetenskapsmän för att nå överlägsenhet. Detta samarbete hade redan inletts under 1930-talet i Storbritannien i samband med att radarn börjat användas inom flygvapnet och blev senare berömt som *Operations Research*, vilket senare importerades till det amerikanska försvaret där det fick benämningen *Operations Analysis*. Ett tydligt exempel på ett integrerat samarbete mellan militären och forskningen blev det s.k. Manhattanprojektet, dvs. de allierades utveckling av atom-

bomben som ägde rum mellan 1942–1945 (Engwall, 1995). Det är ganska uppenbart att denna bomb inte skulle ha kommit till stånd om man betraktat den som ett vanligt inköpsärende hos försvarsmyndigheterna.

Manhattanprojektet var ett delvis nytt sätt att driva komplicerade företag som också går att känna igen i dagens projektledningslära, nämligen målstyrningen, den självständiga, tvärfunktionella och tillfälliga arbetsorganisationen samt parallelliseringen i arbetet. Efter andra världskriget fortsatte utvecklingen av vapensystem, t.ex. utvecklingen av Atlas- och Polarismissilerna. Pentagon blev USA:s största myndighet och samtidigt den i särklass största beställaren av varor och tjänster från amerikansk industri och dessutom den viktigaste finansören av landets forskning. Kapplöpningen med Sovjetunionen och den s.k. Sputnikchocken visade att det var tid snarare än pengar som var den knappa resursen för att genomföra programmen. För att korta ned genomförandetiderna i de komplexa uppgifterna bestod utmaningen i att kunna göra olika saker samtidigt, vilket i sin tur krävde nya administrativa samordningsverktyg. De mest kända verktyg som skapades vid denna tid var PERT (Program Evaluation Research Task) och CPM (Critical Path Method) som bygger på nätverksteknik och som riktar fokus på den s.k. kritiska tidslinjen. Som stöd fanns matematiska modeller för linjärprogrammering. Nätverkstekniken kan sägas sammanfatta hela grundpoängen med projekt: väldefinierade start- och slutpunkter och ett arbete som kan definieras genom väldefinierade aktiviteter och beroenden som sker samtidigt och inte sekventiellt som i traditionella modeller. En liknande programmatisk syn på verksam-

heten återfinns också i PPBS (The Planning Programming Budgeting System) som i Sverige blivit känt som programbudgetering och som infördes inom statsförvaltningen i slutet av 1960-talet.

Vissa hävdar att PERT medförde att t.ex. Polarisprogrammet kunde genomföras två år snabbare än vad som ursprungligen beräknats, medan andra (t.ex. Sapolsky, 1972) hävdar att det var projektkontorets organisatoriska självständighet i förhållande till det övriga försvaret som var förklaringen. Oavsett vilken förklaring som väljs är det tydligt att den målinriktade projektplaneringsmodellen – tillämpning av *Scientific Management* under tidspress snarare än under ekonomiska restriktioner – uppfattades som framgångsrik och fick en betydande spridning både till den övriga offentliga förvaltningen och till näringslivet.

Med tanke på att Pentagon och den amerikanska statsförvaltningen måste betraktas som en nyckelaktör på ett av världens mest betydelsefulla organisatoriska fält är detta inte särskilt förvånande. Powell och DiMaggio (1991) förklarar spridning och likriktning av t.ex. administrativa idéer med hjälp av begreppet institutionell isomorfism som en nödvändig strävan efter legitimitet, som i sin tur är en nödvändig förutsättning för överlevnad för organisationer. Enligt Powell och DiMaggio sker spridningen genom tvång, imitation och professionalisering. Som exempel på spridning genom tvång kan nämnas att de företag som vill ha beställningar tvingas anpassa sin egen planering till Pentagons projekt, vilket enklast sker genom att själva organisera verksamheten i projekt. Som exempel på spridning genom imitation kan anges att såväl planeringsmetoderna

som förekomsten av projektorganisationer tycks ha spridit sig utanför Pentagons leverantörskrets och införts i organisationer med betydligt mindre målinriktade aktiviteter. Många samtida författare beskrev den nya organisationsformen som rymdålderns management (Engwall, 1995). Som exempel på spridning genom professionalisering kan nämnas att projektledningsidéer kommit att ses som ett självklart inslag inom managementutbildning och det finns numera organisationer som har som uppgift att certifiera projektledare. Det första större projekt i Sverige där man tillämpade en datorbaserad nätplanering var Viggensprojektet och senare använde man sig av liknande metoder också vid utbyggnaden av petrokemin i Stenungsund och vid utbyggnaden av kärnkraften (Engwall 1995).

Projektledningsrörelsen har utan tvekan varit framgångsrik. Dess idéer har visat sig användbara för att hantera och legitimera stora komplexa målinriktade företag och den har lyckats med att omdefiniera begreppet projekt från att ha varit något skissartat och hastigt hopkommet till att stå för en kombination av nytänkande och planerbar målinriktning. Denna senare bild av projekt ges också i statens egna projekthandböcker (se t.ex. RRV 1997:20). En fråga man ställer sig blir därmed hur idéer, föreställningar och metoder, som i bästa fall är användbara vid unika komplexa uppgifter med stora krav på logistik och samordning, fungerar inom andra verksamhetsområden.

En intressant parallell till förskjutning av betydelse finns i begreppet "företag". Orden företag och projekt var tidigare närmast synonymer. "Företag" betraktades tidigare som målinriktade aktiviteter som hade ett tydligt slut. Behovet av och införandet av dubbel italiensk bokföring i slutet av 1400-talet

kan förstås som ett behov av redovisning och fördelning av resultat av sådana företag (Littleton, 1981). Numera handlar litteraturen om företag främst om hur man ska bete sig för att företag ska överleva. Om man vill finna litteratur om hur man ska få företag att avslutas får man numera söka sig till projektlitteraturen. Begreppen företag och projekt har alltså nu snarare blivit varandras motsatser.

PROJEKTFORSKNING OCH KRITIKEN MOT PROJEKTLEDNINGSLÄRAN

Som har antytts ovan saknas det inte litteratur om projektorganisationer. Tills nyligen har nästan all litteratur varit av handbokskaraktär, vilket innebär att det mesta är goda råd till projektledare om hur denne ska bära sig åt för att motivera och styra arbetsprocesserna inom sina projektorganisationer för att uppnå bästa möjliga måluppfyllelse. Definitioner av projekt inom denna litteratur brukar enligt Packendorff (1993: 22) innehålla följande gemensamma nämnare:

- engångsuppgift
- förutbestämt slutdatum/leveransdatum
- ett eller flera prestationsmål (t.ex. resursanvändning och kvalitet)
- ett antal komplexa eller ömsesidigt beroende aktiviteter

Ett projekt avgränsas alltså från reguljär verksamhet organisatoriskt och ekonomiskt, men framför allt genom på förhand planerade tidpunkter för igångsättning och upphörande. Vid

empiriska studier av projekt har det dock visat sig att dessa avviker starkt från litteraturens normer och egenskaper. Här redovisas några exempel från svenska studier som bedöms vara relevanta i sammanhanget. Sahlin-Andersson (1986), som studerat beslut om extraordinära investeringsprojekt, visar att projekt styrs av handling snarare än av beslut och inte tvärtom som projektledningslitteraturen föreslår. Att driva stora projekt framåt handlar därför om att engagera och förankra för att skapa förutsättningar för handling. Besluten har främst funktionen att successivt snäva in framtida handlingsvägar. Sahlin-Andersson (1996a) visar också att det är viktigt att stora projekt uppfattas som extraordinära, eftersom de ger argument att frånga de vanliga beslutsordningarna.

Packendorff (1993), som har genomfört en omfattande litteraturgenomgång av projektforskning, visar att det finns många olika slags projekt i och mellan organisationer. Man bör skilja mellan repetitiva och unika projekt; mellan låsta, temporära och öppna projekt; mellan projekt med tydligt och otydligt definierade mål; mellan projekt med tydligt och otydligt definierade medel. Packendorff menar att det mest avgörande är huruvida man betraktar projektet som en plan eller som en tillfällig organisation; i det första betonas beslutsperspektivet och i det senare betonas handlingsperspektivet.

Engwall (1995) visar genom fallstudier av ledning och samordning av stora byggprojekt att projekt är ett mångtydigt begrepp i både teori och praktik. Ibland refereras objektet, antingen som idé, vilket är vanligt förekommande i stadsbyggnadssammanhang, eller som satsning då det refererar till ett pågående arbete (t.ex. JAS-projektet). I andra sammanhang

refereras till aktören och det uppdrag som givits vilket ju är grundbetydelsen i projektledningslitteraturen. Engwall visar också att det saknas generella metoder för att leda projekt. Det som avgör projektens framgång är bl.a. arbetsformens legitimitet, projektuppdragets status och projektprocessens originalitet. En av Engwalls slutsatser är att det inte är möjligt att kategorisera företeelser i termerna projekt och icke-projekt genom att studera deras innehåll. Det är snarare så att det är etiketten "projekt" som gör att företeelser blir projektlika och uppfattas som unika.

I Sahlin (1996) ges en översikt över ett antal studier om projekt inom bl.a. socialt arbete. Studierna visar att projekt kan ha många funktioner. En gemensam nämnare för flera av de studerade projekten är att deras viktigaste funktion är att legitimera organisationerna, de lyckas sällan förändra det reguljära arbetet (Sahlin, 1996, Lewin, 1996). Enligt Lewin (1996) visar forskningen att de förändringar som sker inom organisationer som socialbyråer främst har administrativa och inomorganisatoriska orsaker. Det är mer sällan de baseras på nya kunskaper om effektivare sätt att arbeta med t.ex. missbruksproblem.

Blomberg (1998) har gjort en genomgång av projektforskning och tillbakavisar samtliga av projektledningslärans centrala teser. Blomberg hävdar således: 1) att projekt *inte* kan ses som unika eller välavgränsade från övrig verksamhet 2) att projekt *aldrig* har fasta och tydliga mål 3) att framgångsrika projekt *sällan* är välplanerande 4) att framgångsrika projekt *sällan* håller budgeten och 5) att projekt *inte* är en överlägsen organisationsform. Blomberg förnekar inte att det finns projekt i den empiriska världen, men även han hävdar att det är

ett begrepp med skiftande innehåll. Blombergs huvudtes är att projekt bör ses som en *relation* till övrig verksamhet. Genom att aktörer definierar vissa företeelser som projekt, klarläggs nämligen vad som definieras som icke-projekt. Denna sortering följer inte alltid projektkriterierna, men får ändå stor betydelse genom att den skapar gruppdynamiska effekter (t.ex. vi-känsla och s.k. group-think) som kan användas för att skapa förändring men också för att motverka förändring i den permanenta organisationen.

Om man ska sammanfatta kritiken finner man att problemet med projektledningslitteraturen är att projekt sällan kan förstås som entydiga och avgränsade uppdrag, som på förhand kan definieras i termer av mål och medel. Man bortser alltså ifrån deltagarnas egna erfarenheter och egna syften när de medverkar i projekt. Vidare betonas i litteraturen målrationell planering och beslut, på bekostnad av handling och experimenterande. Detta förhållande blir särskilt problematiskt om man vill använda sig av projektformen för utvecklingsarbete; att följa uppsatta planer innebär ju att enbart göra det som tänkts ut före projektet och inte ta hänsyn till de lärdomar som genereras i projektet. Slutligen visar det institutionella perspektivet på projekt på symbolladdningens konsekvenser och att projekt riskerar att förbli löskopplade från den permanenta organisationen.

MOT EN TEORI OM TILLFÄLLIGA ORGANISATIONER

Som tidigare nämnts saknas det ett sammanhållet organisations-teoretiskt perspektiv på projektorganisationen. Gängse organisationsforskning har betraktat organisationer enligt fortvarighetsprincipen, dvs. som reifierat tillsvidarefenomen. Ett embryo till teoribildning för tillfälliga organisationer har skissats av Packendorff (1995) samt av Lundin och Söderholm (1995). Dessa använder begreppet tillfällig organisation (temporary organization) för att tona ned projektet som en projektledningsangelägenhet. En tillfällig organisation har enligt Packendorff (1995) följande egenskaper:

- is an organized (collective) course of action aimed at evoking a non-routine process and/or completing a non-routine product;
- has a predetermined point in time or time-related conditional state when the organization and/or its mission is collectively expected to cease to exist;
- has some kind of performance evaluation criteria;
- is so complex in terms of roles and number of roles that it requires conscious organizing efforts (i.e. not spontaneous self-organizing).

Packendorff vidmakthåller och utvecklar därmed den traditionella idén om projekt inom ramen för den tillfälliga organisationen. Den mest framträdande skillnaden är att den tillfälliga organisationen anges vara handlingsorienterad. Lundin och Söderholm (1995) för ett liknande resonemang. Utifrån lär-

domar från modern organisationsforskning om begränsad rationalitet betonar de vikten av att inta ett handlingsteoretiskt perspektiv på tillfälliga organisationer i stället för det beslutsrationella perspektiv som präglar projektledningslitteraturen. Argumenten för perspektivbyte är flera. De menar dels att det finns en oklar relation mellan beslut och handling, dels att den tillfälliga organisationen förväntas leda till någon form av handling. Utgångspunkten blir med andra ord att all aktivitet i organisationen bör betraktas som någon form av handling.

Lundin och Söderholm (1995) tillhandahåller en teoretisk begreppsapparat för att förstå och analysera tillfälliga organisationer. De centrala begreppen är tid (time), arbetsuppgift (task) samt team och förändring (transition). Här kan vi återigen se kopplingen till den traditionella beskrivningen av projekt. Även i teorin om tillfälliga organisationer hävdas att dessa har en klar början och ett lika klart slut. Det finns dock studier som visar att detta inte är självklart (se t.ex. Wikström m.fl., 1998).

Det som är Lundin och Söderholms (1995) huvudsakliga poäng är att handlandets logik skiljer sig åt i de olika faser som den tillfälliga organisationer genomgår. Deras teori om tillfälliga organisationer bygger delvis på ett sekventiellt koncept som kort kan beskrivas som (1) handlingsbaserat entreprenörskap, (2) förenkling av uppgiften för att åstadkomma gemensamt åtagande, (3) avskiljande av projektet mot störning, och (4) institutionaliserad upplösning av projektet. Dessa faser ersätter den beslutsrationella modellens fyra faser: (1) målsättning, (2) planering, (3) genomförande och (4) avslutning. Den handlingsinriktade modellen fokuserar en annan aktivitet vid projekts genomförande än den beslutsinriktade, samtidigt be-

håller man idén om att projekt genomgår bestämda faser. Det är dock tveksamt om den modell om temporära organisationer som Lundin och Söderholm (1995) presenterar är så allmängiltig som de vill göra gällande. Vi har redan visat att det finns studier som visar att alla projekt inte uppfyller deras olika kriterier.

Såväl Packendorff som Lundin och Söderholm betonar dock vikten av att göra skillnad mellan olika slags tillfälliga organisationer. De föreslår empirisk forskning som kan tydliggöra skillnader som i sin tur kan ge vägledning för att förklara generella teoretiska skillnader mellan olika slags projekt. Denna bok är ett steg i den riktningen. Det är samtidigt viktigt att påpeka att möjligheten i begreppet den tillfälliga organisationen ligger i att vi relaterar den till den permanenta organisationen. Den teoretiska modellen för att beskriva tillfälliga organisationer är ännu inte tillräckligt utvecklad, vilket får till följd att den är svår att använda för en mer detaljerad analys av empiriska studier av projektorganisationer.

SLUTSATSER

Litteraturgenomgången i kapitlet har varit till viss hjälp för att identifiera kritiska aspekter på projekt. En viktig observation är att projektledningsrörelsens historia är viktig för att förstå betydelsen av begreppet projekt. Det är inte omöjligt att projektledningslärans idealmodell är ändamålsenlig för militära målinriktade arbetsuppgifter, men den är inte självklart lämplig om syftet är att åstadkomma lärande och innovation. Det är

vidare tydligt att fenomenet ”projekt” i nuvarande tidsanda har en stark symbolladdning vilket medför att projekt kan användas för att legitimera moderorganisationen utåt, men att de därmed också kan komma att förbli löskopplade från den permanenta organisationen. De kan därför paradoxalt nog fungera som en buffert mellan den permanenta organisationen och dess omgivning och därmed direkt motverka förändring.

Projektforskningen har också visat att det är inte särskilt meningsfullt att vid studium av projekt utgå ifrån förutbestämda (objektiva) kriterier. Det är mer meningsfullt att studera projekt genom att betrakta dem utifrån ett aktörsperspektiv och godta aktörernas sortering av olika verksamheter i icke-projekt och projekt. Denna distinktion är viktig eftersom man därigenom skapar två skilda regelsystem för organisationernas aktiviteter, det blir med andra ord möjligt att skilja mellan regel och undantag. Om undantagen har möjlighet att påverka regeln är emellertid en empirisk fråga som vi kommer att belysa längre fram i boken. Våra tidigare forskningserfarenheter härvidlag tyder på att projektorganisationer kan ge förutsättningar till distanserad reflektion över den reguljära verksamheten och öka förändringsbenägenheten bland personalen (se Jensen och Johansson 1997). Om man vill studera projekt som utvecklings- och förändringsstrategi är det emellertid nödvändigt att inte bara studera vad som händer inom projekt. Det blir nödvändigt att vidga studien till att undersöka samspelet mellan den tillfälliga och den permanenta organisationen. Denna diskussion fördjupas i nästa kapitel.

Lärande och förändring genom projekt

Om man betraktar organisationer – företag och förvaltningar – som permanenta och stabila blir frågan om hur de ska utvecklas och förändras, en fråga om undantaget från regeln. Industrieföretaget producerar varor i ett stabilt eller åtminstone kontrollerat flöde av ständigt upprepade rutiner. När dessa rutiner ska utvecklas får det ske genom att några eller alla medarbetare under en tid ägnar sig åt att utforma nya rutiner som sedan ska introduceras i den löpande verksamheten för att ersätta de gamla. I denna bok intresserar vi oss för den sortens projekt som avser en vidareutveckling av befintliga arbetsrutiner, som därefter ska integreras i en befintlig verksamhet (se figur 1). I kapitel ett betecknades denna projektkategori som den från ett teoretiskt perspektiv minst naturliga projektsituationen. För dem som arbetar med utvecklingsprojekt torde den dock knappast kännas onaturlig. Föreställningen om projektet som instrument för förändring har länge varit förhärskande både bland akademiker och konsulter. Lewins modell från 1951 av hur organisationsförändring går till – upptining, introduktion av nya värderingar och beteende och därefter återfrysning – bygger på erfarenheter av organisationsförändringar där ak-

tionsforskare under en begränsad tidsperiod medverkar för att stimulera till förändring (Lewin, 1951). Samma tänkesätt präglar Frenchs och Bells (1973) modell av organisationsutveckling. Begreppet organisationsutveckling fick stor spridning i Sverige under sjuttioalet förmedlat av forskare som t.ex. Targama (1978) och fortfarande arbetar en stor kader av konsulter och aktionsforskare enligt denna idé (se Leijon och Ohlsson, 1994). Organisationsutveckling bygger på föreställningen om det lagom stora förändringsprojektet, som både är stort nog att motivera ett särskilt projekt och litet nog för att vara hanterligt i den reguljära verksamheten.

Förändringslitteraturens användning av begreppet projekt är inte lika fokuserad på rationella planerings- och styrmodeller som den traditionella projektledningslitteraturen. Därför blir inte projektbegreppet riktigt detsamma, men tanken att förändring ska genomföras under en begränsad tid och i en på förhand given sekvens av aktiviteter är ändå projektläk. Föreställningen om förändringsprojektet håller också på att luckras upp inom organisationsforskning och inom konsultpraxis. I stället börjar man betrakta förändring som ett kontinuerligt förlopp utan distinkt början eller slut. Två exempel är Schöns (1983) teori om organisatoriskt lärande och japansk managementfilosofi med begrepp som TQM och Kaisen. Inom den akademiska organisationsforskningen har begreppet förändring också blivit föremål för institutionsteoretiska och kulturteoretiska analyser, vilket vi visar längre fram. Åtskillnaden mellan lärande och förändring är inte lika naturlig längre som den var när Lewin skapade sin trefasmodell. Den fasmodellen bygger på att lärande och förändring är olika saker.

Vi ska i detta kapitel behandla utvecklingsprojektets fokus på lärande och förändring. Kapitlet inleds med att diskutera några teorier om lärande i organisationer och hur förändring och lärande kan relateras till varandra. Vi kan därmed komma in på själva poängen med kapitlet, nämligen att sammanföra dessa teorier om lärande och förändring med diskussionen om projekt från kapitel två. Resonemanget leder fram till en diskussion om relationen mellan projekt och den permanenta verksamheten. Vi avslutar med att beskriva en analysmodell som vi sedan använder oss av i kapitel tio.

LÄRANDE OCH FÖRÄNDRING ELLER FÖRÄNDRING SOM LÄRANDE?

Teorier om lärande i organisationer behandlar ett omfångsrikt område inom organisationsteorin; individ och struktur respektive teori och praktik, för att nämna två perspektiv som behandlas. Det finns idag ett antal teorier om lärande i organisationer och vi ska här ge en kort orientering. Det finns flera olika modeller för att definiera vad organisatoriskt lärande är och vilka olika kategorier av lärande som finns. Vi ska emellertid i första hand referera några metateorier om organisatoriskt lärande, det vill säga teorier som systematiserar olika uppfattningar om organisatoriskt lärande. Med en viss förenkling kan man sammanfatta dessa till en dikotomi som i olika varianter återkommer hos flera av de refererade källorna. Den ena sidan av denna dikotomi utgörs av lärandeteorier om ett individuellt, kognitivt och *planeringsbart designat lärande* (se t.ex. Senge,

1990, Huysman, 1996, March och Olsen, 1976). Den andra sidan av dikotomin handlar om *lärande som en social konstruktionsprocess* (se t.ex. Berger och Luckmann, 1967, Cook och Yanow, 1993, Daft och Huber, 1987). I föreställningen om lärande som ett resultat av design och planering ingår att lärandet ska följas av förändrade rutiner och arbetsformer när väl lärandet är färdigt. Designperspektivet på lärande ansluter till den beslutsrationella ansatsen på projektplanering som diskuterades i kapitel två, medan det socialkonstruktivistiska perspektivet ansluter till den handlingsrationella ansatsen. Som vi ska se längre fram har dikotomin vissa likheter med den dikotomi mellan en teoretisk tradition som bygger på teknisk rationalitet och en pragmatisk kunskapstradition som bygger på praktisk rationalitet som presenterats av Schön (1983) och Molander (1993).

Ibland kan man betrakta lärande som något som föregår det egentliga handlandet. Innan man inför nya produktionsprocesser på en fabrik får personalen medverka vid val av nya maskiner och sedan lära sig hur dessa fungerar. Då har man ett lärande inför en handling. Ett liknande sätt att skilja mellan lärande och förändring finner man i utbildningsprojekt. Logiken är att man startar projekt för att utveckla en viss kompetens. Det kan ta formen av utbildning, utredning eller liknande. När erforderligt kunnande är färdigutvecklat kan man sluta att lära och övergå till att implementera. Mycket schematiskt kan man säga att lärande enligt designperspektivet föregår och följs av förändrat handlande. I forskningstraditionen om temporära organisationsformer och forskningen om projekt, vilket vi diskuterade i kapitel två, knyter man gärna an till tanken om lä-

rande i organisationer (Packendorff 1993, Lundin och Söderholm 1995, Ayas 1998, Huemann och Winkler 1998). Då ansluter man i första hand till designperspektivet på lärande.

Relationen mellan begreppen lärande och förändring är problematisk. Bilden av lärande, som förmedlas i litteraturen om projekt, anknyter ofta till kognitiva och designorienterade teorier. I den förändringslitteratur som på ett eller annat sätt anknyter till Lewins fasmodell finns ett grundläggande antagande om att lärande och förändring är olika saker och att man kan utforma förändringsprojekt så att lärandet kan skiljas från förändring. Antingen genom att lärandet i form av utredning eller utbildning föregår förändring, eller genom att lärandet planeras som en följd av förändring i form av uppföljning eller utvärdering.

Distinktionen mellan lärande och förändring kan emellertid dölja mer än den förklarar. Den liknar den distinktion mellan tal och handling som massmedia emellanåt använder för att fördunkla den politiska debatten. Av våra ledande politiker krävs att de ska gå från ord till handling. Eftersom politikernas enda handlingsarena är språket kan en sådan uppmaning kännas förvirrande (jfr Jensen och Johansson, 1998). Lärande kan på samma sätt vara svårt att hålla isär från förändring. Särskilt om man betraktar lärande ur ett socialkonstruktivistiskt perspektiv. Det är svårt att finna nutida förändringsteorier som förlitar sig på att organisationsförändring kan ske helt efter en kalkylmässig plan. Inte ens Lewins (1951) modell förutsätter en så hög grad av planmässighet som projektledningslitteraturen som refererades i kapitel två. Ett område där planerad förändring ändå diskuteras är inom det som kallas för organisa-

tionsutveckling (French och Bell, 1973). Diskussionen rör här individer, grupper och grupper i organisationer samt den värdemässiga basen. Idealet för organisationsutvecklarna är att genom konfrontationer mellan grupper och individer skapa insikt bland de berörda om problem som måste lösas. Deltagarna ska själva komma fram till denna probleminsikt och de förutsätts sedan genom olika gruppaktiviteter utforma en organisationsförändring. Skillnaden mellan organisationsutveckling och en mer ingenjörsmässig förändringsstrategi är att organisationsutvecklarens instrument är beteendevetenskap snarare än ekonomi eller teknik. Ofta kombineras organisationsutveckling med den så kallade sociotekniska ansatsen där målet är att skapa arbetsorganisation med hög grad av självständighet och arbetstillfredsställelse för individen (Hackman och Oldham, 1980, Thorsrud och Emery, 1969).

Inom organisationsutvecklingstraditionen finns en viss öppenhet för att förändringsprojekt kan ta egna och oförutsedda vägar, men samtidigt innebär den beteendevetenskapliga ansatsen bara att den operativa planläggningen av förändringsprojektet – efter probleminsikten – delegeras till de berörda medarbetarna. Den normativa ansats som organisationsutvecklarna har på förändring begränsar perspektivet. Det verkar bara vara vissa sorters förändringar som definieras som förändring. Förändring förväntas ske som följd av en probleminsikt, vars innehåll inte kan avvika alltför starkt från en given norm eller plan. Om deltagarna får idéer som avviker från normen är det inga insikter och då får man göra om. Som organisationsforskare är det emellertid inte rimligt att studera organisationsförändring under antagandet att sådant, som inte är önskat eller beräknat

av organisationens ledning eller dess konsulter, inte är värt att studera. Tvärtom startar organisationsanalysen just där.

Om man utgår ifrån att förändring mycket väl kan bestå av helt andra saker än det som utpekats i en projektplan bryts planeringsmodellernas faslogik och distinktionen mellan lärande och förändring blir svårare att upprätthålla. Ett spirande handlingsteoretiskt perspektiv handlar om lärande *som* förändring. Lärande i organisationer är socialt snarare än individuellt och sker i interaktion mellan aktörer som en fortgående omtolkning av uppgifter och mål. Lärandet sker i utförandet, det vill säga i verksamheten där aktörer utför sina handlingar (se Brown och Duigid, 1991). Där blir distinktionen mellan lärande och förändring delvis utsuddad. Detta perspektiv knyter delvis an till den pragmatiska traditionen inom kunskapsfilosofin som har sina rötter i Aristoteles, men som fick ett uppsving vid sekelskiftet i USA med företrädare som Charles Peirce, William James och John Dewey. En grundtanke i pragmatismen är att kriterier eller kännetecken på mening och sanning finns i praktiska konsekvenser, vilket bl.a. innebär att språket sätts i fokus. En tongivande sentida företrädare för den pragmatiska synen på kunskap är amerikanen Donald Schön som presenterat sina tankar och studier i klassikern *The Reflective Practitioner* (Schön, 1983). Schön riktar stark kritik mot den tekniska rationaliteten som grundas på det positivistiska kunskapsidealet, där man ser praktiken som underordnad teorin och tror sig kunna separera kunskap och handling. Handlande betraktas i den tekniska rationaliteten som att tillämpa faktabaserade sanningar, vilket till viss del påminner om det vi ovan har benämnt designperspektivet på lärande. Schön och pragmatister-

na har emellertid en helt annan syn på kunskap och problemlösning. Aktörens problem är sällan entydiga, objektiva och givna utan måste konstrueras med utgångspunkt från olika slags problematiska situationer. Han eller hon har tillgång till en repertoar av exempel, bilder, tolkningar och handlingar, med vilka problematiska situationer kan gestaltas och hantearas. Aktören har ofta tillgång till formulerade teorier, men de är sekundära i den meningen att de kommer in först efter problemgrundningsmomentet. Den kunnige praktikern ser varje situation som unik, men inte så unik att han eller hon inte kan använda "material" från sin teori-, bild- och exempelrepertoar. Tidigare erfarenheter bildar mönster eller förebilder för tolkningen av den nya situationen, det tränade ögat ser både likheter och olikheter (Schön, 1983, Molander, 1993).

Organisationsförändring kan i detta handlingsperspektiv beskrivas som en symbolisk förändringsprocess där förändring är liktydigt med omtolkningar och omdefinitioner av de symboliska mönstrens form och innehåll (Berg, 1985). Detta leder till nya konstruktioner av innebörder av olika organisationsfenomen som i sin tur ger förändrat beteende (Alvesson och Berg, 1992). I förändringsprocessens fokus är inte längre etiketterade fenomen som omgivning, strategi, struktur, produkter, marknad osv. Inom ramen för det symboliska forskningsområdet diskuteras i stället organisationsförändring i termer av kontext, identitet, profil, image, koncept osv. (Berg, 1985).

Det vore emellertid ett missförstånd att se dessa omtolkningar som i första hand individuella och kognitiva. De är snarare sociala, språkliga och kommunikativa. Centralt i organisationsmedlemmarnas agerande är de kommunikativa situa-

tionerna och hur förändringen genom berättelser genomförs i organisationen. Språket, begreppen och orden har en central betydelse för att vi ska förstå varandra, vardagen och den verksamhet som pågår i olika organisationer. Habermas (1990) använder beteckningen talhandling, för att beskriva den grundläggande interaktionen mellan människor. Habermas menar att språket är medlet varigenom den ömsesidiga förståelsen mellan människor ska kunna uppnås. Förändringar kan då mycket väl bestå i att organisationens aktörer talar om och förstår sitt arbete och sin organisation på ett nytt sätt. Det ger också oss som studerar och analyserar förändringsprojekt en möjlighet att beskriva och förklara sammanhangen på ett öppnare sätt än det som planeringstänkandet och designorienterade lär- och förändringsteorier tillåter. Vi kan ställa frågan: Vad har förändrats? I stället för: Har den planerade förändringen uppnåtts? Ofta ställs den senare frågan i utvärderingar, men även om frågan om måluppfyllelse kan kännas som den mest angelägna frågan för en projektledare, så framstår andra effekter än de avsedda som väl så intressanta för en utvärdering.

LÄRANDE OCH FÖRÄNDRING I PROJEKT OCH PERMANENT ORGANISATION

Vi har nu konstaterat att lärande och förändring ibland betraktas som åtskilda fenomen, men med andra glasögon kan betraktas som samma fenomen. Å ena sidan kan man anta att organisationens medlemmar lär sig nya saker genom utbildning eller genom utredning. Dessa nya saker kan sedan imple-

menteras i organisationens reguljära arbete. Implementering är i det perspektivet liktydigt med förändring. Efter att nya metoder eller rutiner implementerats kan man övergå i en ny lärandefas som då kallas utvärdering. Det synsättet på lärande och förändring är väl förenligt med projektledningsläran som den presenterades i kapitel två. Det passar också bra ihop med det strategiska förändringsperspektivet och med ett designperspektiv på organisatoriskt lärande.

Om man, å andra sidan, antar att lärande sker i en social process, där viktiga insikter inte låter sig planeras och där förändringar definieras snarare i termer av att folk har tänkt om än att de följer nya rutiner, kan begreppen organisatoriskt lärande och organisationsförändring inte hållas isär på samma självklara vis. Då kan det också bli svårt att upprätthålla projektledningslärans faslogik. Lärande och förändring tenderar då att sammanfalla.

Utvecklingsprojekt har en relation till den permanenta verksamheten och det är i brytningen mellan det tillfälliga och det permanenta som det finns en förhoppning om lärande och förändring. Den förhoppningen kan gälla att projektet leder till nya arbetsmetoder i den permanenta organisationen, eller att man lyckas förändra ansvars- och befogenhetsstrukturen i organisationen. I båda fallen kan förändringen ses som ett resultat av lärande i projektet, men lärandet är inte detsamma som förändringen. Forskare som tillämpat det perspektivet har kunnat visa att det inte alls är självklart att projekt är den bästa förutsättningen att få aktörerna att lära något nytt och förändra en verksamhet. Det finns här exempel på forskning som visar att återkommande projekt inom en verksamhet – där varje projekt

kan vara förnyelsebefrämjande – inte nödvändigtvis leder till t.ex. förändring av arbetsorganisationen (Ekstedt, Lundin och Wirdenius, 1992).

Om vi tittar på det unika projektet så är förutsättningarna för lärande där avsevärt större än i repetitiva projekt (se t.ex. Ekstedt, Söderholm och Wirdenius, 1998). De unika projekten har ett mått av osäkerhet och sökande som möjliggör att man erhåller ny kunskap. De repetitiva projekten riskerar däremot rutinisering av arbetsformer. Nu är inte denna beskrivning entydig; de unika projekten har samtidigt en baksida. Samtidigt som de möjliggör lärande kan det vara svårt att översätta den nyvunna kunskapen till förändrade arbetsformer. När projektet har utvecklat nya arbetsformer, eller på annat sätt löst uppgiften som innebär ny kunskap för den permanenta verksamheten, så uppstår problemet med att överföra eller implementera kunskapen i den permanenta organisationen.

Överföring av projektresultat och utnyttjandet av nya kunskaper blir lite annorlunda om man vill behandla lärande och förändring som samma sak. Allt lärande medför då också förändring. Inte nödvändigtvis sådan förändring som man hoppades på när projektet startade, men någon form av förändring. På samma sätt innebär all förändring – till exempel ett nytt projekt – också någon form av lärande, men inte nödvändigtvis det lärande som önskades. Diskussionen har lite av cirkelresonemang över sig, vilket antyder att begreppen lärande och förändring åtminstone ibland behöver hållas isär.

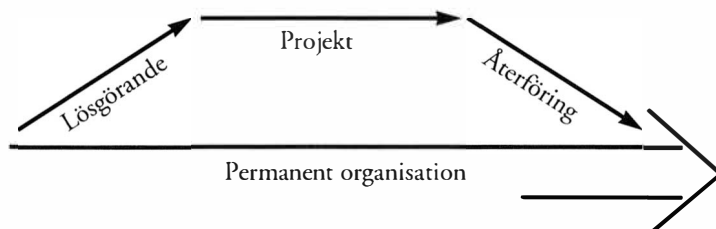
OM RELATIONEN MELLAN UTVECKLINGSPROJEKT OCH PERMANENT ORGANISATION

I inledningskapitlet presenterades en modell över olika former av projekt (se figur 1). Utvecklingsprojekt, av den typ som får projektstöd från Socialstyrelsen, var den typ av projekt som mest avvek från den traditionella projektledningslärans premisser. När projektarbetets erfarenheter är avsedda att integreras i moderorganisationen kan projektet bara förstås i relation till denna moderorganisation och dess verksamhet. Utvecklingsarbetet är också i typfallet inriktat på vidareutveckling av befintliga arbetsrutiner. För att kunna beskriva och analysera den typen av projekt har vi tagit hjälp av begreppen lärande och förändring. Vad som kan räknas som förändring visade sig vara en fråga om definition och beskrivning snarare än en fråga om odisputabla fakta. I teorier om lärande och handling ligger också mer eller mindre uttalat någon form av handlingsteori. Organisationsförändringar och reformer motiveras alltid av att något ska bli bättre. Det är dock inte självklart att något sedan blir bättre. Det är inte ens självklart att något alls händer. Den forskning vi refererat ovan har visat att oavsett vad som är i fokus vid organisationsförändring är kriterierna för framgång oklara. Trots det beskrivs gärna organisationsförändringar som framgångsrika, men det är en tveksam beskrivning som beror av vilka utvärderingskriterier som valts och hur dessa tillämpas (Leijon och Ohlsson, 1994). Beredvilligheten till förändring resulterar inte nödvändigtvis i konkreta förändringar (Borgert 1992) utan kan snarare vara ett sätt att demonstrera handlingskraft (Brunsson m.fl., 1989) gentemot andra organisationer.

Slutsatsen blir att utvecklingsprojekt formas och implementeras i sammansatta kontexter och bara kan beskrivas och förstås i relation till dessa kontexter.

De olika modeller och synsätt som vi redovisat i kapitel två och tre har trots sina inbördes skillnader en del gemensamt. I mycket generella termer handlar det om att med hjälp av beteckningen projekt avskilja eller avgränsa en verksamhet – projektet – från något annat. Den traditionella projektledningslitteraturen fokuserar på avgränsad tid och avgränsad uppgift. Både tid och uppgift betraktas som givna och behöver inga ytterligare bestämmningar. I litteraturen om förändring och lärande är avgränsningarna mer relativa. Ett förändringsprojekt kan bara definieras i relation till en redan befintlig organisation och dess pågående verksamhet. Det är växlingen mellan den redan pågående verksamheten och utvecklingsprojektet som definierar projektet. Förändrings- och utvecklingsprojektet definieras både som ett avsteg från och ett tillskott till den löpande verksamheten. Utvecklingsprojektet innebär att någon aktivitet lösgörs från den löpande verksamheten och sedan får pågå en tid parallellt med denna. När projektet är färdigt ska dess resultat återföras till den ordinarie verksamheten, som då förväntas bli annorlunda än den var före projektet. Det finns i detta enkla schema två problematiska faser eller moment. Den första utgörs av lösgörandet av projektet från driften. De överväganden och organisatoriska processer som leder fram till att ett nytt projekt blir definierat är kritiska för vad som eventuellt kommer att utvecklas. Det är i den processen som förutsättningar för lärande skapas. Det är emellertid en empirisk fråga hur denna process kan se ut. Samtidigt är den-

na del av projektförloppet den som är svårast att komma åt med empiriska studier. För dem som deltar i ett utvecklingsprojekt kan det vara svårt att reda ut hur projektet relateras till den pågående driften eftersom driften, kan ha påverkats av att det finns ett projekt i närheten. Redan formuleringen av ett utvecklingsprojekt kan därför innebära en förändring av verksamheten – åtminstone i form av sådant lärande som består i att man får nya perspektiv på vad man gör.



Figur 2. Modell över förhållandet mellan projekt och permanent organisation.

Den andra kritiska fasen eller momentet utgörs av återföringen av projektets resultat till den löpande driften. Denna återföring kan kallas implementering och det finns en del tidigare studier av implementering som visar på svårigheter att utnyttja lärdomar från utvecklingsprojekt i en etablerad löpande verksamhet (Brunsson och Olsen, 1997). Ibland förefaller det som om implementeringen blir skenbar och ceremoniell (se Meyer och Rowan, 1977, Sahlin, 1996) beroende på lösa kopplingar mellan planering och handling, men det finns också väl

dokumenterade fall där nyutvecklade system och arbetsmetoder helt enkelt läggs på hyllan utan att någon bemödar sig om att få det att se bra ut (Glimell, 1975). Det är emellertid även här en empirisk fråga hur Socialstyrelsens utvecklingsprojekt påverkar de verksamheter som skulle utvecklas. Det vi kan ta till oss från tidigare studier är att införande knappast är självklart eller följer någon enkel mekanisk logik. Frågan är inte bara om projektens resultat blir införda och hur väl införandet går. Modellen ovan bygger i huvudsak på projektledningslärans och den klassiska förändringsteorins fasindelningar. Vi har visat att man med alternativa synsätt på lärande och förändring tvingas undersöka mer komplicerade samband mellan utvecklingsprojekt och pågående drift. Djupare och mer meningsfulla frågor gäller vad utvecklingsprojekt har för effekter på den reguljära verksamheten. Den frågan öppnar för att man uppmärksammar även sådana effekter eller samband som inte har med en lyckad eller misslyckad implementering att göra. Själva uppfattningen om vad som är en lyckad implementering kan betraktas som en del av dessa effekter eller samband.

Problemet med projektets avskiljande från verksamheten är emellertid större än så. Att identifiera ett projekt som en annan aktivitet än löpande verksamhet är en retorisk uppgift. Ett projekt måste kunna formuleras på ett vis som gör det möjligt för åskådare, bidragsgivare och projektdeltagare att se eller inse att denna aktivitet skiljer sig från vad man gör dagligdags och att projektet kräver särskilda arbetsformer. Synen på vad som är avskilt och vad som är drift kan dessutom skilja sig mellan bidragsgivare och bidragsmottagare. Att särskilja ett projekt från driften är därför både en fråga om intern argumentation

mellan organisationens aktörer och en extern argumentation riktad till en bidragsgivare – Socialstyrelsen i vårt fall.

Ett besläktat problem värt att studera är frågan om vad som är löpande drift. Frågan om drift är egentligen bara en annan aspekt av frågan om projekt, men medan en intervjufråga om vad som är projekt kan förväntas få ett beredvilligt svar är det mer osäkert om frågan om löpande verksamhet skulle få ett genomränt svar. I begreppet löpande drift ligger lite av icke observerad självklarhet. Medan projektet som arbetsform förutsätter fortlöpande problematisering och uppmärksamhet på att det är ett undantag kan driften fungera mera som det regelmässiga och oreflekterade.

En hypotes är att de särskilda arbetsformer som uppstår i samband med projekt utgörs av särskiljande retorik. Man samlas till möten där projektets särskilda karaktär diskuteras och befästs. Sådana diskussioner kan föras under hela projektiden, men vår naiva förväntan är att de är särskilt intensiva i början. Man kan förvänta sig att projektdeltagarna tar upp frågan om projektets mål och syfte i lägen där de känner sig osäkra om de är på rätt väg. I sådana identitetsskapande riter skapas också en implicit föreställning om vad som är löpande drift. Det kan vara så att utvecklingsprojekt är viktiga inte bara för att utveckla den löpande driften, utan också för att åstadkomma en identitetsskapande kontrast till denna. Organisationens identitet utgörs av en någorlunda sammanhållen uppsättning idéer bland dess medlemmar om vad som är centrala uppgifter och arbetsmetoder (Alvesson och Björkman, 1992). Man kan behöva definiera och avgränsa vilka tänkbara aktiviteter som inte är löpande drift för att få en tydlig bild av vari den löpande

driften faktiskt består. Om man tillför en ny aktivitet som beskrivs som liggande utanför den löpande verksamheten så uppstår en ny kontrastverkan och därmed en tydligare definition av den löpande verksamheten.

SLUTSATSER

Diskussionen i kapitel två och tre föranleder en fokusering på några centrala aspekter i undersökningen av projekt. Det är rimligt att i urvalet söka sådana projekt som hör till kategori 4 i den fyrfältsmatris (figur 1) som presenterades i kapitel ett. Det är dessa projekt som är typiska utvecklingsprojekt. En viktig fråga för djupare analys blir i vilka avseenden projektet definieras som avskilt från den löpande driften och i vilka avseenden det ändå anses som relevant för denna. Figur 2 kan tas som utgångspunkt för att beskriva relationen mellan projekt och löpande drift i det tidsperspektiv som projektbegreppet förutsätter.

Första fasen i ett projekt är att mål, aktiviteter och resurser avskiljs från den övriga organisationen och definieras som ett projekt. För att få klarhet i det behövs empiriskt material om hur projektet definierats och planerats. Analysen ska leda fram till slutsatser om hur utvecklingsprojekt finner sin form. Vilka föreställningar och institutioner kan ha påverkat hur projektet formulerats och utformats? Färdiga, institutionaliserade föreställningar om hur det ska gå till kan finnas både i den allmänna projektdiskursen, som den beskrevs i kapitel två, och i mer lokala föreställningsramar hos den ansökande organisationen

såväl som hos finansiären. Det kan finnas starka lokala traditioner som utvecklats genom en lång serie av projekt.

Det vi i föregående avsnitt kallar återföring och som annars ofta kallas implementering kan bli föremål för flera analyser. Kan det lärande som uppnås i projekten utnyttjas i den löpande driften? Utgör projektorganisationen i sig en förutsättning eller begränsning för hur projektresultaten kan utnyttjas? Att utnyttja projektresultat kan vara en alltför enkel formulering av vad som sker i relationen mellan projekt och löpande drift. Det finns en risk att förenklade utvärderingar av utvecklingsprojekt söker efter dygder som projektdeltagarna aldrig eftersträvat. Det är därför viktigt att analysen görs så öppen att det lärande som kan ha skett och den förändring som inträffade också uppmärksammas. Samtidigt är det viktigt att i analysen lyfta fram de svårigheter som projektformen medför. Den kritiska frågan om och i vilka avseenden som utvecklingsprojekt utgör ett institutionaliserat utvecklingshinder ska ges full uppmärksamhet.

Vi har diskuterat frågan om hur organisationen skapas och får sin identitet genom diskussioner som förs om uppgifter och utvecklingsbehov. Projekt kan utgöra ett verktyg antingen för att fördjupa en befintlig identitet eller för att överskrida gamla föreställningar om vad som är organisationens uppgifter och ändamål. Sådana överskridanden kan innebära genomgripande förändringar på sikt, men de kan knappast utgöra projektens planerade förändringsmål. Vi ska i analysen uppmärksamma möjligheten att projekten utgör andningshål för reflektion och diskussion som annars skulle vara svåra att få till stånd. Huruvida projekten ger utrymme för nya kommunikationsmönster

och stimulerar till reflektion över vad som görs och inte görs är en fråga som kan ha olika svar i olika projekt. Ovanstående frågor utgör en analysmodell som tillämpas på vårt empiriska material.

Metod och empiriskt material

Som övergripande metod att nå kunskap om projekt har vi valt fallstudier vilket bl.a. innebär att olika slags empiriskt material används. Grundtanken med fallstudier är att det studerade fenomenet ”projekt” bäst förstås i sin kontext och att kombinationen mellan olika slags data tillsammans kan ge en mer utvecklad förståelse än alternativet att enbart förlita sig på en typ av data (Flyvbjerg, 1991, Yin, 1994). I det här fallet har dokumentanalys kompletterats med personliga intervjuer med aktörer som medverkat i utvecklingsprojekt.

Våra studieobjekt är sådana projekt som nyligen avslutats eller projekt som vid undersökningstillfället höll på att avslutas. Samtliga har fått ekonomiskt stöd från Socialstyrelsen. Urvalet av fall för djupare analyser har skett i två steg. Som första steg valde vi ut drygt 30 utvecklingsprojekt, på grundval av den information som finns i Socialstyrelsens officiella projektkataloger. Detta var ett lärorikt steg och det bestående intrycket var att det var ganska få projekt som uppfyllde projektledningslitteraturens kriterier på projekt. Efter en analys av projektbeskrivningarna valde vi sedan, i samråd med tjänstemän vid Socialstyrelsens tidigare utbildnings- och utveck-

lingsenhet, successivt bort fall, i syfte att komma ned till fem typfall med variation avseende verksamhetstyp, huvudmannaskap och förändringsfokus.

Som framgår i tabell 1 representerar de valda fallstudierna de flesta verksamhetsområden inom socialtjänsten. Vad gäller huvudmannaskap dominerar naturligtvis kommunerna, men även en ideell organisation finns representerad i urvalet. Av projektkatalogerna kan man utläsa att de flesta projekt gäller antingen utveckling av nya metoder i det direkta vård- och behandlingsarbetet, eller nya administrativa och verksamhetsrelaterade stödsystem, som mer indirekt är avsedda att påverka vård- och behandlingsarbetet. Även denna spridning har vi

TABELL 1. URVAL AV STUDIEOBJEKT

<i>Benämning/huvudman:</i>	<i>Verksamhet:</i>	<i>Förändringsfokus:</i>
»Kvalitetsprojektet« (Nordbro kommun)	Vård och omsorg	Metod- och systemutveckling
»Utvärderingsprojektet« (Österlundas Socialmission)	Diverse socialtjänst	Systemutveckling
»Boendeprojektet« (Kommundel Väster, Västerö kommun)	Omsorg	Metodutveckling
»Samverkansprojektet« (Kommundel Öster, Storbö kommun)	Barn- och familje- verksamhet	Verksamhets- integration
»Kompetensprojektet« (Mellanå kommun)	Individ- och familjeomsorg	Metodutveckling

försökt avspegla i vårt urval av projekt. Den geografiska spridningen av projekten har vi måhända inte helt lyckats med i vårt urval, även om vi genom valet av Nordbro till viss del kan belysa fenomenet projekt i en mindre glesbygdskommun. Samtliga projekt utom "Samverkansprojektet i Storbö" kan klart hänföras till kategorin "minst naturliga projekt" enligt resonemanget i första kapitlet (cell 4 i figur 1). Samverkansprojektet hör i denna analysmodell snarast hemma i cell 2, där bl.a. interorganisatoriska försöksverksamheter är typfall. Då vissa av Samverkansprojektets aktörer också verkar i andra organisationer såg vi det som intressant att även få denna problematik belyst i studien.

Samtliga fallstudier baseras på analys av officiella dokument om projekten och deras huvudmän. I samtliga fall har viktiga aktörer inom projekten samt deras huvudmäns organisationer intervjuats. Det detaljerade tillvägagångssättet beskrivs mer utförligt i respektive fallbeskrivning.

Kvalitetsprojektet inom vård och omsorg i Nordbro kommun

PROJEKTETS BAKGRUND OCH FÖRHISTORIA

Nordbro kommun har ca 7 500 invånare. Inom kommunens vård- och omsorgsnämnd drevs 1996–98 ett projekt med benämningen "Utveckling av kvalitet inom vård och omsorg i Nordbro kommun" (i fortsättningen kallat "kvalitetsprojektet"). Som nämnts ovan valdes projektet ut som ett fall i en liten glesbygdskommun, men med ett tema som vi fann ganska typiskt i en tidsanda med stor tilltro till kvalitetsfrågor och möjligheter till mätning av kvalitet. I övrigt kan sägas att projektet uppfattades som intressant eftersom det, enligt Socialstyrelsens tjänstemäns observationer, hade utvecklats en form av projektkultur i kommunen; man drev alltså ett flertal projekt samtidigt.

Kvalitetsprojektet är tvåårigt och är enligt dokumentationen en fortsättning på två tidigare projekt. Det första, det s.k. "BA-projektet" (Bättre Arbetsorganisation), startade 1992 och pågick fram till och med juni 1995. BA-projektet var finansierat av Arbetslivsfonden i regionen med 2,6 Mkr och var enligt dokumenten inriktat på att förbättra arbetsorganisationen och

arbetssituationen för personalen. Projektet omfattade all tillsvidareanställd personal vid tio större arbetsplatser i kommunen. En viktig bakgrund sägs vara att man inom kommunen under senare år strävat efter att utveckla närdemokrati och brukarmedverkan. En annan bakgrund var en pressad situation inom vård och omsorg pga. ÄDEL-reformen. Kommunen ansökte därefter, i september 1994, om medel hos Socialstyrelsen för ett projekt som då benämndes "Lokal utveckling, kvalitets-säkring och utvärdering i Nordbro kommun" och tilldelades 244 tkr efter att kommunen hade tillskjutit lika mycket. Detta projekt avsåg "kompletterande finansiering för att kunna följa upp de pedagogiska, sociala, ekonomiska och kvalitetsmässiga effekterna av utvecklingsarbetet" och avrapporterades till Socialstyrelsen i mars 1996. Det i denna studie fokuserade "kvalitetsprojektet" följer de båda tidigare projektens inriktning och dess syfte är, enligt ansökan:

"I det fortsatta utvecklingsarbetet vill vi engagera hela personalen i kvalitetsarbeten och utveckla metoder för att mäta och utveckla kvaliteten till nytta för brukarna – vårdtagarna och deras anhöriga. För att uppnå detta vill vi inom kommunen vidareutveckla det arbetssätt som framgångsrikt tillämpades i BA-projektets Kom-Igen-del. Vi förväntar oss att arbetet ska resultera i ökade kunskaper och större medvetenhet om kvalitetsfrågor och därmed också i förbättrad kvalitet för vårdtagarna. Vi förväntar oss också att kombinationen av utvecklingsarbete på bredden och forskning ska kunna resultera i mätinstrument för kvalitet i vård och omsorg som bör kunna användas även inom andra kommuner."

Kvalitetsprojektet samordnades av den medicinskt ansvariga sköterskan i kommunen (MAS), men det fanns ingen uttalad projektledare och ingen formaliserad projektorganisation som hade ansvar för projektet. Projektorganisationen liknade mer en traditionell personalutbildning, där den projektansvarige ordnade de praktiska arrangemangen i linje med projektets tema och såg till att innehållet följde en röd tråd, medan inbjudna föreläsare stod för innehållet. Kvalitetsprojektets arbetssätt följde de båda tidigare projekten och var i huvudsak utformat av konsultföretaget Consulto. En av deras konsulter drev projektet enligt den s.k. "Kom-Igen-filosofin". Detta innebar att kommunen och konsulterna först utsåg och utbildade lokala arbetsledare, några förvaltningscentrala personer och ett antal s.k. vägledare på varje arbetsplats. Utbildningen var i hög grad inriktad på hur man i praktiken skulle lotsa fram studiegrupper på arbetsplatserna. Studiegrupperna tog sedan itu med att gå genom ekonomi och organisation m.m. på respektive arbetsplats. Till stöd fick de ett relativt omfattande arbetsmaterial, som de fick översätta till lokala förhållanden. Arbetssättet innebar alltså att förvaltningsgemensamma utbildningsaktiviteter varvades med lokala arbetsplatsträffar där vägledarna och personalen arbetade med kvalitetsutveckling på respektive arbetsplats.

Utbildningarna hade följande uppläggning och fördelning: en nämndpolitiker, nio platschefer och den projektansvarige MAS-en fick åtta dagars utbildning av Consulto, med arbetsuppgifter mellan varje gång. De 19 vägledarna fick fyra dagars

utbildning i studiecirkelform, med arbetsuppgifter mellan utbildningsdagarna. All personal inom vård och omsorg fick utbildning motsvarande 20 timmar per person på respektive arbetsplats. Projektet har alltså i olika grad berört samtliga anställda (ca 300) inom Vård- och omsorgsförvaltningen.

Konsultföretaget är inte den enda externa samarbetspartner som varit involverad. De olika faserna i projekten har utvärderats av en arbetslivsforskare (professor i arbetslivets socialpsykologi), utvärderingsrapporterna har i huvudsak grundats på personalenkäter. Vård- och omsorgsförvaltningen har också samarbetat med Centrum för Tjänsteforskning (CTF) vid Högskolan i Karlstad i ett liknande projekt med benämningen "Kvalitet och kostnader i kommunal vård och omsorg". Dessutom bedrevs enligt årsredovisningen för 1997 flera samarbetsprojekt där förvaltningen var involverad.

Kvalitetsprojektet startade den 1 juli 1996 och avslutades den 30 juni 1998. Dess totala budget har uppgått till 1 530 tkr, varav Socialstyrelsen finansierat 660 tkr (konsult och forskare) och Nordbro 870 tkr (kommunens personalkostnader). Projektarbetet har dokumenterats i flera rapporter.

INTERVJUUNDERSÖKNINGEN

I början av maj 1998, strax innan projektet avslutades, genomförde vi en intervjuundersökning med syftet att låta aktörer på olika nivåer i organisationen beskriva sina erfarenheter av projektarbetet i praktiken och dess inverkan på den ordinarie verksamheten. Vi ansåg det vara en fördel att genomföra denna un-

dersökning när projektet i princip var avslutat, men innan det var avrapporterat, eftersom aktörernas berättelser annars skulle riskera att i alltför hög grad präglas av den officiella versionen och därmed förlora i lokala och aktörsgrundade nyanser. Intervjuerna genomfördes med hjälp av en halvstrukturerad intervjumall, där respondenterna ombads berätta kronologiskt om kvalitetsprojektet (bakgrund, start, projektarbetet och dess effekter så här långt) samt om projektarbete i allmänhet och vilka alternativ till detta som finns. Intervjuerna inleddes med att respondenterna ombads berätta om sig själva och sitt ordinarie arbete. Sammanlagt nio personer intervjuades: en politiker (som aktivt medverkat i projektarbetet), förvaltningschefen, projektsamordnaren (MAS), två platschefer, en facklig förtroendeman och tre övriga anställda inom förvaltningen.

Intervjuerna presenteras nedan enligt följande teman:

- projektets bakgrund och förhistoria
- projektets etablering och finansiering
- projektarbetet – vad har hänt?
- projektarbetets viktigaste lärdomar och hittillsvarande effekter i ordinarie drift
- risker och avigsidor med projekt
- alternativ utvecklingsorganisation för socialtjänst

Projektets bakgrund och förhistoria ☁ Nästan samtliga såg kvalitetsprojektet som en naturlig fortsättning på BA-projektet, vars arbetssätt hade givit mersmak. De fortsatta projekten hade bara rullat på. Många av de intervjuade nämnde explicit

Consultos konsult som inspirerat deltagarna till att tänka i nya banor och själva ta tag i kvalitetsfrågorna, utan att avvakta besked uppifrån i organisationen. Just den ökade delaktigheten i verksamheten bland personalen såg flera som den mest positiva effekten av BA-projektet, vilket också framkommit av arbetslivsforskarens utvärdering. De flesta mindes det första BA-projektet som syftande till att lösa de problem som ÄDEL-reformen förde med sig, med kulturkollision mellan en utvecklingsvan landstingspersonal och en mindre utvecklingsvan kommunpersonal.

Att projektet hade kvalitet som tema såg flera som naturligt, eftersom kravet på kvalitetssäkring tydliggjorts i nya socialtjänstlagen. Projektet skulle alltså lösa ett problem som man ändå tvingades lösa i ordinarie verksamhet. Då är det en fördel om man kan få extern finansiering, ansåg många. Det var dock knappast någon som beskrev projektet som syftande till att komma åt vissa brister i kvalitetsarbetet, vilket konstaterats både i utvärderingen av BA-projektet och i ansökan för kvalitetsprojektet. En av de centrala aktörerna ansåg också att projektet var till för att utjämna kvalitetsskillnader mellan olika enheter. Hon ansåg att de olika enheternas ”rykte på bygden” varierade och såg det som angeläget att komma åt detta problem.

Varför projekt? – Projektets etablering och finansiering

Respondenterna såg det som självklart att benämna det föreslagna utvecklingsarbetet ”projekt”. Man hade tidigare positiva erfarenheter av projekt och en etablerad vana, hos vissa tjänstemän, att formulera projektansökningar. Man ansåg också att

Nordbros vård- och omsorgsförvaltning blivit känd för sina projekt, vilket rönt positiv uppmärksamhet från andra kommuner, bl.a. i form av studiebesök. En annan aspekt som togs upp av flera (bl.a. av den intervjuade politikern) var att begreppet projekt har en positiv klang i kommunen, eftersom sådana inte uppfattas komma från politikerna utan från personalen. På frågan om vilka associationer ordet projekt ger var det påfallande många som betonade de kreativa inslagen: "Något som görs vid sidan om det vanliga för att utveckla det vanliga." "Man går undan – samtidigt vet man vad man talar om", eller "Projekt innebär tidspress, engagemang och uppmärksamhet." Det var också flera som betonade externa förväntningar och kravet på disciplin genom att beskriva projekt som "ett arbete som görs under kort tid och som ska redovisas för någon".

På frågan om vilken roll Socialstyrelsens policy och finansieringsmöjlighet haft för projektets tillkomst ansåg de flesta att dess policy inte upplevts som styrande. Däremot har Socialstyrelsens finansiering möjliggjort en ökad ambitionsnivå. I det här fallet har de extra resurserna möjliggjort anlita av konsulter och forskare. Trots att förvaltningen har en budgetomslutning på över 100 mkr bedömde de intervjuade att projektets merkostnader på några hundra tusen per år inte skulle kunna prioriteras inom denna budgetram. Fördelen med att projektet godkänts och §1-stöds av Socialstyrelsen och involverar externa aktörer, sett från förvaltningsledningens perspektiv, är också att projektverksamheten får en större tyngd och skärper uppmärksamheten och intresset bland deltagarna. Dessutom disciplinerar de externa aktörerna förvaltningen genom att förvaltningsledningen hänvisa till formella krav på pro-

jektplaner och rapportering. Enligt intervjupersonerna hade man nog bedrivit kvalitetsarbete i mindre skala om man ej erhållit stöd från Socialstyrelsen, men man hade helt säkert inte haft råd att engagera konsulter och forskare utan Socialstyrelsens stöd.

Projektarbetet – vad har hänt och vad har man gjort? ☞

Respondenterna beskrev projektarbetet på ungefär samma sätt som de formella dokumenten. Ingen formaliserad projektorganisation hade etablerats i förvaltningen, det fanns ingen uppdragsgivare i formell mening och det fanns ingen formell projektledare. Projektsamordnaren hade rollen som en slags utbildningsadministratör, enligt intervjupersonerna. Projektarbetet bestod av ett antal förvaltningsgemensamma aktiviteter där Consultos konsults föreläsningar och genomgångar dominerade. Samtliga intervjupersoner som deltog vid föreläsningarna beskrev dessa som upplyftande och givande, vilket till stor del berodde på att konsulten beskrevs som en mycket karismatisk och engagerande föreläsare. Däremellan gjorde man hemuppgifter som i de flesta fall syftade till att precisera vad kvalitet innebär på respektive arbetsplats. Dessutom gjorde man en noggrann dokumentation över hur man faktiskt arbetar och hur man borde arbeta. Vägledande för detta lokala arbete var kommunens fem kvalitetskriterier: trygghet, bemötande, tillgänglighet, integritet och kompetens. Man utarbetade också och genomförde ett antal enkätundersökningar bland brukare och anhöriga, men därutöver har det varit relativt litet fokus på det som var ett av syftena, nämligen att utveckla metoder för kvalitetsmätning.

Respondenterna tyckte inte det hade varit svårt att avgränsa projektarbetet från det ordinarie arbetet, eftersom man avsatt särskild tid, som var öronmärkt, för kvalitetsarbete. Projektet medförde dock en hel del problem på vissa arbetsplatser, eftersom det lokala engagemanget varierade och den som arbetade med projektet blev inte alltid ersatt med vikarier.

Projektarbetets viktigaste lärdomar och hittillsvarande effekter i ordinarie drift ☞ Påfallande många av de intervjuade menade att den viktigaste lärdomen – utöver svårigheten att få grepp om och mäta kvalitet – var att man kommit till insikt om att det krävs delaktighet för att få till stånd verklig förändring. Någon uttryckte det som ”att det är viktigt att förstå att all förändring tar tid och att alla inte kan omvändas”. När vi efterlyste konkreta förändringar i driftverksamheten som tydligt kunde spåras till projektet, var det få som kunde redovisa konkreta exempel. Vi frågade t.ex. de berörda om hur den omfattande rutindokumentationen påverkat det dagliga arbetet inom institutionerna. De flesta menade att dokumentationen främst var till för att skapa ordning och stabilitet, exempelvis att underlätta introduktionen av nyanställda. Ett annat syfte med dokumentationen var, enligt flera, att en sådan – att redovisa verksamheten svart på vitt – ger ökad trovärdighet och stärker personalen med tyngre argument när den ifrågasätts av förvaltningsledning och politiker. Det var dock ingen som kunde peka på konkreta exempel där rutinanalysen och rutindokumentationen medfört radikalt förändrade arbetsrutiner.

Vi frågade speciellt efter lärdomar och effekter av de genomförda enkätundersökningarna bland brukare och anhöriga. Vissa intressanta upplysningar hade enkätundersökningarna gett, men ingen av de intervjuade kunde peka på några konkreta förändringar som det föranlett. På ålderdomshemmet hade dock vissa resultat tolkats som att man i fortsättningen borde eftersträva en annorlunda sammansättning på avdelningarna, vilket man senare försökte eftersträva vid nyintagningar.

Flera av de intervjuade ansåg att arbetssättet, att på allvar engagera personal som inte är chefer i planerings- och utvecklingsarbete, fört med sig många positiva bieffekter. Inom hemtjänsten hade vårdbiträdena arbetat fram kostnadskalkyler som visade att det lönar sig att anskaffa fler leasingbilar och att ett samutnyttjande av dessa leder till mindre andel ensamarbete. Inom hemtjänsten hade kvalitetsprojektet dessutom medfört ett större engagemang i arbetet med verksamhetsplanen än tidigare. En viktig effekt av projektarbetet, som den intervjuade politikern lyfte fram, var att hennes deltagande medförde att hon, just pga. den annorlunda organisationsformen, fick tillgång till ny verksamhetsinformation. En annan effekt, som berörts tidigare, är givetvis den ökade uppmärksamhet som förvaltningen rönt både internt i kommunen och från andra kommuner, vilket innebar en stolthet för många inom personalen.

Det är tydligt att projektet inte betraktas som en försöksverksamhet, där erfarenheterna från projektet hålls åtskilda från den permanenta verksamheten i avvaktan på implementering. Det är också tydligt att de flesta erfarenheterna och aktiviteterna från projektet är ganska okontroversiella – man har

ofta genomfört saker som ”legat på hyllan” och som man inte hunnit genomföra pga. tidsbrist. Implementeringen har därför i de flesta fall skett successivt. Det är endast kostnadskrävande eller kontroversiella idéer som tills vidare lagts åt sidan.

Risker och avigsidor med projekt ☁ Många av de intervjuade menade att projekt innebär en självmotsägelse. Som en av de intervjuade uttryckte det: ”Projekt ska ju ha en början och ett slut, men det här arbetet får ju inte ta slut när projektet är slut.” Flera ansåg att det svåra blir att ”hålla grytan kokande”, nu när projektet ska avslutas. Många såg alltså risker i att vissa av projektarbetets erfarenheter inte kommer att inarbetas i det ordinarie arbetet; ”det vanliga innehåller starka krafter”, som en uttryckte sig konkret. Många menade också att det egentligen finns en konflikt mellan auktoriteten i ledarskapet för den ordinarie driftorganisationen och motsvarande för den tillfälliga projektorganisationen. Man kan lägga projektarbetet på hyllan, utan risk för sanktioner. Projektorganisationens arbete betraktas alltså som ett arbete som bedrivs i mån av tid, ork och lust och som kan prioriteras ned utan risk för sanktioner. Vissa av de intervjuade menade att projektarbetet blottlagt att det finns ganska olika inställning till arbetet bland arbetskamraterna i arbetslagen – vissa ser enbart arbetet som en födkrok medan andra är djupt personligt engagerade i arbetet. Några berättade att de har sett projektet som ett sätt att slippa engagera sig i problem i det dagliga arbetet. Detta förhållande har skapat spänningar på arbetsplatserna.

Vissa av de intervjuade menade att projekt kan ge skygglap-

par om de är för hårt styrda, det är viktigt att mål och medel inte är för hårt styrda av uppdragsgivaren. Andra ansåg att det har varit för många projekt i kommunen och att man nu önskar sig lugn och ro ett tag framöver. Det bör här påpekas att flera av intervjupersonerna hade svårt att hålla isär de olika projekt som pågår i förvaltningen. Tre av de intervjuade refererade under intervjun konsekvent till det kvalitetsprojekt som drivs av CTF i Karlstad i stället för till kommunens egna kvalitetsprojekt.

Alternativ utvecklingsorganisation för socialtjänst? ☞ På frågan om hur en ideal utvecklingsorganisation ser ut för socialtjänst och äldreomsorg var det få som hade förslag. De intervjuade ansåg att nuvarande ordning med Socialstyrelsen som finansiär är bra, särskilt med tanke på kommunens dåliga ekonomi och svårigheter att prioritera långsiktig utveckling. De intervjuade ansåg också att den styrning som detta innebär är rimlig. Alternativet att tilldela samtliga kommuner en fix summa i utvecklingsresurser utan preciserat syfte, men att begära redovisning i efterhand, ansågs som orealistiskt. Många av de intervjuade ansåg att det viktigaste med projektet kanske inte var att följa projektplanen till punkt och pricka, utan att det hade avsatts arbetstid för att reflektera över det dagliga arbetet och att för en gång skull slippa ingripa direkt i de dagliga problemen. Sådant blir inte av om man inte avsätter tid för just detta, enligt de intervjuade.

Det är uppenbart att kvalitetsprojektet inte har stora likheter med projektledningslitteraturens rationalistiska och normativa syn på projekt. För det första kan arbetsuppgiften knappast betraktas som unik och välavgränsad, den var ju en klar fortsättning på två tidigare projekt. För det andra kan projektets mål varken anses vara fasta eller tydliga. Man har visserligen hållit fast vid målet att få till stånd ”ökade kunskaper och en ökad medvetenhet om kvalitetsfrågor”, men det kan knappast betraktas som ett tydligt mål. Det andra målet att etablera ”mätinstrument för kvalitet i vård och omsorg som bör kunna användas även i andra kommuner”, verkar man i stort sett ha övergett. För det tredje ska tids- och kostnadsramarna vara tydliga. Detta krav faller om man beaktar att kommunen i princip döpt om det tidigare BA-projektet till kvalitetsprojektet. Vidare har inte projektbudgeten varit särskilt tydlig. Projektet har inte konsekvent debiterats kostnader för avsatt arbetstid för projektarbetet, utan bara i den mån projektmedlemmarna ersatts med vikarier i sitt ordinarie arbete. Det blir därmed mycket svårt att styra och beräkna de verkliga kostnaderna för projektet. Det fjärde kravet, att projekt ska vara välplanerade, dvs. att man på förhand ska bestämma vilka medel som ska användas för att nå målet, har dock i stort sett tillgodosetts. I själva verket verkar arbetssättet (Kom-Igen-metoden) vara det bärande elementet i projektet. Det som har strukturerat upp de tre projekten verkar främst ha varit finansiärernas krav på redovisning och rapportering.

Detta innebär dock inte att kvalitetsprojektet inte kan för-

stås som ett projekt. Vid intervjuerna var det tydligt att projektmedlemmarna uppfattade kvalitetsprojektet som annorlunda än de aktiviteter de medverkar i dagligdags, man kan säga att de uppfattade det som en tillfällig organisation som verkar parallellt med den ordinarie driftorganisationen. Kvalitetsprojektet har, som tidigare nämnts, likheter med sådan personalutbildning som bedrivs parallellt med det ordinarie arbetet, men ledningens etikett ”projekt” får vissa konsekvenser som får aktörerna att betrakta det som just ett projekt. Genom att Socialstyrelsen godkänner projektet som ett projekt och tillskjuter externa medel, får detta också disciplinerande effekter genom krav på att projektplaner ska följas och framför allt att resultaten ska redovisas.

Fallbeskrivningen innehåller också några andra observationer som kan vara viktiga om man vill förstå projekt. En viktig observation som betonats ovan är att i konflikten i matrisorganisationen mellan drift och projekt riskerar projektorganisationen att förlora. En annan viktig observation är projekts effekt att skapa nya sociala enheter, vilket ger nya roller och interaktionsformer inom driftorganisationer. Som redovisats ovan ansåg den politiker som deltog i projektarbetet att hon därigenom fick en ny och helt annan information om verksamheten, eftersom hon fick träffa personalen under nya villkor än tidigare. Det är också tydligt att strategin att på avsatt tid låta all personal få delta och diskutera kvalitetsfrågor utan alltför stor styrning – men väl med nyfiken uppmärksamhet – från politikerna verkar ha skapat ett stort engagemang bland stora delar av personalen. Just betoningen av att man på arbetsplatserna avsatt särskild tid för att reflektera över verksamheten,

gör att man kan dra paralleller till Schöns begrepp *reflection-on-action*.

Fallbeskrivningen illustrerar också hur samspelet mellan drift- och projektorganisation kan fungera och hur projektorganisationens erfarenheter kan implementeras i driftorganisationen. Projektledningslitteraturen förutsätter att projektens erfarenheter hålls åtskilda och att eventuell implementering sker först efter projektarbetets slut. Fallbeskrivningen visar att projektarbetets erfarenheter implementeras successivt i driftorganisationen. Det är tydligt att aktiviteter som stabiliserar och förstärker driftorganisationens strukturer är lättast att implementera. Även om det inte finns några tydliga exempel, där projektarbetet har utmanat den ordinarie driftverksamheten, finns det ändå indikationer på att organisationen har "tinats upp" – det är möjligt att man har skapat förutsättningar för en framväxande förändringskultur. Den inhyrda konsulten verkar ha lyckats få fram ett slags underifrånperspektiv på verksamheten, något som man inte alltid ser i traditionella kvalitetsprojekt. Konsultens idéer verkar ha vunnit acceptans också på högre nivåer i organisationen.

Utvärderingsprojektet i Österlundas Socialmission

PROJEKTETS BAKGRUND OCH FÖRHISTORIA

Österlundas Socialmission är en ideell förening som grundades i mitten av 1800-talet och som bedriver social verksamhet i Österlunda med omnejd. Socialmissionen har flera hundra anställda och bedriver en omfattande verksamhet. Den är i huvudsak finansierad med gåvomedel och genom avtal med kommuner och landsting. Socialmissionens kvalitetsprojekt har en tydlig uppdelning i två faser, båda faserna har fått stöd av Socialstyrelsen. Fas ett drevs under 1996. I projektansökan till fas ett kan man läsa att man har bildat en kvalitetsgrupp med syfte att bevaka och utveckla kvalitet inom Socialmissionen. Bl.a. innebär detta att systematisk uppföljning och utvärdering ska införas i samtliga verksamheter. Eftersom såväl målgrupper som arbetsmetoder skiljer sig avsevärt mellan enheterna krävs ett omfattande planeringsarbete för att skapa instrument för kvalitetsutveckling i hela organisationen. Som mål för fas ett anges att utvecklingsarbetet ska föra Socialmissionen från idé till färdig plan, vilket innebär bl.a. att kvalitetsprojektets första fas kan ses som en planeringsfas som innebär att:

- Metoder för utvärdering och uppföljning utvecklas.
- Metoder ska utvecklas för att sätta upp, beskriva och utvärdera kvalitetsmål.
- En plan ska färdigställas för införande av dessa metoder i hela organisationen.

Pilotgruppen omfattar tio organisatoriska enheter inom Socialmissionen som ska vara representativa för hela organisationen. Budgeten för fas ett uppgick till 455 tkr, varav Socialstyrelsen bidragit med 225 tkr. I juni 1997 kom Socialmissionen in med en ansökan om en fortsättning av kvalitetsprojektet. Denna fas två ska vara den sista och pågå mellan den 1 juli 1997 och den 30 juni 1998. Av en total budget för projektet om 631 tkr bidrar Socialstyrelsen med 300 tkr.

I projektsammanfattningen sägs att:

”Projektet har som främsta syfte att tillskapa metoder för kontinuerlig utvärdering av Socialmissionens verksamheter. Efter projektiden ska utvärderings- och kvalitetsbevakningsinstrument fungera inom ramen för ordinarie verksamhet. Under projektets första del har målet varit att göra en pilotundersökning med ett representativt urval av Socialmissionens verksamheter.”

PROJEKTORGANISATION OCH ARBETSSÄTT

Av ansökningshandlingar och de tidigaste dokumenten framgår att projektorganisationen i hög grad följer projektledningslitteraturens normer. Socialmissionens kvalitetsgrupp som består av fyra personer från ledningen (förvaltningschef och tre

verksamhetsansvariga) kan betraktas som projektets interna uppdragsgivare och projektansökningarna har därför under-tecknats av förvaltningschefen. Det finns också en projektledare som rekryterats internt för att under fas ett på halvtid och under fas två på heltid syssla med projektet. I projektets inledning var dock avsikten att projektledaren skulle rekryteras från universitets- och högskolevärlden. I övrigt ska arbetet bedrivas i samarbete mellan kvalitetsgrupp (dvs. styrgrupp), projektledare, pilotgrupp (den första arbetsgruppen) och, senare under fas två, samtliga enhetsansvariga (den andra arbetsgruppen). Vissa aktiviteter, t.ex. utbildningar och föredrag, var planerade att ske gemensamt, medan andra aktiviteter förutsattes ske på respektive arbetsplats. Projektets verksamhet har successivt av-rapporterats internt och till Socialstyrelsen i ett antal rapporter som författats av projektledaren.

Projektet har också knutit till sig en extern samarbetspartner, en docent från Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet, som fungerar som projektledarens handledare. Av rapporterna framgår också att man under våren 1997 anordnade en utbildning i projektledning som gavs av ett konsult-företag.

INTERVJUUNDERSÖKNINGEN

I maj 1998, strax innan projektet avslutades, genomförde vi en intervjuundersökning med syfte att låta aktörer på olika nivåer i organisationen beskriva sina bilder av projektarbetet i praktiken och dess inverkan på den ordinarie driftverksamheten. Intervjuerna genomfördes med hjälp av en halvstrukturerad

intervjumall där respondenterna ombads berätta kronologiskt om kvalitetsprojektet (bakgrund, start, projektarbetet och dess effekter så här långt) samt om projektarbete i allmänhet. Intervjuerna inleddes med att respondenterna ombads berätta om sig själva och sitt ordinarie arbete. Sammanlagt nio personer intervjuades: förvaltningschefen, organisations- och personalutvecklaren (de båda förstnämnda är ledamöter i kvalitetsgruppen), projektledaren, fyra enhetsansvariga och två socialsekreterare.

Intervjuerna presenteras nedan enligt följande teman:

- Projektets bakgrund och förhistoria.
- Varför projekt? – Projektets etablering och finansiering.
- Projektarbetet – vad har hänt och vad har man gjort?
- Projektarbetets viktigaste lärdomar och hittillsvarande effekter i ordinarie drift.
- Risker och avigsidor med projekt.
- Alternativ utvecklingsorganisation för socialtjänst?

Projektets bakgrund och förhistoria ☞ Många av respondenterna förklarade bakgrunden med att kvalitetstänkande och kvalitetsprat ”låg i luften” när den första ansökan skrevs. Några drog sig till minnes att det vid ett chefsmöte hade kommit upp en diskussion om man egentligen kunde vara säker på att Socialmissionens verksamhet höll hög kvalitet. Flera ansåg också att projektet hade kommit upp som svar på att kommuner och landsting börjat ställa krav på kvalitetssäkring och att det var viktigt att förekomma dessa krav.

Någon av de intervjuade berättade också att det blivit allt

vanligare med projekt och att en sponsororganisation (ett konsultföretag) erbjudit gratis projektledarutbildning. Flera ansåg också att det i sådana komplexa verksamheter som Socialmissionen ständigt finns behov av ökad strukturering. En ökad satsning på kvalitetssäkring och utvärdering skulle således kunna möta detta krav. En av de intervjuade ansåg också att det är viktigt att Socialmissionen framstår som trovärdig i sin roll som samhällsgranskare och att det därför finns behov av mer statistik om verksamheten och ökade kunskaper om de utslagnas situation. Flera av de intervjuade tog också upp lokala diskussioner som förts vid de olika arbetsplatserna, där det funnits delade meningar om hur verksamheten fungerar och hur den bör vidareutvecklas. På några arbetsplatser hade det t.ex. funnits delade meningar om huruvida man borde ställa ökade eller minskade krav på klienterna. Många såg projektet som en möjlighet att få ökade kunskaper om verksamheten i olika avseenden.

Varför projekt? – Projektets etablering och finansiering ☞

Samtliga respondenter såg det som naturligt att bedriva utvecklingsarbetet i projektform. Begreppet projekt gav de intervjuade associationer till kreativitet. Några exempel på definitioner: "Ett sätt att pröva utan att binda sig", "Energi och kraftsamling att lösgöra människor för viktiga saker". Någon associerade dock främst till administration: "Pappersjobb med pengar utifrån". Till bilden hör också att en av de enheter som ingår i Socialmissionen tidigare hade erhållit projektmedel från Socialstyrelsen. Ett viktigt skäl var därför att projektformen möjliggjorde tillgång till extern finansiering.

Ingen av de intervjuade upplevde att det förekom någon styrning från Socialstyrelsens sida i projektet. Däremot hade man haft många kontakter med Socialstyrelsen, vilket upplevdes som positivt. De intervjuade ansåg att man nog skulle ha bedrivit någon form av kvalitetsarbete, även om man inte erhållit stöd från Socialstyrelsen. Om man inte hade fått bidrag hade man dock fått minska på tempo och ambitionsnivå. På frågan om man inte kunde genomfört alla aktiviteterna utan att benämna dem "projekt" ansåg de allra flesta att det kunde man nog. Det faktum att aktiviteterna gått under benämningen "projekt" har dock medfört ett ökat tryck och en ökad uppmärksamhet.

Projektarbetet – vad har hänt och vad har man gjort? ☞

Projektarbetet inleddes med att kvalitetsgruppen (styrgruppen) fastställde direktiv för kvalitetsarbetet på de respektive arbetsplatser som ingick i pilotundersökningen. De lokala enheterna skulle utifrån kvalitetsgruppens honnörsord "omsorg, bemötande, förändring och utveckling" utveckla kvalitetsmått på varje arbetsplats. Projektarbetet har alltså bestått dels av gemensamma aktiviteter, dels av lokala aktiviteter. Vid de gemensamma aktiviteterna har representanter från de olika verksamhetsenheterna och kvalitetsgruppen träffats. Vid flera tillfällen har man också bjudit in någon extern föreläsare som inspirationskälla. De lokala aktiviteterna har bedrivits vid varje arbetsplats. Vid dessa har de gemensamma kvalitetskriterierna konkretiserats och anpassats till lokala förhållanden. Under pilotundersökningen fungerade denna arbetsmodell relativt bra. Parallellt med denna pilotundersökning bedrev man också en projekt-

ledarutbildning inom Socialmissionen, där samtliga pågående projekt styrdes upp enligt projektledningsmodellen, vilket, enligt de intervjuade, gav struktur och ordning åt projekten. Tanken var att pilotundersökningens erfarenheter skulle underlätta det fortsatta arbetet med att införa kvalitetskriterier och kvalitetsmätning vid de övriga verksamhetsenheterna.

Denna arbetsmodell fick emellertid överges inom kvalitetsprojektet. En orsak verkar vara att det rådde stort motstånd mot projektets allmänna inriktning vid vissa arbetsplatser, vilket respondenterna förklarade berodde på att det faktiskt finns stora kulturskillnader inom Socialmissionen, t.ex. mellan s.k. lågtröskelverksamheter och övriga institutioner. Men även de enheter som var positiva till projektet ville inte att deras lokala arbete skulle styras upp av pilotprojektets erfarenheter. Ett krav för fleras medverkan var att de gavs fria tyglar att utarbeta kvalitetskriterier och kvalitetsmått för verksamheten. Projektledaren insåg därmed att projektledningsmodellen inte fungerade. Hon beskriver denna insikt på följande sätt:

"Vi fick gå en projektledarutbildning i början av projektet, 10 hel-dagar. Vi fick som uppgift att göra en mycket noggrann projektspeci-fikation, dvs. gå igenom vad som var vårt uppdrag, mål och delmål och hur överlämnandet av det färdiga skulle ske."

Intervjuaren: Har den gått att tillämpa?

"Ja, på så sätt att jag omedelbart sett när det skett avsteg, vilket det ju skett. Pilotprojektens arbete skulle från början ge två-tre alterna-tiv inför fortsättningen i fas två. Så blev det inte. Det var meningen att pilotprojektet skulle vara en tratt men det blev en pyramid! Men

som Kierkegaard säger: 'Man måste ju möta människor där de är', jag tror inte de skulle ställt upp om de inte fått jobba så."

Projektet fick därefter en mindre centralstyrd inriktning. Projektledaren lät arbetsenheterna arbeta relativt förutsättningslöst med sina kvalitetsfrågor, vilket verkar ha uppskattats av respondenternas utsagor att döma. Nästan alla enheter genomförde brukarundersökningar med hjälp av frågeformulär, samtidigt som man gjorde noggranna beskrivningar av den pågående verksamheten och dess rutiner. I något fall avsattes tid för att skriva dagbok, i syfte att reflektera över vad man egentligen gör under arbetsdagarna. I många fall fick de lokala enheterna använda kvalitetsprojektet för att få praktiska problem lösta, t.ex. anskaffning av dator för att förbättra befintlig verksamhetsstatistik. Många av de intervjuade talade uppskattande om denna frihet under ansvar. Kvalitetsprojektet kom alltså att delvis användas för att på särskilt avsatt arbetstid lösa sådana (kvalitets-)problem som man av olika skäl tvingats lägga åt sidan.

Projektarbetets viktigaste lärdomar och hittillsvarande effekter i ordinarie drift ☞ De intervjuade centralt placerade aktörerna ansåg att projektets viktigaste lärdom var att det inte är möjligt att finna generella meningsfulla kvalitetskriterier för hela organisationen. Man hade kanske inte varit helt säker på att det skulle varit möjligt innan heller, men det praktiska arbetet hade övertygat om behovet av olikheter inom organisationen. I övrigt pekade flera på att man numera hade mer

utvecklad och säker verksamhetsinformation. Som exempel på detta nämnde en från ledningen att brukarundersökningarna, vid en av dagverksamheterna för utslagna personer, klart visat att sådana basala erbjudanden som t.ex. att få duscha, för dessa personer innebär långt mer än att bli fri från smuts, det innebär också att bli återupprättad som människa.

De lokalt placerade pekade främst på konkreta detaljer från den egna verksamheten, som blivit klarlagda genom deras egna undersökningar. Vid en av enheterna hade en brukarundersökning klarlagt för personalen att de egentligen behöver ett slags stormöte med klienterna, för att få fram nyanserad verksamhetsinformation, vilket senare också genomfördes med framgång. Vid en annan enhet hade kartläggningen av befintliga arbetsrutiner visat på behovet att ändra befintliga scheman, vilket senare också genomfördes. En verksamhetsansvarig såg en anskaffad dator som den mest påtagliga effekten av projektet så här långt. Datorn hade anskaffats som svar på ett krav från landstinget på mer detaljerad verksamhetsstatistik, där det bl.a. ingick krav på brukarundersökningar. Genom att tillgodose detta krav kunde man säkra verksamhetens fortlevnad ett antal år framöver.

Intervjupersonerna hade alltså ganska många exempel på att projektet lämnat konkreta spår i personalens verklighet. På frågan om projektet hittills hade medfört några förändringar, som klienterna tydligt kunde märka, var de intervjuade mer osäkra. Det fanns visserligen vissa konkreta rutiner som förändrats, men det finns inte alltid tydliga kopplingar mellan administration och verksamhet inom socialt arbete, som flera konkret uttryckte det. En av de lokalt verksamhetsansvariga

beskrev socialt behandlingsarbete som en ständig diskussion inom och mellan olika vårdideologier. Den roll verksamhetsstatistik och liknande information kan ha i sådana diskussioner är att den kan ge argument som stödjer den ena eller den andra ståndpunkten och som gör vissa ståndpunkter orimliga att hålla fast vid. En annan av de intervjuade berättade att det rått delade meningar på arbetsplatsen mellan förespråkare för en hård respektive en mjuk linje i synen på klientarbete. Hon såg till en början projektet som en möjlighet att utreda vilken linje som ledde till bäst resultat, men sedan den ena linjens företrädare hade slutat minskade behovet av denna utredning, eftersom man var övertygad om att de kvarvarandes linje var bäst.

Risker och avigsidor med projekt ∞ Flera av de lokala företrädarna tyckte att styrningen från kvalitetsgruppen var för hård i början. En av dessa beskrev det på följande sätt: "Vårt uppdrag var att formulera enkätfrågor för vår verksamhet utifrån begreppen bemötande, omsorg, förändring och utveckling. Detta kanske inte låter så styrande, men dessa ord begränsade kreativiteten totalt för oss."

Flera tog också upp mer principiella frågor, t.ex. vad som kommer att hända efter att projektet avslutats. Flera såg en risk att allt skulle falla tillbaka till det vanliga om inte någon i ledningen såg till att hålla kvalitetsarbetet vid liv. Några av de intervjuade såg också projekt i allmänhet – fast inte just det här projektet – som ett sätt att sysselsätta misshagliga personer utan att riskera att de påverkar den löpande verksamheten. Några av de intervjuade ansåg också att det "luktade administration"

om projekt, vilket i sig är ett problem i sådana organisationer som Socialmissionen. Även projektledaren tog upp den potentiella konflikten mellan drift- och projektorganisationen, vilket upplevdes särskilt tydligt i projektets inledning då centralstyrningen var större. När projektarbetet senare fick bedrivas på de lokala verksamheternas villkor minskade konflikten.

Alternativ utvecklingsorganisation för socialtjänst? ☞ På frågan om hur en ideal utvecklingsorganisation ser ut för socialt arbete var det få förslag som framfördes. De intervjuade ansåg att nuvarande ordning med Socialstyrelsen som finansiär är bra och ansåg också att den styrning som detta innebär är rimlig. Flera ansåg dock att det finns en risk att det byråkratiska förfarande som alltid följer projekt kanske inte alltid gynnar dem som är mest kreativa. Intervjuarens uppslag att tilldela utvecklingsresurser utan preciserat syfte, men att begära redovisning i efterhand ansågs som orealistiskt av samtliga. Många av de intervjuade beskrev att det viktigaste med projektet var att få lösa praktiska problem som ändå förr eller senare måste lösas. Några av de intervjuade ansåg att deras viktigaste utvecklingsarbete skedde tillsammans med kollegor i andra organisationer, men såg också att det behövs ett utvecklingsarbete avgränsat till den egna organisationen.

Det är uppenbart att inte heller detta kvalitetsprojekt har särskilt stora likheter med projekt i projektledningslitteraturens tappning. För det första kan arbetsuppgiften knappast betraktas som unik och välavgränsad. Arbetsuppgiften betraktades nog som ny och unik för många, men för ledningen var det delvis en fortsättning på tidigare positiva erfarenheter från ett liknande projekt och framför allt var det knappast välavgränsat från driftverksamheten på annat sätt än i administrativ mening. För det andra kan projektets mål varken anses vara fasta eller tydliga. Man övergav tidigt målet att införa ett generellt utvärderingssystem. För det tredje ska tids- och kostnadsramarna enligt normen vara tydliga. Projektet har inte konsekvent debiterats kostnader för avsatt arbetstid för projektarbetet, det blir därmed mycket svårt att beräkna de verkliga kostnaderna för projektet. För det fjärde ska projekt vara välplanerade, dvs. att man på förhand ska bestämma vilka medel som ska användas för att nå målet. Detta gäller knappast eftersom man tidigt insåg att det inte gick att tillämpa projektledningsmetoden, utan man fick övergå till en handlingsmodell för att uppnå önskvärda effekter. Liksom i föregående fall verkar snarare uppsatta tidsramar med krav på redovisning och rapportering till Socialstyrelsen varit mer styrande än projektets mål. Detta hindrar dock inte att kvalitetsprojektet uppfattas som ett projekt av aktörerna. De uppfattar kvalitetsprojektet som en anorlunda och tidsbegränsad aktivitet; det uppfattas alltså som "icke-driftorganisation".

Fallbeskrivningen innehåller också några andra observatio-

ner som kan vara viktiga om man vill förstå projekt. Den viktigaste är kanske insikten att man tvingades frånga en planeringsrationell modell och övergå till en handlingsmodell för att få de lokala aktörerna att medverka. Projektledningen insåg att de lokala aktörerna skulle bli motiverade om projektet gav dem tid och resurser att lösa praktiska kvalitetsproblem av betydelse för det vardagliga arbetet. Detta skulle vara svårare med en extern projektledare. Fallbeskrivningen ger också illustrationer som ger möjligheter att förstå hur förändringar kommer till stånd inom sociala och professionella organisationer. Projekt kan bidra med argument som stödjer en viss vårdideologi, men knappast mer. Förändringar kan därför inte förstås som uppifrånstyrda instruktioner utan som framväxande förskjutningar i normer och handlingsmönster på lokal nivå. På den övergripande organisationsnivån är det intressant att notera att man från Socialmissionens ledning vill frånga den tidigare synen, att verksamheten består av ett antal institutioner och att man fortsättningsvis vill organisera all verksamhet i projektform.

Boendeprojektet i Västerö kommun

PROJEKTETS BAKGRUND OCH FÖRHISTORIA

Stadsdelsnämnden Väster, som ingår i Västerö kommun, har bland annat ansvar för gruppboendeverksamhet för utvecklingsstörda med utgångspunkt i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Dessa gruppboendestäder, som inrättades under sjuttio- och åttiotalen, ansågs inte ändamålsenliga vid mitten av nittioalet. Det krävdes att det gamla kollektivboendet ersattes med lägenheter för att den enskilde skulle uppnå en fullgod levnadsnivå. I verksamhetsplanen för 1996–1998 beslutade stadsdelsnämnden om ny- och ombyggnation för att en inflyttning till det nya boendet skulle kunna genomföras under 1996.

Under 1995 tillsattes en s.k. flyttgrupp vars uppgift var att förbereda den förestående flyttningen. Denna grupp uppmärksammade att arbetsrutiner skilde sig markant åt mellan de olika gruppboendestäderna och man formulerade ett behov av att utveckla gemensamma förhållningssätt och arbetsmetoder. Denna problemformulering var utgångspunkten för projektets tillblivelse och stadsdelsförvaltningen skickade en ansökan om projektmedel till Socialstyrelsen. Ansökan beviljades i februari

1996 av Socialstyrelsen och stadsdelsförvaltningen erhöll 200 tkr för projektet ”Kvalitetsutveckling av gruppboendestäder enligt LSS genom medarbetarskap”. Förvaltningens eget bidrag till projektet uppgick till 320 tkr.

Projektet beräknades vara genomfört under ett år, men på grund av att stadsdelsförvaltningen under 1996 fick ett större ekonomiskt underskott med minskad personalbemanning på gruppboendestäderna som följd, försenades projektet. Projektet avrapporterades i juni 1997, men arbetet med metodutveckling var inte klart när intervjuerna genomfördes under maj 1998.

Syftet med projektet var att utveckla nya arbetsmetoder för personalen och förbättra möjligheterna till delaktighet och medbestämmande för de boende. Det innebar att man i projektet försökte utveckla metoder för att upprätta individuella planer och därigenom anpassa omvårdnaden till individuella behov.

Projektets mål beskrivs i projektansökan enligt följande:

- Sträva mot ökad delaktighet i samhällslivet och inflytande för den utvecklingsstörde, bland annat genom att den egna bostaden ger den enskilde ökad möjlighet till ett självständigt liv.
- Öka medbestämmandet för boende och anhöriga.
- Arbetsledningen vidareutvecklar processansvaret och ger ökat stöd till medarbetarna.
- Skapa en process där medarbetarna själva får ta mer initiativ, ansvar samt vara aktivare och där förutsättningar ges för att skapa en lärande organisation. Medarbetarna tar ett ökat ansvar för resultatet.
- Nya arbetssätt, värderingar och förhållningssätt ska utvecklas och vara grunden för en gemensam kompetensutveckling inom boendeenheten.

Projektorganisationen har innefattat projektledare och projektsekreterare. Det har dock inte funnits någon mer genomarbetad eller formell projektorganisation. Alla som har medverkat i projektet från stadsdelsförvaltningen har gjort det som en del av sitt ordinarie arbete, dvs. ett försök att integrera projektet i ordinarie verksamhet. Projektet har sedan organiserats i vad vi kan kalla samverkansgrupper. Upprinnelsen till projektet och den grupp som utarbetade ansökan samt genomförde förarbetet till projektet var den s.k. flyttgruppen. Gruppen, som satte igång sitt arbete i början av 1995, bestod av avdelningschefen, enhetscheferna, representanter för gruppbestäderna och en verksamhetssekreterare. Gruppen fungerade som en referensgrupp under projekterings- och byggnationstiden och behandlade dessutom frågor rörande flyttningarna till de nya lägenheterna.

Parallellt med flyttgruppen bildades kvalitetsgruppen som på samma sätt som flyttgruppen var sammansatt av avdelningschefen, enhetscheferna, representanter för gruppbestäderna och projektsekreteraren. Även några fackliga representanter medverkade. Kvalitetsgruppens huvudsakliga uppgift var att utarbeta en arbetsbok som beskriver arbetet i gruppbestäderna. Materialet i arbetsboken har varit ute på remiss i arbetslagen och personalens synpunkter har samlats in. Arbetsboken har sedan tagit form i samtalet mellan ledning och personal.

I maj–juni 1998, ca ett år efter att projektet avslutades, genomförde vi en intervjuundersökning i syfte att låta aktörer på olika nivåer i organisationen beskriva sin bild av projektarbetet i praktiken och projektets inverkan på den ordinarie driftverksamheten. Intervjuerna genomfördes med hjälp av en halvstrukturerad intervjumall och fick mer karaktären av ett samtal, där respondenterna ombads berätta om projektet (bakgrund, start, projektarbetet och dess effekter så här långt) samt om projektarbete i allmänhet och vilka alternativ till detta som finns. Intervjuerna inleddes med att respondenterna ombads berätta om sig själva och sitt ordinarie arbete. Sammanlagt intervjuades fem personer: projektsekreterare, verksamhetschef och tre anställda inom förvaltningen.

Projektarbetet – vad har hänt och vad har man gjort? ☞

De aktiviteter som präglat projektet och som riktat sig till en vidare krets än till dem som arbetade direkt med projektet är studiedagar, flyttcirklar, som var till för de boende och kvalitetscirklar, som var till för personalen. De två första studiedagarna genomfördes i maj 1995 som heldagar och markerade starten för projektet. Studiedagarna handlade om att flytta de boende i gruppbestäderna till nya bostäder. Personalen fick då möjlighet att formulera sina tankar kring förändringsarbetet. Man har sedan genomfört sex studiedagar varav fem har vänt sig till samtlig personal. Teman för studiedagarna var ”Bygger vi rätt?”, med en dag för hela personalgruppen och en dag för

enhetscheferna. Det andra temat var "autism" och genomfördes för hela personalgruppen vid två tillfällen.

Den första flyttcirkeln genomfördes under slutet av 1996 och de två andra under våren 1997. En cirkel för varje ny gruppboestad. Medverkande i flyttcirkelarna har varit de personer som skulle flytta och cirkelarna behandlade mycket av den praktiska problematik som rör flyttningar, dvs. adressändringar, byte av telefonnummer och möbelinköp för att ta några exempel. Cirkelarna var i första hand en social träning för de boende. I cirkelarna fick de boende möjlighet att ta upp tankar och funderingar inför flyttningen, vilket kanske innebar att cirkelledarna och personalen i högre grad kunde förverkliga de boendes önskemål.

Kvalitetscirkelarna som personalen på gruppboestäderna skulle genomföra har, enligt projektrapporten, varit svåra att förverkliga, mycket på grund av det ekonomiska läget. De var tänkta som ett sätt för personalen att utveckla sitt arbetssätt och att formulera mål för respektive gruppboestad, med en individuell plan för varje boende. En av gruppboestäderna genomförde en cirkel innan projekttidens utgång.

Flyttgruppen och kvalitetsgruppen är två arbetsgrupper som funnits med i projektets olika skeden. Flyttgruppen organiserades innan projektstarten och genomförde förarbetet till projektet, vilket redan nämnts. Gruppens aktivitet var företrädesvis att olika representanter träffades, utbytte information och kom överens om hur arbetet med flyttningen från kollektiva gruppboestäder till det nya boendet skulle gå till. Gruppen arbetade under perioden januari 1995 till mars 1996.

Kvalitetsgruppen bildades i samband med att projektet be-

viljades medel från Socialstyrelsen. Gruppens huvudsakliga aktivitet har varit att utarbeta en arbetsbok för personalen som arbetar i gruppbostäderna. Anledningen till att det behovet identifierades var att tidigare arbetssätt och administrativa rutiner skilde sig markant mellan de olika gruppbostäderna. Man ansåg därmed att det fanns anledning att tydliggöra de strukturella och formella förutsättningarna för verksamheten. Gruppen arbetade under perioden december 1995 till januari 1997.

Projektarbetets viktigaste lärdomar och hittillsvarande effekter i ordinarie drift ☞ Projektet handlade i huvudsak om att förändra en verksamhet inom handikappomsorgen och den övergripande lärdom som lyfts fram är just den om förändringsarbete. Den aktivitet som genomfördes inom ramen för projektet fokuserade på hur man skapar delaktighet i förändringsprocessen. Detta återkommer alla aktörer till. När man bedömer projektets effekter så är det i lika hög grad lärdomarna kring processen eller arbetsmodellen i förändringsarbetet som man ser som ett synligt resultat.

Det synliga resultatet av projektet är annars den arbetsbok som kvalitetsgruppen tog fram. Det arbetet präglades också av en bred uppslutning, med flera remissrundor och diskussioner med olika personalgrupper. Det var ett konkret arbete där själva arbetssättet samtidigt innebar att arbetsbokens innehåll och struktur diskuterades och förankrades. När boken sedan var klar var den redan accepterad av flertalet i personalen som utgångspunkt för arbetet. Man behövde inte sälja in den färdiga

produkten utan den hade redan förankrats. Ett annat synligt resultat av projektet är gruppbestäderna. Den diskussion som fanns främst i flyttgruppen och delvis senare i kvalitetsgruppen rörde bl.a. gruppbestädernas konkreta utformning. Även i den planeringen och utformningen fanns det en diskussion bland personalen, som möjliggjorde att de kunde påverka resultatet.

En viktig erfarenhet som man lyfter fram i projektet är tidsaspekten. Den processinriktning som man i projektet använde för att bedriva förändringen innebar samtidigt att det tog tid. Det var i sig en allmän sanning som man kände till, men samtidigt innebar projektet att den sanningen konkretiserades och blev självupplevd. Man fick erfarenhet av att genomföra en förändring eller omorganisation, något som några aktörer beskriver som mycket värdefullt.

Under den tid som projektet genomfördes fick stadsdelsförvaltningen ett kraftigt sparbeting. Det innebar i sin tur personalneddragningar. Den konkreta erfarenheten av att jobba processorienterat, med förändring, skapade en god grund för att hantera förändringen och jobba vidare i den nya organisationen.

När några av respondenterna reflekterar över projektet så slår det dem hur mycket de hade kartlagt och diskuterat angående sin egen organisation och verksamhet. De anser att inte bara grunden för förändringsarbete har lagts för den framtida organisationen, utan även för samverkan. Att lära sig att samverka med andra var även det en viktig lärdom av projektet. Det gav ett förtroende och en förståelse för varandras roller i organisationen på ett nytt sätt.

Om den kunskap som deltagarna erhållit i projektet har

spridit sig till resten av organisationen är lite oklart. Arbetet med arbetsboken har inneburit att man prövat att ta fram något liknande för andra verksamheter. Samtidigt har övriga i organisationen, på olika sätt under projektets genomförande, blivit informerade om hur arbetet har fortskridit och hur bra det har fungerat att arbeta processinriktat. Det går dock inte att påvisa att någon annan enhet arbetar enligt den formen idag.

Avslutningsvis kan man säga att arbetet med arbetsboken å ena sidan gav personalen en säkerhet om vilka lagar och regler som gäller och bättre information om hur arbetet går till i gruppbestånderna. Å andra sidan blir styrningen mer påtaglig när man standardiserar och skapar likhet. Det sammantagna resultatet bedömer de flesta dock som positivt.

Risker och avigsidor med projekt ☞ Den enda avigsidan med projektet, som kommer fram i intervjuerna, är projektets arbetssätt. Att bedriva ett förändringsarbete med utgångspunkten att genomgående involvera personalen ger sin speciella karaktär. Det blir mycket diskussioner och tar betydligt längre tid än traditionellt förändringsarbete. Samtidigt som det ordinarie arbetet ska utföras.

Om vi tar kvalitetsgruppens arbete med arbetsboken som exempel. Det arbetet innebar att representanterna i kvalitetsgruppen träffades och diskuterade sig fram till ett förslag, som varje representant tog med sig till sin grupp eller enhet, där förslaget i sin tur diskuterades. Representanten tog sedan med sig synpunkterna till kvalitetsgruppen som diskuterade försla-

get en gång till, men nu utifrån de synpunkter som inkommit från olika personalgrupper. Detta var ett arbete som uppfattades som mycket tidsödande.

SLUTKOMMENTARER

Det är uppenbart att det arbetssätt som man har använt sig av i projektet har främjat en gemensam förståelse för vad som behöver göras och hur arbetet ska genomföras. Det är inte minst viktigt att ledningen för en verksamhet samtidigt understödjer den grundläggande idén med tillvägagångssättet, vilket skett i det här fallet, men det krävs även andra incitament för att medarbetarna ska ha möjlighet att orka med genomförandet, vilket inte varit lika tydligt i projektet. Det gäller i högre grad försöken att även nyttja arbetssättet vid andra organisationsförändringar i verksamheten. Om vi ställer projektet mot projektlitteraturens idéer om projekt så kan vi se betydande skillnader. För det första: Är projektet unikt och väl avgränsat? Frågan måste nog besvaras med ett – nej. Projektet är unikt i den bemärkelsen att arbetssättet med samverkansgrupper, för att uppnå delaktighet, inte har praktiserats i den omfattningen tidigare. Det är dock inte väl avgränsat eftersom poängen är att integrera projektet i det vardagliga arbetet.

För det andra kan vi nog påstå att projektets mål varken är fasta eller tydliga. Visserligen är det övergripande syftet med projektet att utveckla arbetssättet för personalen i gruppboendet, men de mål som beskrivs i projektet är inte möjliga att följa upp mer specifikt.

För det tredje har projektets tids- och kostnadsramar bara delvis varit tydliga. Tidsaspekten uppfylls främst genom projektets relation till Socialstyrelsen och till att projektet ska vara klart när inflyttningen till det nya boendet sker. Kostnadsaspekten är tydlig i förhållande till Socialstyrelsen, dvs. de externa medlen är avgränsade. Samtidigt är de interna medlen i projektet inte tydligt definierade – en del poster tas upp, men knappast en fullständig redovisning.

För det fjärde kan inte projektet anses vara välplanerat, eftersom man inte helt och hållet fullföljde den plan som fanns för projektet.

Avslutningsvis kan vi ändå säga att projektet har varit ett sätt att lösa konkreta problem som funnits i verksamheten. De extraresurser som anslagits, såväl externt som internt, har bidragit till att möjliggöra detta. Projektet har också visat på betydelsen av att se arbetet på längre sikt.

Samverkansprojektet i Storbros kommun

PROJEKTETS BAKGRUND OCH FÖRHISTORIA

Kommundel Öster ligger sydost om Storbros centrum. Öster byggdes på 1950-talet och består av flerfamiljshus, som till övervägande del har allmännyttan till fördel. I förorten bor ca 9 000 invånare.

Sedan slutet av 1980-talet har det funnits ett samarbete mellan företrädare för olika myndigheter som arbetar med barn och barnfamiljer. I det arbetet har mödrahälsovården, barnhälsovården, individ- och familjeomsorgens familjesektion och psykisk barn- och ungdomsvård (PBU) medverkat. Samarbetet mellan familjesektionen och barnomsorgen har varit mycket svårare och fungerat sämre. Undantaget utgjordes av öppenvårdsverksamheten, dit distriktets småbarnsfamiljer kunnat vända sig sedan 1989.

En idé växte fram om att starta en samlokalisering, där flera av de nämnda verksamheterna kunde finnas i samma lokal. I januari 1994 bildades en förberedelsegrupp bestående av chefer från socialdistriktets familjesektion, Barnavårdscentralen (BVC), Mödravårdscentralen (MVC), PBU, psykiatri och

barnomsorgens konsult- och stödgrupp. Gruppens uppgift var att förbereda och utveckla idén om Samverkansprojektet.

Samverkansprojektet var tänkt att bedrivas som ett samarbetsprojekt mellan olika verksamheter och rikta sig till småbarnsfamiljer. För att möta de mest utsatta familjernas barn så tidigt som möjligt ansåg man att Samverkansprojektet borde ligga i den stadsdel där de flesta barnavårdsärendena fanns och valet blev Öster. Anledningen var att hälften av aktuella barnfamiljer bodde i Öster och av de aktuella barnen bodde hela 57 procent där. Mödra- och barnavård blev förutom individ- och familjeomsorg och barnomsorg de självklara enheterna som skulle ingå i centralen.

Våren 1994 sökte socialdistriktet i kommundelen medel hos Socialstyrelsen för att starta projektet. Projektet beviljades 460 tkr för de två verksamhetsåren och pengarna användes företrädesvis till utbildning, studiebesök, en klientenkät och internatdagar för dem som arbetade i projektet. Samverkansprojektet är en stor satsning av socialtjänsten. Individ- och familjeomsorgen hade 1995 budgeterat Samverkansprojektet till 2,9 mkr och barnomsorgen sköt till 1,1 mkr. Under 1995 ingick Samverkansprojektet i respektive programområdesbudget. Budgeten för 1996 finns inte redovisad, men enligt plan övervägde man att genomföra en gemensam budget för hela projektets socialtjänst. Projektet pågick i två år, mellan den 1 september 1994 och den 1 september 1996.

I projektplanen beskriver man sina verksamhetsmål:

- Att skapa en samlingspunkt dit alla barnfamiljer kommer. Samlokalisering av BVC och öppen förskola ger goda förutsättningar.

- Att ge föräldrar möjlighet till en mer utvecklande och allsidig kontakt med sina barn.
- Att enkelt kunna erbjuda extrastöd till behövande föräldrar – allt finns i huset, kontaktvägarna är så enkla de kan vara.
- Att utveckla metoder för hjälp till familjer i kris individuellt och i grupp.
- Att utveckla metoder för hjälp till småbarnsföräldrar med svårigheter att knyta an till sitt barn och andra omsorgsproblem.
- Att utveckla metoder för att hjälpa blivande föräldrar i riskzon.
- Att bedriva umgängesverksamhet, inkluderande vårdnads- och umgängessamtal, stöd till helgföräldrar, kontrollerat umgänge för jourplacerade barn och deras föräldrar samt vid umgänge med domstolsrestriktioner eller andra förbehåll.
- Att utveckla metoder för kvalificerad utredningsverksamhet med inriktning på småbarnsföräldrars omsorgsförmåga och utvecklingsmöjligheter.
- Att göra snabbare, humanare och mer konstruktiva barnavårdsutredningar.

Syftet med projektet var tredelat. För det första skulle Samverkansprojektet bli en samlingspunkt för områdets barnfamiljer. För det andra skulle det bli ett tvärprofessionellt kunskapscentrum för samhällsinsatser för småbarnsfamiljerna. För det tredje skulle Samverkansprojektets huvudinriktning ligga på uppsökande och förebyggande verksamhet och på tidiga insatser i familjerna.

Projektorganisationen har innefattat en ledningsgrupp, en styrgrupp och projektledaren. Ledningsgruppen som egentligen är den tidigare förberedelsegruppen utökades med föreståndaren för Samverkansprojektet. Från och med den 1 januari 1995 deltog även byråcheferna för individ- och familjeomsorgen och barnomsorgen i ledningsgruppen. Eftersom deltagarna i ledningsgruppen visserligen representerade samtliga i projektet ingående verksamheter, men inte hade beslutsrätt i frågor som gällde projektet, gjordes ledningsgruppen om. Från och med den 1 januari 1996 blev ledningsgruppen en referensgrupp som fortsatte att träffas på Samverkansprojektet ungefär en gång i månaden. Protokoll skrevs från dessa möten.

Styrgruppen kom att bestå av byråcheferna för barnomsorg och individ- och familjeomsorg samt av sektionschefen för familjesektionen och föreståndaren för Samverkansprojektet. Även den träffades en gång i månaden. Projektledare för projektet var samtidigt föreståndare för Samverkansprojektet och samordnare för de i projektet samarbetande myndigheterna. Samverkansprojektet skulle arbeta generalistiskt, vilket innebar att man hade ett geografiskt område som upptagningsområde.

Lokalfrågan var en viktig fråga för projektorganisationen. Det var, enligt projektledaren, svårt att finna en ändamålsenlig lokal. Den lokal man stannade för blev ett före detta daghem, centralt och relativt nära T-banestationen Öster. Det innebar att mödravårdscentralen och barnavårdscentralen var tvungna att vara kvar i sina ursprungliga lokaler, dvs. i vårdcentralen i Östers centrum.

I det ombyggda daghemmet skulle rymmas en öppen förskola (med två anställda), öppenvårdsverksamhet (med två anställda), socialtjänst (med tre socialsekreterare och en kontorist) samt en föreståndare. Socialsekreterarna skulle arbeta med handläggansvar, vilket innebar att även utredningar som resulterade i omhändertagande med tvång skulle utföras inom Samverkansprojektet. Dessutom skulle tre hemvårdare i barnfamiljer vara där, när de inte arbetade i familjernas hem. Förutom dessa tolv personer, som hade sin dagliga placering inom Samverkansprojektet, skulle dessutom finnas plats för de föräldragrupper som BVC och MVC skulle ha där. Slutligen skulle beredas plats för de tre psykologer som projektet samarbetade med. Två kom från den psykiatriska öppenvårdsmottagningen i kommundelen, den tredje var en särskilt arvoderad psykolog, med uppgift att göra bedömningar i barnavårdsutredningar. Alla tre var på Samverkansprojektet minst en halv dag varje vecka.

På Samverkansprojektet hade man husmöten en gång i veckan för dem som var samlokaliserade. Där tog man upp allmän information och diskussioner om det gemensamma arbetet. Samtliga samarbetspartner i projektet kallades till samverkansmöte ungefär var sjätte vecka, då fokus framför allt låg på gemensamma aktiviteter. Vid dessa möten planerades studiebesök, internat, m.m.

Socialsekreterargruppen hade möte en gång per vecka för att bl.a. remittera nya familjeärenden. Även hemvårdarna hade planeringsmöte en gång i veckan, liksom personalen på öppenvårdsverksamheten och öppna förskolan, så länge de var på Samverkansprojektet. Dessutom hade man handledning av

en extern handledare ett par timmar var fjortonde dag. Handledningen skedde i två grupper, den ena med socialsekreterarna och den andra med hemvårdarna och personalen inom öppenvårdsverksamheten.

INTERVJUUNDERSÖKNINGEN

I maj–juni 1998, ca två år efter att projektet avslutades och ett år efter att det avrapporterats, genomförde vi en intervjuundersökning med syfte att låta aktörer på olika nivåer i organisationen beskriva sin bild av projektarbetet i praktiken och projektets inverkan på den övriga verksamheten. Intervjuerna genomfördes med hjälp av en halvstrukturerad intervjumall och fick mer karaktären av ett samtal, där respondenterna ombads berätta om projektet (bakgrund, start, projektarbetet och dess effekter så här långt) samt om projektarbete i allmänhet och vilka alternativ till detta som finns. Intervjuerna inleddes med att respondenterna ombads berätta om sig själva och sitt ordinarie arbete. Sammanlagt intervjuades fem personer: projektledaren, sektionschefen, en politiker i stadsdelsnämnden, föreståndaren för verksamheten och en anställd från BVC.

Projektarbetet – vad har hänt och vad har man gjort? ☞

Projektstarten var satt till den 1 september 1994, men egentligen hade projektet en mer successiv start. Anledning till det var främst den ombyggnad som krävdes för att lokalerna skulle bli ändamålsenliga. Den öppna verksamheten, och öppna

förskolan, flyttade in och påbörjade sitt arbete i oktober 1994. Vid årsskiftet flyttade PBU och en psykolog från Östers öppna psykiatriska mottagning in sin verksamhet på Samverkansprojektet. I januari 1995 flyttade socialsekreterarna och hemvårdarna in. I februari samma år startade MVC och BVC sina föräldragrupper på Samverkansprojektet. Invigningen av Samverkansprojektet ägde rum i februari 1995.

I samband med projektstarten genomförde man ett internat under hösten 1994 för att alla samverkande parter skulle få uttrycka sina förväntningar och farhågor inför projektet. Den öppna verksamheten hade egna planeringsdagar i februari 1995.

Det var under 1995 som samverkansaktiviteterna i projektet i huvudsak pågick. I februari 1995 startade man en s.k. nätverksutbildning för all behandlande personal på Samverkansprojektet. Den erbjöds även till andra socialsekreterare i kommundelen utanför Samverkansprojektet. Utbildningen pågick under hela året en hel dag var fjortonde dag. Utöver nätverksutbildningen genomfördes även en utbildning i utvecklingspsykologi, där Samverkansprojektets personal samt personalen på mödra- och barnavårdscentralen och i barngruppen deltog.

Inom projektets regi genomfördes också ett antal studiebesök. I januari 1995 besöktes familjecentrum i Hagalund och i september samma år gjordes ett studiebesök i Göteborg då man besökte två öppna förskolor med familjecentralskaraktär. Gruppen socialsekreterare har också genomfört egna studiebesök för att finna alternativa former för utredningsarbetet. Ett studiebesök gjordes i stadsdelen Haga i Örebro, där man sedan några år har en väl utvecklad utredningsmetodik. Det andra studiebesöket gjordes på Viktoriagården i Malmö, där man i

många år gjort bedömningar på och behandlat barn med svår psykosocial problematik.

Inför projektets start genomfördes en inventering av hur många barnfamiljer som kunde vara aktuella för projektets verksamhet. I samband med att projektet avslutades hösten 1996 utfördes en klientenkät av bl.a. individ- och familjeomsorgen i Östers socialdistrikt med en uppföljningsenkät som grundades på Samverkansprojektets verksamhet.

Projektarbetets viktigaste lärdomar och hittillsvarande effekter i ordinarie drift ☞

En av de viktigaste lärdomarna som lyftes fram vid intervjuerna är den som rör själva starten av projektet. Projektet hade en relativt snabb start. Under ett halvår, från juli 1994 till januari 1995, anställdes en projektledare. Projektets syfte och mål hade redan bestämts på chefsnivå. Man skulle dessutom utarbeta en gemensam syn på projektets syfte och mål bland berörd personal. Det framkommer i intervjuerna och slutrapporten att detta inte var helt lätt.

Projektiden var alltså från början att starta en samlokaliserad samverkan där olika myndigheter och kompetenser skulle mötas. Det var från början klart att verksamheten på Samverkansprojektet skulle permanentas. Projektiden var mer av en provotid för att finna former för den nya verksamheten. Det framstod tidigt som klart att de aktörer som inte bara arbetade på Samverkansprojektet bar med sig kunskap och information till sina hemorganisationer. Ett exempel på det är barnmorskan på mödravårdscentralen som efter kontakten med socialtjänstens personal lättare visste vad hon skulle göra och

var hon kunde få hjälp direkt när hon träffade någon kvinna som blivit misshandlad. Den allmänna tanken var annars inte att projektet skulle leda till smärre förändringar av den ordinarie verksamheten utan att om det slog väl ut (eller kanske oavsett det) starta fler Samverkansprojekt, vilket senare har blivit fallet.

En annan viktig lärdom för de olika aktörerna i projektet var de konkreta svårigheter och möjligheter som finns i samarbetsansatsen. Här skiljer sig uppfattningen åt mellan olika aktörer i projektet. Det visar sig att samlokalisering skapar bra förutsättningar för samarbete när man träffas mer eller mindre dagligen, men samtidigt är det inte självklart. Det kan också innebära att konflikterna blir tydligare.

När man startar ny verksamhet som utlokaliseras blir det särskilt viktigt att hitta former för att kommunicera med hemorganisationen. Den självständighet som den nya verksamheten innebär ställer samtidigt krav på återkoppling till den reguljära verksamheten. Farhågorna om oklarhet med beslut och information från hemorganisationen har dessutom infriats. Beträffande möjligheten att utgöra ett tvärprofessionellt kunskapscentrum och att företrädesvis arbeta förebyggande har man inte lyckats fullt ut, men grunden för att uppfylla dessa två projektsyften är lagd. En början till mångsidig verksamhet med inriktning på de mest utsatta barnen och deras föräldrar i Öster har man dock skapat.

Risker och avigsidor med projekt ☞ Det framgår både vid intervjuer och i slutrapporten att aktörerna i projektet gjort en hel del erfarenheter under projekttiden som i hög grad kan hänföras till projektformen. Projektledarens roll och mandat är en faktor som lyfts fram. Projektledaren har i projektet haft en stor arbetsbelastning, både att driva projektet och att dessutom vara föreståndare för Samverkansprojektet. Samtidigt har inte projektledaren något klart mandat att vara arbetsledare för de aktörer som finns på Samverkansprojektet. Detta ger dubbla beslutssystem såväl för projektledaren som deltagarna, vilket i sin tur leder till en oklarhet över vem som är beslutsför.

Idén om Samverkansprojektet är formad och beslutad på chefsnivå. Den är inte förankrad bland de aktörer som ska arbeta i Samverkansprojektet. Projektet hade också en relativt kort startsträcka. Dessa tre faktorer gjorde det svårt att förankra en gemensam syn på projektets verksamhet och mål i inledningsfasen, enligt några av de intervjuade. Det är en ganska svår uppgift att förvalta och förverkliga andras idéer. Projektformens tidsbegränsning är inte den bästa förutsättningen, när nya samarbetsformer och gemensam metodutveckling ska ske. Det innebär att man vid projekttidens slut inte mer än påbörjat båda dessa aktiviteter.

SLUTKOMMENTARER

Projektet har valts som arbetsform för att åstadkomma en ny verksamhet. Det innebär att man förlägger utvecklingsarbetet utanför ordinarie verksamhet, vilket förmodligen är nödvän-

dig, eftersom man utvecklar en samverkansform där olika myndigheters verksamhet integreras. Är projektet projektliskt enligt projektledningslitteraturens normativa syn? För det första anser vi att projektet är i huvudsak unikt och avgränsat, i det avseendet att man skapar en ny verksamhetsform, där varje aktör måste finna sin roll i förhållande till andra aktörer. Det innebär dock inte att arbetet är helt nytt. För det andra är inte målen speciellt tydliga (se ovan). De är mer en fråga om riktmärken och är inte möjliga att följa upp mer specifikt. För det tredje har projektets tids- och kostnadsramar bara delvis varit tydliga. Tidsaspekten uppfylls främst genom sin relation till Socialstyrelsen och krav på avrapportering enligt ansökan. Det har dock knappast varit en intention att verksamheten skulle avslutas efter projekttidens slut. Kostnadsaspekten är tydlig i förhållande till Socialstyrelsen, det vill säga de externa medlen är avgränsade. Samtidigt är de interna medlen i projektet inte tydligt avgränsade. Det finns knappast en fullständig redovisning. För det fjärde kan inte projektet anses vara välplanerat eftersom man inte helt och hållet fullföljde den plan som fanns för projektet. Samtidigt är det klart att en verksamhet av den här karaktären knappast går att planera. Samverkan innebär stora svårigheter i det att man försöker utveckla en ny verksamhetsform tillsammans med andra professioner och myndigheter. Detta är inte helt okänt och av den anledningen kunde man nog förutse att samarbetssvårigheter kan uppstå. Den stora fördelen med att starta ny verksamhet i projektform innebär att det sker en fokusering på uppgiften och man tilldelas en extra resurs för extra insatser.

Kompetensprojektet i Mellanå kommun

PROJEKTETS BAKGRUND OCH FÖRHISTORIA

Socialförvaltningen i Mellanå genomförde från hösten 1994 till våren 1996 ett projekt inriktat på att stärka socialarbetarnas förmåga att möta klienterna på ett bra sätt. Projektet var planerat att under 1999 följas upp med ytterligare projekt med motsvarande inriktning. Det första projektet stöddes finansiellt av Arbetslivsfonden medan uppföljningen fått finansiellt stöd av Socialstyrelsen. Projektet har blivit uppskjutet på grund av en omorganisation varför denna fallstudie i huvudsak berör det första projektet. Vi använder oss av beteckningarna Kompetens I och II. Mellanå har enligt våra intervjuer genomgått samma ökning av utgifter för socialbidrag som skett i övriga Sverige under nittioalet. Detta har medfört behov av en hårdare ekonomisering av den sociala budgeten. Kompetensprojektet kan emellertid inte tolkas som ett led i någon besparingsstrategi, utan får ses som ren kvalitetsutveckling.

Socialförvaltningen i Mellanå var vid tiden för Kompetens I organiserad distriktsvis. Det fanns fyra geografiska enheter plus en enhet för familjerätt och en avdelning som drev be-

handlingshem i egen regi. Från årsskiftet 1997/98 har man en ny avdelningsstruktur som bygger på en funktionsindelning i stället för på geografisk indelning. Den nya funktionsindelningen innebär att det nu finns tre avdelningar; en för ekonomiskt bistånd, en för familjeärenden med barn och ungdom samt en för missbruksärenden. Distriktsorganisationen hade spelat ut sin roll menar den nuvarande ledningen. Vid mitten av nittioalet hade socialförvaltningen mycket stora budgetunderskott och ställdes inför starka krav på kostnadskontroll och besparingar. Distriktsorganisationen var naturlig när den sociala verksamheten befann sig i expansion, men nu när expansionen förbytts i nedskärningar och sparkrav behövs en mer centraliserad struktur där man kan få en samlad bild av vilka prioriteringar som kan och bör göras.

Denna omstrukturering har fördröjt det av Socialstyrelsen finansierade Kompetens II. Ursprungligen var Kompetens II tänkt att vara avslutat under våren 1998. Planen är nu att projektet ska starta i januari 1999. Denna fallbeskrivning är därför, när det gäller arbetsformer och erfarenheter, en beskrivning av Kompetens I som finansierades av Arbetslivsfonden och i viss mån av Trygghetsfonden. Kompetens II har karaktären av uppföljning och fortsättning av det första projektet.

Kompetens I hade 24 deltagare som var och en ägnade en arbetsmånad åt projektet. Projektets huvudaktiviteter löpte under 17 månader och följde en uppgjord bemanningsplan, där två deltagare åt gången ägnade en månad åt projektet. Ansvarig för projektet var en av förvaltningens kretschefer samt en projektledare som annars arbetar som handledare och terapeut.

De syften som anges i slutrapporten för Kompetensprojektet är:

- Att förhindra att utbrändhetsprocesser utvecklas.
- Att vara kompetenshöjande för det sociala arbetet.
- Att väcka intresse för utvärderingsarbete hos socialarbetarna.

När man tar del av projektet via dokument och intervjuer framträder andra och mer konkreta syften som mer särskiljande för projektet/projekten. Dessa är:

- Att skapa kunskap om den egna rollen genom att aktivt undersöka klientreaktioner.
- Att skapa kunskap om det goda mötet snarare än om problem.
- Att stimulera till reflektion och diskussion.

INTERVJUUNDERSÖKNINGEN

Fallbeskrivningen baseras på intervjuer med fem personer: den projektansvarige, projektledaren, två projektdeltagare samt kommunens socialchef. Bakgrunden till Kompetensprojektet är på ett sätt mycket allmän. Socialarbetare möter i sin dagliga gärning människor med problem som ofta inte låter sig lösas. Arbetet innebär en ständig balansgång mellan en behandlingsuppgift och en uppgift att utöva formell myndighet. Mötet med klienterna blir ofta frustrerande för både klienten och socialarbetaren och risken att bränna ut sig i yrket är stor. Under nittiotalets ekonomiska nedgång har antalet klienter ökat och alltfler medborgare är nu beroende av socialhjälp. Därmed har

arbetsbelastningen för den enskilde socialarbetaren ökat, vilket i sin tur skapar tidspress i det redan förut frustrerande mötet mellan socialarbetare och klient.

Behovet av förnyelse och förstärkning av socialarbetarens yrkesroll diskuteras på flera håll. I Mellanå socialförvaltning har den projektansvarige, som länge varit chef för socialkontoret för centrala Mellanå, argumenterat för en humanistisk ansats för att förbättra mötet mellan socialarbetare och klient. Centrumkretsen har en hög grad av kontinuitet i personalstyrkan. Den projektansvarige har fungerat som chef för denna enhet eller motsvarande arbetsgrupp i tidigare organisationsstrukturer under ett par decennier, men med olika andra uppdrag som utredare under åren. Denna kontinuitet har lett till uppkomsten av en gemensam bild av vad som är problemen i social verksamhet och vilka utvecklingsbehov som föreligger. Så här beskrivs problembilden av projektledaren:

”Man hade släppt detta att man söker den ena eller andra metoden. Den där metodfixeringen som gör att man tror att den senaste metoden ska vara den som löser problemet. Men man blir lika lurad varje gång. Man hade kommit till det stadiet att man inte hade sådana illusioner kvar, man var mer inriktad på ett helhetsgrepp.”

Socialarbetaren måste möta klienten som en medmänniska eller – för att använda den projektansvariges eget uttryck – bete sig som folk. Visserligen tvingas socialarbetaren ofta att gå emot sin klients önskemål, men det får inte medföra en distansering eller objektifiering av klienten. Denna humanism kontrasterar i viss mån mot andra strategier för att stärka social-

arbetarens yrkesroll. Att skapa professionell distans och inte ta illa vid sig av klienternas frustration är ett alternativt ideal för professionalism. Att få hjälp att skapa ett fungerande möte mellan socialarbetare och klient var ett tema som ofta diskuterades på utbildningsdagar och i olika gruppaktiviteter. Den projektansvarige illustrerar:

”När vi diskuterade det här i gruppen var det just det här att man kände olika sorters utvecklingsmöjligheter i sig och hinder också i sig. Vi fick inte fatt på det via handledning, vi fick inte fatt på det via olika gruppaktiviteter eller utbildningar. Det var alltså det här att använda sig själv fullt ut som ett redskap.”

Några medarbetare tog, uppmuntrade av de interna diskussionerna, upp frågan om mötet direkt med klienterna. De frågade helt enkelt vid slutet av mötena om klientens upplevelse av mötet. Dessa små samtal hade en positiv inverkan på de fortsatta kontakterna, men det var inte alla som kom sig för att ställa sådana frågor. Erfarenheterna från dessa frågor ledde diskussionen inom enheten vidare till en idé om att utveckla arbetsmetoder där socialarbetaren kunde få stöd och vägledning i att ställa denna typ av frågor till klienterna som en naturlig del av arbetet. Då fick man höra talas om Arbetslivsfonden och idéerna, om att utveckla kunnandet om hur mötet med klienterna fungerar, materialiserades i en projektansökan.

Det första Kompetensprojektet finansierades av pengar från Arbetslivsfonden och initierades mer eller mindre av en slump. Dagen före ansökningstidens utgång uppmärksammades chefen för centrumkretsen på att man där kunde söka medel för utveckling av verksamhet och kompetens. I en hast skrevs en ansökan. Det fanns, som nämnts, sedan länge planer och idéer om hur socialarbetarnas arbetssätt och självförståelse skulle kunna utvecklas. Projektansvarig kunde därför med kort varsel formulera en projektansökan. Den totala kostnaden för Kompetens I är 1,1 mkr, varav Mellanå kommun står för hälften, medan Arbetslivsfonden i regionen och Trygghetsrådet står för resten.

Även den interna förankringen av projektets idéer i socialnämnd, hos socialchefen och inte minst i den andra deltagande enheten gick snabbt och förefaller ha varit förberedd på något sätt. Intervjuerna ger intrycket av att man hade några summariska samtal i frågan och att det sedan var klart. Ingen hade något att invända, kanske bland annat för att det uppfattades som ett tillskott av resurser.

Kompetens I omfattade två av de fyra distrikten, vilket antagligen var en förutsättning för att få ledningens medgivande. Förutom centrumkretsen medverkade därför också västra kretsen. Där hade man inte fört motsvarande diskussion om behovet av att utveckla socialarbetarens förmåga att möta klienten. Detta klientperspektiv var emellertid allmänt bekant på socialförvaltningen.

Totalt deltog 24 socialarbetare i projektet. Medverkan var

helt frivillig och erbjöds till 28 personer. Projektet grundades i en föreställning om relationen mellan socialarbetare och klient. Den ansvarige kretschefen, liksom även projektledaren, beto-
nade att det är ett möte mellan människor och tog därmed av-
stånd från en mer distanserad typ av professionalism. Så här
beskrev projektledaren problemet:

*”Vad som är intressant är att socialtjänstlagen föreskriver en helhets-
syn. Men man har inte riktigt hittat det praktiska ända ner på gräs-
rotsnivå. Man har inte lyckats bryta ner den här lagen till ett kon-
kret socialt arbete. Det tycker jag att den [projektansvariges] grupp
lyckats med, och det hade de gjort redan innan Kompetensprojektet.”*

Inom projektet anser man sig ha funnit metoder som ger
socialarbetaren en plattform för att utveckla sina egna resurser
och sin förmåga i arbetet med klienter. Syftet är att utveckla
socialarbetarens kompetens och att därmed minska risken för
utbrändhet.

Arbetssätt  Målgruppen för projektet var socialsekreterare
och utredningsassistenter på två av socialförvaltningens (dåva-
rande) enheter. Projektiden sträckte sig över 17 månader. Två
socialarbetare deltog samtidigt i projektet. En från vardera en-
heten. Den aktiva tiden för varje deltagare var en månad plus
fyra förberedelsedagar och en uppföljningsdag, en tid efter
själva aktivitetsmånaden. Dessutom genomfördes sex heldags-
seminarier, varav några med externa föreläsare.

Under den aktiva perioden frigjordes socialarbetaren helt

från ordinarie arbetsuppgifter och ersattes av en vikarie. Vikarier var den största kostnadsposten. Ett speciellt projektrum inreddes för att passa projekttiden – ett rum för reflektion. Där hade projektledaren möten med deltagarna två halvdagar i veckan. I övrigt disponerade deltagarna sin tid själva. Deltagarna hade som uppgift att intervjua minst en tidigare klient, med vilken de ansåg sig ha haft en god relation. De uppmanades också att reflektera över sin ”yrkesprofil” och ställa sig frågan: Vad är jag bra på? Vad är jag mindre bra på? Vad vill jag göra annorlunda i mitt jobb? De fick vidare skriva dagbok under perioden. Slutligen skulle de skriva en rapport om sina erfarenheter från projekttiden.

I intervjuerna med projektledning och deltagare framhålls att deltagarna inom ramen för projektet erbjöds både en stor frihet och en stor förutsägbarhet under projekttiden. Frihet och förutsägbarhet brukar annars vara bristvaror i socialarbetarens vardag. Projekttiden skulle kontrastera tydligt mot socialarbetarens vardag av ett ständigt och oberäkneligt inflöde av ärenden.

Projektarbetet – vad har hänt och vad har man gjort? ☞

De båda inblandade distriktskontoren var inrymda i samma byggnad, vilket torde ha underlättat genomförandet. Samtliga tänkbara deltagare – både socialsekreterare och socialassistenter – erbjöds att medverka. Projekt som syftade till förändring av personliga förhållningssätt skulle kunna upplevas som integritetskränkande och det fanns därför en viss risk att många anställda skulle avböja att delta, men så skedde inte. Enligt in-

tervjuerna var det bara en person av totalt 25 som avböjde att medverka. I projektrapporten anges däremot att totalt 28 personer erbjudits att delta. Vi tolkar detta som att de övriga tre inte avböjde, utan att de av andra skäl inte kom att delta. Byte av befattning kan vara ett sådant skäl.

Personalen var mycket positiv överlag, vilket framgår både av den utvärdering som utformats inom ramen för projektet och av de intervjuer vi gjort med projektdeltagare. De deltagare som intervjuats i samband med denna studie var utomordentligt positiva till såväl projektets idéer som till genomförandet. Av den interna utvärderingen av Kompetensprojekt I framgår att det stora flertalet har mycket positiva erfarenheter av projektet. En sak som framhålls är att den tid som frigjordes för egna reflektioner upplevdes som i sig berikande. Det visar sig också att tiden användes mycket olika av deltagarna. Den anpassning till individuella behov som detta innebar framhålls både i utvärderingen och av projektansvarig som en viktig komponent för att skapa en fruktbar reflektionsprocess hos deltagarna. Arbetet med att följa upp en före detta klient för att höra dennes reaktioner på mötet mellan klient och socialarbetare upplevdes också som positivt, men vår tolkning är att tiden och rummet för reflektion var det som satte verkliga spår hos deltagarna.

Det går att tolka argumentationen i intervjuerna som att projektet hade vissa legitimitetsproblem inom organisationen. Dock inte större än att man genomfört en ”minifedback-runda” på några dagar per deltagare helt med interna medel.

I projektets slutrapport kommer frågan om utbrändhet upp. Cheferna för de två inblandade distrikten menar där, att några

av de medarbetare som före projektet visat tecken på att brytas ned av sitt krävande arbete fått en ändrad och mer positiv bild av sina möjligheter att utvecklas i arbetet. Flera av dem som citeras i rapporten talar om en ökad självtillit, men det finns också några som beskriver det som svårt att gå tillbaka till ekorrhjulet efter projekttiden. Några vittnesbörd om att själv-reflektionen som sådan skulle ha varit smärtsam eller ångestfylld har vi inte stött på.

Ansatsen att utveckla kvaliteten på den egna verksamheten genom att berörd personal själv aktivt informerar sig om klienters reaktioner, har prövats på andra ställen och i andra sorters verksamheter. Den projektansvarige och projektledaren har därför medverkat i ett erfarenhetsutbyte med bland andra socialförvaltningen i Örebro. Det kan komma att skapas ett mer permanent nätverk av personer och organisationer som har intresse av att utveckla metoder för verksamhetsutveckling i denna riktning.

Vi har inte gjort några aktiva efterforskningar efter interna kritiker, men vi får intrycket att eventuella kritiker av projektet snarare finns bland dem som inte deltagit i projektet än bland deltagarna. Att projektet kan vara kontroversiellt är tydligt mot bakgrund av de strävanden som finns på vissa andra håll inom den svenska socialvården. Det finns en inriktning mot en allmän strävan att professionalisera och i någon mening avpersonifiera socialarbetarrollen, bland dem som utvecklar "metoder" för socialt arbete. En del metoder, som Hasselapedagogiken, betecknas av den projektansvarige som kränkande och auktoritära. Kompetensprojektet får därför ses också som ett sätt att utveckla ett alternativt arbetssätt inom socialvården

som kontrasterar mot andra aktuella metoder. Flera av de intervjuade diskuterade också frågan om hur projektet och det synsätt projektet grundades på var problematiskt, särskilt under den period när projektet genomfördes. De stora budgetunderskotten och de besparingskrav som ställdes stämde inte med projektet. Att det ändå genomfördes enligt plan framhålls som ett styrkebesked för socialförvaltningen.

Projektets andra steg ☞ Vid undersökningstillfället rådde stor osäkerhet om projektets andra steg. Detta bygger på att fler medarbetare ska kunna gå igenom samma typ av process som i Kompetens I, men med något mindre avsatta resurser. Projektet har tydligen skjutits upp flera gånger och det återstår att se om nuvarande planer håller.

SLUTKOMMENTARER

På många sätt är detta ett ”typiskt” projekt. Det finns en tydlig avgränsning mellan projektaktiviteterna och den löpande driften. Skillnaden markeras tydligt av det avskilda rummet och av den frihet och förutsägbarhet som präglade projektet. Det finns också tydliga tidsramar. Projektbudgeten är lätt att följa upp. Målet med projektet stämmer emellertid inte med handboken över projektstyrning. Kompetensprojektet framstår snarare som starten på en självreflektion, som sedan i idealfallet borde fortsätta så länge socialarbetaren är yrkesverksam. Den dramaturgi som omgärdar projektet i form av särskilda

anordningar kan ha ett symbolvärde, men den projektansvarige är själv inne på att kvalitetshöjande utvärderingssamtal med klienter borde kunna vara regel och rutin för socialarbetare. Det är inte svårt att föreställa sig en socialbyrå där alla medarbetare ägnar några timmar varje månad åt att följa upp och reflektera hur mötena med klienterna fungerat. När alltför offentliga välfärdsorganisationer plågas av vulgära ”nöjd kund-index” framstår feedback också som ett fruktbart alternativ.

Att den reflektion över hur mötet mellan socialarbetare och klient borde ske i det löpande arbetet kan vara ett problem, eftersom Kompetens I och II förutsätter att den sker inom ramen för ett projekt. Förhoppningen att detta ska leda till att deltagarna fortsätter på egen hand med att införliva delar av metoden i det dagliga arbetet kan stanna vid att vara en förhoppning. Vi har inte sett några metoder eller planer på en sådan överföring. Det ansvaret läggs tydligen helt på medarbetarna.

Projektets värde ligger i att man här i full skala prövar en sådan reflexiv ansats. Värdet förhöjs av att projektets grundidé kontrasterar mot andra föreställningar om bra socialt arbete. I likhet med andra former av socialt arbete finns här stor osäkerhet om metodernas verkningsgrad. Ingen kan avgöra vad som är bäst: Kompetensprojektets humanism eller Hasselapedagogikens mer auktoritära likriktning – det beror på vad man vill ha. Ändå ger Kompetensprojektet möjligheter att pröva om idéerna fungerar enligt den måttstock som uppställts inom den egna ideologin.

Kompetensprojektet framstår på ett plan som harmoniskt och konsensusorienterat. Målet att åstadkomma ett mänskligare möte mellan socialarbetare och klient innehåller inga kon-

fliktidéer. Ändå framstår projektet som kontroversiellt. Under den period när Kompetens I genomfördes (oktober 1994–mars 1996) var socialförvaltningens budgetunderskott katastrofalt stort, eller ca 20 procent av totalbudgeten. Hela organisationen befann sig under stark press. Kraven på en hårdare attityd gentemot behövande klienter fanns naturligtvis i Mellanå såväl som på andra håll i riket. Projekt där klienternas intressen får ökat utrymme kan i det läget uppfattas som kostnadsdrivande, men kan leda till minskat behov av insatser på lång sikt.

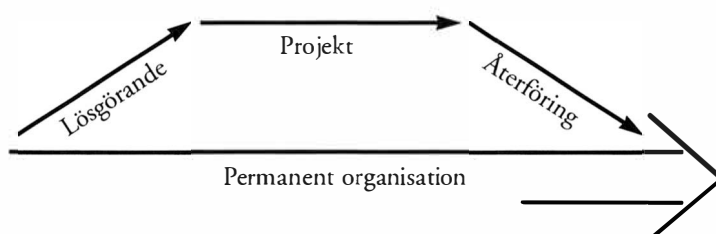
Projekt som strategi för lärande och förändring

Fallbeskrivningarna har givit empiriska illustrationer till studiens övergripande problemställning, nämligen hur samspelet mellan permanenta driftorganisationer och tillfälliga projektorganisationer bäst kan förstås. Vi har särskilt intresserat oss för utvecklingsarbeten som är organiserade som projekt men där denna organisationsform knappast är självklar (cell 4 i figur 1), om syftet är att generera lärande och förändring inom den permanenta driftorganisationen. Eftersom syftet med studien är inriktat på att förstå hela projektförloppet och dess relation till den permanenta organisationen blir vår analys bred, snarare än djup. Vi har medvetet gjort denna prioritering för att skapa en helhetsförståelse för relationen mellan projekt och den permanenta organisationen. Vi tror att helhetsförståelsen skulle gå förlorad om vi koncentrerat oss på en begränsad, men mer djupgående analys av någon enskild aspekt på projekt. I fortsättningen av kapitlet försöker vi alltså utifrån vårt empiriska material besvara och diskutera följande frågor som är centrala för studien:

- *Vad är egentligen ett (Socialstyrelsefinansierat) projekt?*
- *Hur och varför startas projekt?*

- *Vad händer i projekt?*
- *Vilka effekter har projekt på den ordinarie verksamheten?*
- *Vilka alternativ finns det till projekt?*

I analysen tar vi hjälp av den teoretiska referensram som vi beskrev i de inledande kapitlen och som vi sammanfattade med hjälp av följande modell:



Figur 3. *Modell över förhållandet mellan projekt och permanent organisation.*

Som vi påpekade i det tredje kapitlet är modellen en förenkling av förhållandet mellan projektorganisationen och den permanenta organisationen. Det är t.ex. inte självklart att återföring och implementering sker först när projekten har avslutats, eller att den permanenta organisationen är ett så stabilt fenomen som modellen ger sken av. Modellen kan ändå fylla ett pedagogiskt syfte för att fokusera på kritiska faktorer vad gäller förhållandet mellan tillfälliga projekt och den stadigvarande permanenta organisationen.

VAD ÄR EGENTLIGEN ETT (SOCIALSTYRELSEFINANSIERAT) PROJEKT?

Om man vill förstå vad som händer, före, under och efter projekt, kan det vara lämpligt att först analysera vad som kännetecknar fenomenet projekt. Fallstudierna visar att våra studerade projekt avviker ganska starkt från projektledningslärans syn på projekt, som vi har försökt återge i kapitel två (se t.ex. Selin, 1990). Som vi har tolkat våra studieobjekt är det inget av de studerade fallen som helt uppfyller de kriterier som vanligen ställs upp (se tabell 2 på nästa sida). Deras arbetsuppgifter kan knappast i något fall (möjligen med Storbro som undantag) betecknas som unika och välavgränsade. Deras mål kan inte heller anses vara fasta och tydliga. De flesta av dem kan vidare inte sägas vara välplanerade i meningen att man hållit fast vid på förhand angivna aktiviteter enligt projektplanen. Studieobjekten är dock projektlika i den meningen att man hållit fast vid givna tidsramar och att man tvingats rätta sig efter externa avsatta medel. De internt avsatta och förbrukade medlen är dock i de flesta fall inte tydligt redovisade, varför det är svårt att se hur dessa inverkat styrande på projekten.

Men detta hindrar inte att våra studieobjekt kan förstås som projekt. Sett från de intervjuade aktörernas perspektiv är det ingen tvekan om att de uppfattas som projekt. De är visserligen ganska olika till sin karaktär; i Nordbro betraktas projekt generellt som en ständigt pågående parallell verksamhet, medan t.ex. Samverkansprojektet i Storbro ses som en unik satsning. Men studieobjekten har ändå flera gemensamma nämnare. Projekten betraktas av aktörerna som avgränsade från den or-

TABELL 2. EN ANALYS AV STUDIEOBJEKTEN UTIFRÅN PROJEKTLEDNINGSLÄRANS PROJEKTKRITERIER.

	<i>Nordbro</i>	<i>Social- missionen</i>	<i>Västerö</i>	<i>Storbro</i>	<i>Mellånå</i>
Unik och välavgränsad arbetsuppgift?	nej	nej	delvis	ja	nej
Fasta och tydliga mål?	nej	nej	nej	nej	nej
Styrande planer?	ja	nej	nej	nej	nej
Tydliga tidsramar?	ja	ja	ja	ja	nej
Tydliga resurs- ramar?					
– externa medel	ja	ja	ja	ja	ja
– interna medel	nej	nej	nej	nej	nej

dinarie verksamheten, främst genom att de i regel äger rum på särskilt avsatt arbetstid och med ett särskilt tema som avviker från vad som görs i den permanenta organisationen dagligdags. Aktörerna upplever dem som projekt också, eftersom de anser att aktiviteterna har en början och ett slut. Ibland särskiljs projekten också från det ordinarie genom att aktiviteter-
na äger rum i särskilda lokaler. Om projektet får ekonomiskt stöd från någon extern finansiär (t.ex. Socialstyrelsen) etableras projektet automatiskt också i ekonomi-administrativ mening. Det tilldelas därigenom ett eget kostnadsställenummer och blir en egen administrativ enhet. Därmed ges projektet en ökad legitimitet, vilket i sin tur skapar förutsättningar för grupp-

dynamiska processer. En viktig effekt av Socialstyrelsens stöd och legitimering är också att det ställs krav på avrapportering, vilket skapar ordning och disciplin i projektarbetet.

Om man betraktar studieobjekten som ”tillfälliga organisationer”, enligt den teoribildning vi redovisat i andra kapitlet och använder denna begreppsapparat för att förstå dem, ser man fler likheter och överensstämmelser. Det finns ett tema för varje projekt som definierar projektets innehåll (”task”) och förändringsambition (”transition”), det finns en deadline (”time”) som innebär krav på avrapportering och i de flesta fall att de externa resurserna är förbrukade. Det är också tydligt vilka som medverkar i projektet (”team”) och vilka som står utanför. (För oss forskare är det slående hur lika utvecklingsprojekten är våra egna forskningsprojekt.)

Problemet med att identifiera och definiera projekt utifrån projektledningslärans kriterier blir särskilt tydligt om man granskar de ordinarie aktiviteter som äger rum i de organisationer vi har studerat. Om vi som exempel tar handläggning av socialvårdsärenden, så betraktas sådana i regel som löpande verksamhet i den permanenta organisationen. Utifrån socialsekreterarnas synvinkel är det dock rimligt att betrakta varje ärende som ett projekt och det är troligt att så också sker bland många. Ärendena har ofta en tydlig början. De är ofta avgränsade från andra ärenden. På den enskilda klientnivån kan man också laborera med behandlingsmål som kan kopplas till någorlunda klara tids- och budgetrestriktioner. I det praktiska behandlingsarbetet betraktar säkert många socialarbetare sina ärenden som projekt, men utifrån den formella organisationens perspektiv betraktas ärendena som löpande driftverksamhet.

Samma resonemang kan föras inom t.ex. hemtjänst där man tillämpar individuella vårdplaner. Liksom man i byggföretag och konsultföretag betraktar verksamheten som bestående av projekt, skulle alltså det samma kunna gälla för t.ex. socialtjänst. Utvecklingsarbete och ibland också arbete med ständiga förbättringar betraktas däremot ofta som projekt, trots att sådant arbete sällan har någon början eller något slut. Sådant arbete brukar dessutom sällan ha tydliga planer och mål. Det är precis sådana projekt vi studerat. Slutsatsen blir därför paradoxal: Avgränsade arbetsuppgifter betraktas som löpande verksamhet och kontinuerliga arbetsuppgifter betraktas som projekt.

Ett sätt att förstå denna paradox är att det är ”projektetiketten” snarare än projektkriterierna som gör projekten till projekt och som gör att aktörerna uppfattar dem annorlunda än den ordinarie driftverksamheten. Våra observationer har härvidlag stora likheter med resultat hos Engwall (1995), Blomberg (1998) och Wikström et al. (1998) som hävdar att man måste förstå projekt som en *relation* till övrig verksamhet. Genom att aktörer definierar vissa aktiviteter som projekt klarläggs nämligen vad som är icke-projekt. Som vi kommer att se längre fram i kapitlet har detta särskiljande mellan regel och undantag betydelse för möjligheten att få till stånd lärande och förändring av etablerad verksamhet.

Som redovisats i de inledande kapitlen visar forskning att det finns både rationella och symboliska skäl till att projekt startas. Fallstudierna bekräftar denna bild men nyanserar den genom att visa att det finns många motiv och drivkrafter bakom etablering av utvecklingsprojekt. I de flesta fall går det att skönja konstaterade och tydliga *utvecklings- och förändningsbehov* som haft stor betydelse för projektens tillkomst (t.ex. Västerö och Storbö). I de flesta fall har projekten initierats av aktörer inom organisationerna, i andra fall har de delvis också initierats som svar på förväntningar från aktörer i omvärlden (t.ex. Socialmissionen). Generellt sett kan man säga att projekten tycks ha startats för att skapa struktur i verksamheten. I lösgörande-fasen (se figur 3) förbereds projektet på så sätt att aktörerna sorterar och planerar sina aktiviteter i termer av regel och undantag, vilket får effekten att projektaktiviteterna avskärmats och inte tillåts störa ordinarie verksamhet. Vid samtal med chefer för offentliga organisationer hör man inte sällan uttalanden som: "Nu har vi inte tid att syssla med det problemet, vi har ju startat en projektgrupp för detta!"

Beslutet att starta ett projekt och därmed särskilja vissa aktiviteter från den ordinarie driften kan emellertid användas både för att påskynda och för att fördröja ett problems lösning. Fallstudierna ger exempel på bådadera. I några fall (t.ex. Nordbro och Socialmissionen) har man i projektarbetet löst praktiska problem som man annars tvingats lägga på hyllan. I vissa fall har prioriteringen också lett till ökad uppmärksamhet från diverse håll, en slags Hawthorne-effekt, vilket ju i sig inte en-

bart behöver vara en effekt utan också ett (vällovligt) syfte (t.ex. Nordbro och Storbro). I Kompetensprojektet i Mellanå är det tydligt att vissa av aktörerna betraktat projekten som en möjlighet att tills vidare löskoppla störande aktiviteter utan tanke på att senare återföra dem till ordinarie driftverksamhet.

Vi har också spårat ett antal ytterligare mer eller mindre officiella motiv bakom etableringen av projekt. I likhet med tidigare forskning (t.ex. Sahlin 1996) finns det även här exempel på projektens positiva symbolladdning och ledningens benägenhet att visa upp projekten internt och externt. Liksom reformer är projekt användbara för organisationernas ledning när de vill visa upp förändringsvilja (Jacobsson, 1994, Lundin och Söderholm 1997). Samtliga utvecklingsprojekt verkade vara väl kända inom sina respektive organisationer. Nordbroprojektet var också välkänt utanför kommunen, vilket resulterat i ett stort antal studiebesök. Ett motiv är alltså att projekten kan användas för *att legitimera organisationen externt och för att legitimera ledningen internt*. Det finns naturligtvis inget som hindrar att funktionella skäl och legitimitetsskäl kan förekomma i kombination.

Ett annat motiv till att söka projektmedel och att etablera projekt är möjligheten att *erhålla externa resurser* och därmed lösa interna finansieringsproblem. Det gäller mer eller mindre för samtliga fall. Detta förhållande kan emellertid snedvrida den interna verksamhetsprioriteringen och göra ansvarsfördelningen mellan kommunerna och staten oklar. Problemet kan analyseras och förklaras med hjälp av Wildavskys (1975) teori om inkrementalistisk budgetering, där omprioriteringströghet förklaras med att de parter som deltar i budgetprocessen (våk-

tare och förkämpar) är socialt rationella snarare än ekonomiskt rationella. Parterna som medverkar har starka sociala bindningar och ett eget intresse av att bibehålla status quo. De får därmed ett intresse av att nya verksamheter helst bör föras in i verksamheten "utom tävlan", vilket innebär att det är lättare att genomföra förändringar om parterna i förhandlingarna slipper betala för dem med "egna" pengar. Trots att de studerade organisationernas budgetar i många fall har en omslutning på hundratals miljoner, såg aktörerna det som omöjligt att finansiera projekten själva. Om de inte hade fått medel från Socialstyrelsen trodde de flesta vi intervjuat att man nog hade genomfört projekten med en betydligt lägre ambitionsnivå.

Ansvarsfördelningen där kommunerna förväntas finansiera driftverksamhet och Socialstyrelsen utvecklingsverksamhet kan, åtminstone principiellt, medföra problem på så sätt att den sätter den lokala prioriteringsdiskussionen ur spel. Kommunala företrädare kan därmed skylla på Socialstyrelsen om kommunens skrala utveckling kritiseras. Det finns en risk att kommunföreträdare kan resonera enligt följande: "Vi har sökt pengar hos Socialstyrelsen men fått nej, så vi får vänta med att vidareutveckla äldreomsorgen tills vidare." Villkoret för att erhålla projektstöd från Socialstyrelsen är visserligen att man också använder egna medel. I de studerade fallen är detta dock främst en bokföringsteknisk fråga. Det finns inget exempel på att man klart och tydligt prioriterat bort någon verksamhet för att finansiera projekt. I de flesta fall har man använt sig av den ordinarie arbetstiden för projektet, i några fall har merkostnaderna för vikarier för den ordinarie personalen bokförts som interna projektkostnader. Den egna finansieringen har alltså i

de flesta fall klarats med hjälp av budgetslack och i något fall också med hjälp av arbetsmarknadspolitiska medel.

Ett ytterligare motiv bakom etablering av projekt som framkommit är att man genom projekt skapar en *ny social enhet och nya interaktionsformer*. I Samverkansprojektet var detta ett överordnat mål, men det finns sådana motiv också i de andra fallen. I Nordbro etablerades projektet, enligt aktörernas uppfattning, främst för att lösa problemet med kulturkollisionen mellan kommun- och landstingspersonal till följd av ÄDEL-reformen. Genom projektet fick man på ett naturligt sätt en ny social enhet etablerad, vilket gav förutsättning för nya roller och nya interaktionsformer. Detta fick också konsekvensen att aktörerna fick tillgång till ny och annorlunda verksamhetsinformation (jfr Galbraith, 1973 och hans diskussion om behovet att skapa nya interaktionsformer i organisationer när osäkerheten ökar).

Ett motiv som har vissa likheter med det föregående är att projekt kan etableras som *frizon för att få till stånd eftertanke och reflektion*. Vid samtal med aktörerna framkom att deltagande i utvecklingsprojekt var en av (de alltför) få möjligheter som gavs att få sitta ostört och reflektera över sin verksamhet – utan omedelbara krav på handling. Kompetensprojektet men även Nordbros och Socialmissionens utvärderingsprojekt ger tydliga illustrationer av detta behov. Denna observation har gjorts också i tidigare forskningsprojekt med liknande inriktning (Jensen och Johansson 1997). Om projekten inte är alltför hårt styrda kan de betraktas som frizoner där de dagliga ärendena för en gångs skull finns lite på avstånd. Vissa projekt kunde därför, enligt flera aktörer, skapa mycket givande och kreativa diskussio-

ner. Visserligen inte alltid relaterade till projektplaner och projektmål, men ändå meningsfulla eftersom de gav tillfälle att träffa arbetskamraterna under annorlunda former och att de därmed kunde leda till reflekterande eftertanke. Jämför Donald Schöns (1983) begrepp *reflection-on-action*, som har en liknande innebörd.

Fallstudierna har också visat att det finns aktörer utanför de berörda organisationerna som har intresse av att det etableras och bedrivs projekt. Två sådana grupper är konsulter och forskare. Aktörer tillhörande dessa grupper har i flera fall viktiga roller i de olika projekten, bl.a. som föreläsare och utvärderare. I vissa fall har konsulter och forskare också skrivit ansökningshandlingarna för kommunernas räkning. Ett ytterligare motiv, eller kanske snarare ett intresse, bakom etablerandet av projekt är alltså *försörjning av konsulter och forskare*. Forskarna och konsulterna kan spela en viktig roll vid planering, drift och legitimering av projekt. De kan också bidra till att föra in ny kunskap och nya idéer i berörda organisationer. Man bör dock vara uppmärksam på att de också har ett stort egenintresse av projekt som inte självklart gynnar socialtjänstens verksamhet.

VAD HÄNDER I PROJEKT?

Vad som hänt i de studerade projekten har vi redovisat i tidigare kapitel. Här ska vi diskutera vad som hänt i projekten utifrån en mer allmän och teoretisk föreställning om vad som borde hända eller vad man kan förvänta sig ska hända. Vi ska titta på några av de traditionella projektkriterierna och bedö-

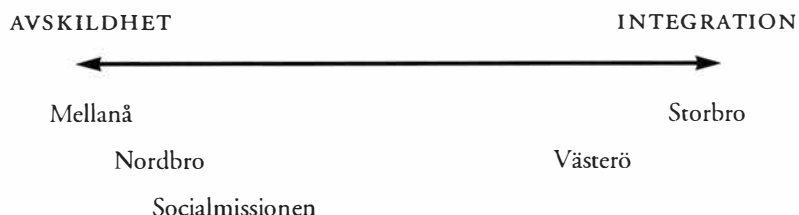
ma projektens genomförande utifrån dessa. Vi granskar om projekten är avskilda från den ordinarie verksamheten, om de har en projektorganisation som styr projektet och om de genomförs i enlighet med den fastställda tidsramen. Därefter ska vi diskutera lärande i projekt. Vilken sorts ny kunskap kan projekten ha bidragit till?

Projektansökningarna uppfyller förtjänstfullt de traditionella projektepiteten om att projekt är väl planerade och avgränsar i tid och rum och har klara mål som visar vilka förväntningar som finns om ett framtida resultat när projektet väl är avslutat. Projekten planeras och genomförs enligt planen med olika former av styrning. Avslutningsvis bedöms de genom en utvärdering om planens mål har uppfyllts. Däremot ställer man sig inte frågan, i lika hög grad, om projektet har inneburit en förändring, om man har lärt sig något som har fått återverkningar på verksamhetens genomförande och organisering.

De allra flesta av de intervjuade beskriver verksamheten i projekten som meningsfull. Vi har fått många vittnesmål om att det vanliga arbetet blivit allt mer stressigt till följd av ständiga besparingar och ökad arbetsbelastning. Projektarbetet uppfattas därför som en behövlig tid och tillfälle för eftertanke. De flesta tycker också att projektens tema är angelägna. Det finns emellertid risk att de prioriteras bort i det vardagliga arbetet. I den mån det framkommit kritik mot projekten har denna i nästan samtliga fall gällt för hård styrning från ledningen.

Är projekten avskilda från den ordinarie verksamheten? Tre av projekten hade sina aktiviteter i huvudsak utanför den löpande driften – Nordbro, Socialmissionen och Mellanå – medan de övriga två är mer eller mindre integrerade i den ordinarie

verksamheten. Vi kan se att projekten har placerat sig olika på en skala där integration och avskildhet är ytterligheterna. De avskilda projekten har främst bestått av utbildning och ofta



Figur 4. *De studerade projektens integration med ordinarie verksamhet.*

har det varit en kombination av gemensamma och lokala aktiviteter. Med begreppet utbildning avser vi kompetenshöjande verksamhet som sker i en särskild – avskild – ordning. Vid de gemensamma aktiviteterna har projektledningen stämt av pågående gemensamma och lokala aktiviteter. Ibland har man också använt sig av externa konsulter som föreläsare eller inspirationskälla. Vid de lokala aktiviteterna har man på särskilt avsatt tid gjort ”läxan” som utdelats av projektledningen. Aktörerna beskriver arbetet som ganska löst strukturerade grupp-arbeten som har haft större eller mindre koppling till det vardagliga arbetet.

I Kompetensprojektet i Mellanå har deltagarna avskilts helt från sin ordinarie verksamhet och ersatts med vikarier under en längre sammanhängande tidsperiod. De två projekt (Storbro och Västerö) som har integrerats i den ordinarie verksamheten har också ett annat fokus än de tidigare nämnda. Även om de till viss del har haft utbildningssatsningar, så har huvud-

aktiviteten i projekten varit att utveckla metoder. Detta har man gjort i diskussioner och möten mellan olika professionella grupper i verksamheten, som en del av den ordinarie verksamheten.

Har projekten haft en projektorganisation med syfte att styra projektaktiviteten? Den frågan är lite svårare att besvara. Några projekt har en tydligt genomarbetad projektorganisation i traditionell mening, medan andra saknar en sådan, även om man försöker svara upp mot den traditionella projektdiskursen som säger att man i projekt behöver både en projektledare och en styrgrupp. Projektledarrollen kan ibland innebära att vara utbildningssamordnare eller projektsamordnare. Utbildningssamordnarens uppgift är att se till att utbildningsdagarna administreras korrekt och att föreläsare finns tillgängliga vid utsatt tid. Projektsamordnaren koordinerar projektets olika aktiviteter och dess olika aktörer, men ledningsfunktionen över personalen är inte tydlig och får ibland konkurrens av cheferna i den ordinarie verksamheten.

Projektarbetet har alltså inte stora likheter med projektledningslärans normer. I ett av fallen (Socialmissionen) försökte man på allvar styra projektet utifrån projektledningslärans idéer, men man tvingades avbryta detta försök eftersom de lokala aktörerna inte ställde upp på att bli så hårt styrda. Om man ska använda sig av teoretiska termer för att förklara detta kan man säga att de krävde en handlingsinriktad arbetsmodell (jfr Schön, 1983; Molander, 1993)

Är den fastställda tidsramen viktig vid projektets genomförande? I projektplanen finns, som vi tidigare nämnt, tydliga tidsangivelser. Dessa tidsangivelser återkommer i slutrappor-

terna. Vi vet att tidsuppfattningen i projekt skiljer sig från tidsuppfattningen i ordinarie verksamhet. Lundin, Söderholm och Wilson (1998) beskriver detta som att den permanenta organisationen har en "master clock" som tickar och går, medan den temporära organisationen har en "count-down clock" som hela tiden förbrukar tid. Projektets tidsramar blir viktiga. Vi vet när projektet börjar och slutar, men vad är det som börjar och slutar? Det är tydligt att det inte är verksamheten som börjar och slutar, tidsangivelsen visar framför allt när externa eller interna medel ska belasta projektet. Projekten har dessutom i olika omfattning en förhistoria och en efterhistoria.

Förhistorien innefattar ett förarbete som leder fram till att projektet sätter igång. Det kan antingen vara tidigare projekt eller andra erfarenheter. Det kan vara en mer eller mindre omfattande analys eller förundersökning som bekräftar behovet av projektet. Projektets efterhistoria innehåller i hög grad en fortsättning av den verksamhet som präglat projektet. Projekten är inte avslutade i och med att projekttiden är slut. Det finns aktiviteter som fortsätter, dels för att de är angelägna för verksamheten, dels för att man inte har hunnit med dem inom den stipulerade tiden. I en del av projekten har inte heller intentionen funnits att avsluta verksamheten, för att projekttiden är slut. Detta gäller bland annat de projekt som integrerats i verksamheten. Projekten har varit en möjlighet till extraresurser för att påbörja en verksamhet som ändå skulle ha startat. Projekt som arbetsform kräver en del tid för att den ska fungera. De som arbetar i projektet behöver finna sina roller både gentemot projektets övriga aktörer och gentemot den permanenta verksamheten.

De olika projekten har haft olika förutsättningar för lärande. I Nordbro sker genomförandet i form av en traditionell utbildning. Man försöker varva den avgränsade utbildningssituationen med lokalt arbetsplatsarbete. Detta knyter an till de lärandeteorier som fokuserar på kognitiv förändring, dvs. att lärande i första hand innebär att tänka annorlunda, men inte nödvändigtvis att göra annorlunda (Argyris och Schön, 1978). Det sker, som vi redan påtalat, implementering, men det är främst implementering av tänkande. I den mån det sker en förändring av verksamheten så var behovet av förändringen redan känt och uppkom inte som ett resultat av utbildningen. Utbildning och projekt kan dock användas för att övertyga potentiella motståndare om behovet av förändring.

Detta resonemang är också möjligt att applicera både på Kompetensprojektet i Mellanå och på Socialmissionen, även om projekten är olika inbördes. I Socialmissionen finns dock den skillnaden att aktörerna i projektet i högre grad försökte knyta projektet till den lokala verksamheten. Schöns (1983) idé om *reflection-on-action* innebär att reflektionen över den vardagliga aktiviteten sker i nära anknytning till handlingen. Det utvecklas en förståelse inför det man gör. I både Nordbro och Socialmissionen gav projekten utrymme för reflektion, men inte lika självklart till handling. I Kompetensprojektet gick man ännu längre i avskiljandet. Där inrättade man inledningsvis ”rum för reflektion”. Dessa rum bestod av att aktörerna avskildes från verksamheten och därigenom gavs möjlighet att reflektera över sina metoder i verksamheten, vilket påminner om Schöns begrepp *reflection-on-action*, en mer distanserad reflektion. Även om projektet utarbetades som en aktivitet,

skild från den ordinarie verksamheten, var fokus i utbildningen handläggarnas reflektion över sina möten med klienterna. Den feedback som man erhöll från klienterna skulle tillsammans med den egna reflektionen leda till förändringar av arbetet. I dessa tre projekt finns säkerligen en ambition att det inte ska stanna därvid, men på grund av att reflektionen skedde i en situation som var så systematiskt avskild från praktiken så riskerar lärandet att stanna vid själva utbildningstillfället eller i "rummet för reflektion". Implementering blir en fråga för den enskilde deltagaren.

I Västerö och Storbö var utgångspunkten ett behov eller en vilja att förändra verksamheten. Detta innebar att respektive projekt från början integrerades i den ordinarie verksamheten. I båda dessa projekt har man genomfört utbildning eller seminarier som en mindre del av verksamheten. I Västerö hade arbetet i projektet som syfte att se över arbetsmetoder när nya boendeformer skulle införas. Denna mer eller mindre givna uppgift har i sin tur genererat innehåll i projektet. Arbetsformen gav möjlighet för deltagarna att reflektera över verksamheten och diskutera sig fram till nya arbetsformer. Dessa arbetsformer har dock inte prövats inom projektets ram.

I Storbö har man genom att starta en helt ny verksamhet i projektets regi skapat goda möjligheter för *reflection-on-action*, det vill säga att varva eftertänksamhet med genomförande. Den systematiska form man valt är så kallade samverkansmöten där deltagarna träffats var sjätte vecka för att reflektera över sina arbetsformer. Man har också möjliggjort avstämningar och utbyte av erfarenheter vid internatdagarna vid projektets början och slut.

Vi kan se att det lärande som företrädesvis organiseras i projekten bygger på antagandet om lärande som en strategisk och planerad aktivitet (se Huysman, 1996). Det finns tydliga försök att planera lärtillfällen där också innehållet i lärandet är förutbestämt. Samtidigt visar det sig att vad aktörerna i huvudsak lär sig inte nödvändigtvis är vad som avsågs.

Vad sker det för lärande i projekten? Projekt ger generellt en möjlighet för aktörerna att reflektera över sin arbetssituation. Det innebär samtidigt att man förutsätter att projektet ger utrymme för detta och inte styr aktörerna för hårt. Framför allt verkar projektarbetet leda till erfarenheter om hur man arbetar med förändringsprocesser. Det gav deltagarna kännedom om hur man skapar delaktighet i förändringsarbete och hur man tillsammans med andra – med andra föreställningar om verksamheten – utvecklar nya arbetsrutiner. Det har också givit en del aktörer en ny förståelse för verksamheten. De har alltså lärt sig genom att göra (jfr Molander, 1993).

Trots att flera deltagare i projekten var personal med daglig kontakt med klienter har projekten delvis förändrat deras bild av klienterna. I några av projekten har man genomfört intervjuer eller enkätundersökningar bland klienter eller anhöriga. Dessa undersökningar har givit personalen ny information om klienterna som i vissa fall inneburit funderingar om att förändra verksamhetens organisering. Vi kan dock inte ta ställning till om funderingarna har realiserats. Generellt har projekten inneburit ett tätare utbyte av information om verksamheten mellan de olika aktörerna, vilket inalles medfört en ökad kunskap om verksamheten för alla aktörer.

Sammanfattningsvis verkar man i projekten antingen foku-

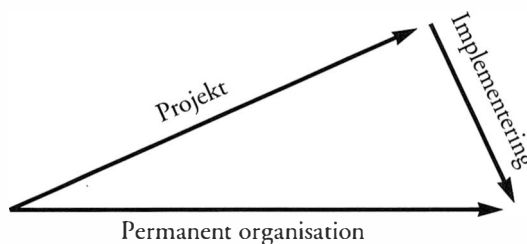
sera på lärande eller också gör man det inte. Om man fokuserar på lärande så innebär det i huvudsak det traditionella lärandet, det vill säga utbildning. Den typen av lärande fokuserar i huvudsak på kunskap i meningen att veta och inte den erfarenhetsmässiga kunskapen (se till exempel Molander, 1993, Schön 1983). Det finns i princip ingen genomarbetad tanke på att det man lär sig i projektet ska leva vidare för att sedan utvecklas i den ordinarie verksamheten. Den allmänna svårighet som vi kan se i projekten är alltså att de erfarenheter som aktörerna gör i projekten inte nödvändigtvis leder till förändringar av den ordinarie verksamheten. Inte i något av fallen har denna återföring eller bevarandet av erfarenheter organiserats mer systematiskt i projektet, utan det har helt och hållet lämnats över till varje aktör att själv lösa denna övergång. Vi fördjupar denna diskussion i nästa avsnitt.

VILKA EFFEKTER HAR PROJEKT PÅ DEN ORDINARIE VERKSAMHETEN?

Projektens effekter beskrevs av aktörerna både i konkreta och abstrakta termer. Vissa pekade på det konkreta utfallet i form av upprättade utredningar (t.ex. om klienternas och personalens attityder), arbetsrutinsdokumentation, kursmaterial och dylikt. Många av de intervjuade beskrev också utfallet i mer abstrakta termer, t.ex. i termer av ökad kunskap och ökad medvetenhet (om kvalitet, om betydelsen av delaktighet, etc.). Man kan nog vara ganska säker på att deltagarna genom projektarbetet fått bestående erfarenheter om sociala processer.

Flera av de intervjuade tillskriver också projektet konkreta effekter som märks av vårdtagarna, t.ex. ändrade scheman, ändrade arbetsrutiner etc. För att kunna diskutera frågan om projektets effekter måste vi börja i relationen mellan projekt och löpande verksamhet. Det är naturligt, enligt projektledningslitteraturen, att se projektets resultat som något som ska införas eller implementeras i driften – projektet ”överlämnas” till uppdragsgivaren vid projekttidens slut (Christensen och Kreiner, 1997).

Tanken om implementering grundas i idén om att projektet frigörs från den ordinarie verksamheten (se figur 5). I det föregående avsnittet har vi visat att så är inte alltid fallet. I en del fall har projekten varit integrerade i den ordinarie verksamheten och i ett fall bestått av att genomföra en helt ny verksamhet. Om projekten i huvudsak frigörs från den ordinarie verksamheten finns det anledning att diskutera implementering i termer av att något ska återföras eller införas efter projekttidens slut. Vår studie har dock visat att projekt har andra effekter på den ordinarie verksamheten än implementering efter projekttidens slut.



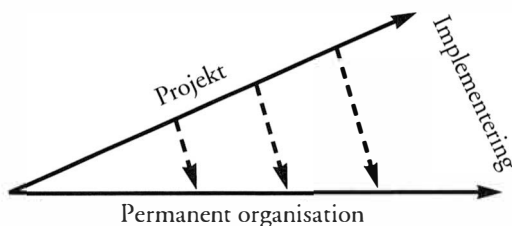
Figur 5. *Projektimplementering – traditionell modell.*

Implementering är ingen självklarhet och inte alltid eftersträvarsvärt. Projekt kan leda till lärdomar om vad man gör eller vem man är utan att resultaten ”införs”. Våra fallstudier innehåller inga exempel där projektresultat införts på ett tydligt sätt. Däremot kan lärdomar från projekten få genomslag i den löpande verksamheten på lite olika sätt. I Storböro kommer säkert erfarenheterna från projektet att påverka hur samarbetet mellan olika myndigheter utformas i fortsättningen. Det är dock inte lätt att säga hur. Deltagarna i Västeröprojektet hade bättre möjligheter att hantera nya förändringskrav efter sitt projekt. Det är inget dåligt resultat, även om det var andra resultat som eftersträvades. Frågan är emellertid om projekten startades med en föreställning om att de skulle ge mer förutsägbara förändringar.

En annan aspekt på implementering är att många av de intervjuade ansåg att de under projektiden lydde under två chefer, en linjechef och en projektledare. De var dock överens om att linjechefernas auktoritet vägde tyngst, vilket innebar att deras verkliga attityd till förändringarna till stor del avgjorde om projektets erfarenheter kom att få några långsiktiga och bestående effekter. Det finns hos våra intervjupersoner en föreställning om implementering, som gör att de beskriver relationen mellan projekt och drift i sådana överföringstermer. Den föreställningen är också nödvändig för att det över huvud taget ska uppstå ett projekt. Det är projektets förväntade nytta och användbarhet som skapar mening och legitimitet för deltagarna. Därför är planeringsperspektivet omöjligt att bortse ifrån i projektresonemang. Projektledning och deltagare kan inte undvika att anta ett sådant perspektiv. Detta utesluter dock inte att

de kan ha andra avsikter med projektet än vad som står i projektplanen. En dold agenda är fullt förenlig med ett normativt planeringsperspektiv.

Vi kan i våra studier inte påvisa, utan enbart anta, att projekt får konsekvenser efter att de har avslutats. Det vi däremot kan se är att implementeringen i de flesta fall skett successivt (se figur 6). Det finns därför anledning att nyansera den traditionella implementeringsmodellen. Men även i de fall, då implementeringen skett successivt, är de intervjuade aktörerna ändå inte säkra på att projektet kommer att få några bestående effekter. Att implementering sker successivt bekräftar att klassisk förändringsteori inte är giltig som förklaringsmodell.

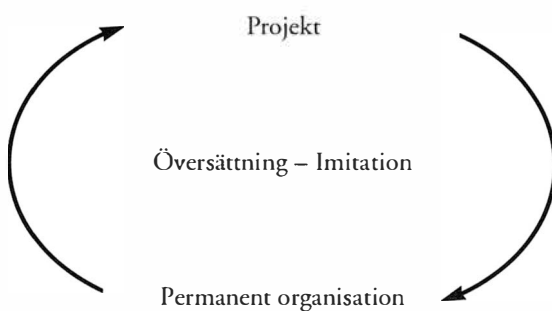


Figur 6. *Successiv implementering av projekt.*

Den förändring som sker som ett resultat av projektens genomförande, och under projektens genomförande, är snarare att betrakta som omtolkningar och omdefinieringar av verksamheten (se Berg, 1985). Det blir en del av den process vi beskrev i tidigare avsnitt, reflektion-i-handling, där aktörerna i genomförandet utvecklar en ny förståelse för den arbetsform man till-

lämpat och därmed börjar förändra sitt handlande. Det visar att Lundin och Söderholms (1995) idé om en handlingsbase-rad teori om temporära organisationer kan vara användbar.

Denna omtolkning av verksamheten verkar ske i högre grad om projektverksamheten är integrerad i den ordinarie verksamheten, eller om det är en helt ny verksamhet. Det blir då inte längre aktuellt att tala om implementering, det vill säga att det som händer i projektet förs över till ordinarie verksamhet. Projektet är i det fallet en verksamhet i sig, vilket är mest tydligt i Storbro. Det finns anledning att i stället fun-dera över hur den nya verksamheten snarare leder till att den ordinarie verksamheten antar dess form. Denna omtolkning av verksamheten leder till en översättning av hur det som tidi-gare var socialtjänsten i Storbro nu kan utföras i samverkans-formen (Figur 7).



Figur 7. *Översättning av det goda exemplet.*

Det betyder att i den mån som den nya verksamheten anses fungera tillfredsställande, så blir den det goda exemplet på hur denna typ av verksamhet kan utformas. Det sker en översättning av den ordinarie verksamheten (se Czarniawska och Joerges, 1996). Denna översättning innebär att aktörerna försöker imitera den verksamhet som har skett i projektet. På samma sätt blir projektet ett försök att imitera liknande exempel på verksamhet som har föregått projektet. Vad man imiterar är den rationella berättelsen om hur framgångsrikt projektet har genomförts, det blir det goda exemplet. Imitationen är ett resultat av att aktörerna får ta del av det goda exemplet och översätter det till den tänkta verksamheten (se Sahlin-Andersson, 1996b).

I inledningen av kapitlet konstaterade vi det paradoxala i att utvecklingsarbete organiseras som projekt, trots att sådant är ständigt pågående, medan vård och behandling organiseras som löpande verksamhet, trots att enskilda vårdtagare och klienter mycket väl kan betraktas som tydliga och välavgränsade arbetsuppgifter, m.a.o. som projekt. Vi drog därmed slutsatsen att det som benämns projekt främst är ett försök att göra en distinktion, en åtskillnad gentemot det ordinarie arbetet. Därför organiseras kompetens- och metodutveckling inom socialtjänst som projekt. Det är alltså inte så att projekt med logisk nödvändighet hör samman med arbetsuppgifter som har en naturlig början och ett naturligt slut. Det existerar knappast några naturliga gränser för arbetsuppgifter. Snarare är sådana gränser konstruktioner som kan fungera mer eller mindre väl i en argumentation. Men när ett projekt definieras i kontinuitetstermer, som kvalitetsutveckling eller personalutveckling,

samtidigt som det presenteras som diskontinuerligt och projektmässigt, så avspeglar det en kluvenhet inför de värden som kvalitetsarbetet och utvecklingen sägs uppfylla. Resultatet blir därför en paradox. De uppgifter som har kontinuitetskaraktär definieras som projekt. Både kvalitetsdokumentation, enligt senaste mode som i Nordbro, och återföring av erfarenheter, som i Mellanå, har sin naturliga användning direkt i en löpande verksamhet. De idéer som diskuterades före projekten handlade mer om att ändra dagliga rutiner än om att skapa ett från verksamheten avskilt projekt. Projekten kan därför fungera mer som ett skydd för den befintliga verksamheten och dess rutiner, än som en förändringskraft. Idén om systematisk återföring av erfarenheter i driften utmynnar i ett projekt, skilt från den löpande verksamheten.

Projektet som arbetsform skapar här sina egna problem. Projektet som arbetsform fungerar i dessa fall snarare som en markör av åtskillnad än som uppmuntran till integration av nya värdefulla rutiner i det dagliga arbetet. I en del kommuner är man van vid att skaffa pengar till utvecklingsprojekt och det lär behövas nya projektpengar om det påbörjade kvalitetsarbetet ska kunna fortsätta. Där följs ett första projekt av ännu ett. Det finns en risk att vad som etablerats är en serie projekt snarare än ett nytt arbetssätt.

Analysen visar på flera tolkningsmöjligheter av de studerade projekten. Det bestående gap mellan projekt och permanent organisation, som kan anas i en del av projekten, kan ses som en konsekvens av att formuleringen av ett projekt också är en implicit precisering av vad som är löpande verksamhet. Projekt kan fungera som ett sätt att skydda den permanenta organisa-

tionen från pockande förändringskrafter. Ett sådant skydd behöver inte vara avsiktligt, utan ligger till en del inbyggd i den avskiljningslogik vi försökt påvisa.

Fyra av de fem fall som ingår i denna studie har emellertid redan från början formulerats så att de snarare bekräftat de bärande idéerna i organisationen än att utmana dem. Undantaget utgörs av Kompetensprojektet i Mellanå, vars klientorientering åtminstone delvis utmanar aktuella trender inom svensk socialvård. Som vi tolkar fallet bortfaller emellertid en del av udden i Kompetensprojektet, just genom att det görs till projekt utanför driften. Detta är det projekt där deltagarna tydligast lyfts ut från den löpande verksamheten, för att ägna sig åt det som är projekt. Denna rumsliga avskildhet kan ha återverkat på det verksamhetsnära lärande som var projektets grundidé. När de återvänder till den ordinarie verksamheten har de lärt sig nyttiga saker om sig själva och sina relationer till klienterna. Frågan om hur dessa lärdomar utnyttjas är dock öppen. Att projekt också kan fungera som ett skydd mot nya idéer gör att projekt inte självklart är den lämpligaste metoden för att reformera en verksamhet.

VILKA ALTERNATIV TILL PROJEKT FINNS DET?

De intervjuade såg inga nackdelar eller principiella problem i Socialstyrelsens nuvarande sätt att stödja utvecklings- och förändringsarbete (de tillhör förvisso de lyckligt lottade!). De uppfattade kraven på ansökning, rapportering och redovisning som rimliga. Det var heller ingen som tyckte att Socialstyrelsen styr

och blandar sig i projektarbetet för mycket. I den mån man tar kontakt och visar intresse uppfattas det positivt. Av aktörernas utsagor att döma finns det inget skäl att förändra de rådande villkoren för projektstöd. Ett viktigt skäl till att systemet fungerar relativt väl är att såväl Socialstyrelsen som de som söker projektmedel har en pragmatisk syn på projekt och projektstyrning. Erfarenheter från andra samhällssektorer, där statliga myndigheter ger finansiellt stöd till lokalt utvecklingsarbete, tyder på att en sådan pragmatism är vanlig (se till exempel Leijon och Ohlsson, 1994). Frågan är om det över huvud taget finns ett fungerande alternativ. Vi tror dock att det går att göra förändringar av reglerna och riktlinjerna som kan förbättra förutsättningarna för ett än mer kreativt utvecklingsarbete inom berörda organisationer. Dessutom tror vi att det är minst lika viktigt att bygga in en ökad utvecklingskapacitet i de välfärdsproducerande organisationernas operativa drift. Det kan vara angeläget också i andra samhällssektorer.

De projekt som studerats är i flera avseenden föga projektlika utifrån projektledningsrörelsens kriterier. Som framgått tidigare har den traditionella föreställningen om projekt visat sig orealistisk även i branscher och verksamheter där avgränsningar i tid, rum och uppgift är tydligare än inom social verksamhet. I de studerade projekten framstår dessa avgränsningar närmast som godtyckliga. Föreställningen om vad som är ett projekt verkar ibland vara mer styrande för hur man planerar utvecklingsarbetet än innehållet och logiken i det utvecklingsarbete som planeras. Vi har ovan beskrivit några paradoxer som projektet som arbetsform emellanåt verkar medföra. Ändå kan man av dessa paradoxer inte dra slutsatsen att projekten

saknar värde. De berörda organisationerna har fått möjligheter att pröva utvecklingsidéer som annars kanske förblivit oprövade. Erfarenheterna kommer säkert att utnyttjas även om avskiljandet av ett projekt från ordinarie verksamhet inte är en idealisk förutsättning för att få in erfarenheter och nya arbetsformer i verksamheten. Vad i vår ofullkomliga värld är å andra sidan idealiskt?

Projektet är en i samhället institutionaliserad form för utvecklingsarbete. Utvecklingsprojektet är en arbetsform som verkar närmast självklar i storföretagens satsningar som till exempel ABB:s omskrivna T50. Även staten stöder utvecklingsprojekt via arbetslivets olika utvecklingsorganisationer, via olika organ för näringslivsutveckling och via sektorsforskningsorganen. Legitimiteten för denna arbetsform är hög, vilket bland annat visat sig vid intervjuerna med mottagarna av projektmedel. När man diskuterar alternativa former för stöd är det snarare avsaknaden av alternativ än rikedomerna på möjligheter som slår en. Socialstyrelsen kan mycket väl befinna sig i det läget att man måste kalla sitt stöd för "projekt" för att över huvud taget kunna ge finansiellt stöd. De alternativ som finns står kanske att söka inom ramen för begreppet projekt.

Projektbegreppet har emellertid frambringat en praxis som förefaller mer begränsande än vad som är nödvändigt. I analysen av projektkatalogernas innehåll i vår förstudie tyckte vi oss se en stereotyp som vi kallade "det lagom stora, lagom långa och lagom utmanande projektet". En fråga man ställer sig är om projekt måste ha en omfattning på några hundra tusen upp till en miljon kronor. Tidsperioder om två år förefaller inte heller så nödvändigt. Båda dessa restriktioner har mera att göra

med att en budget och en tidshorisont enligt denna mall kan kännas överskådliga utan att bli futtiga för dem som söker och för dem som beviljar projektmedel. Att alla arbetsuppgifter skulle vara lika stora är osannolikt. Vi har vidare konstaterat att vissa får projektpengar flera gånger i rad. Då kan projekttiden i praktiken bli både fyra och sex år. Ingen myndighet, vare sig Socialstyrelsen eller en sökande kommun, kan binda upp sig definitivt för så långa perioder, men man kan ändå träffa överenskommelser om en långsiktig inriktning.

Mindre projekt skulle också kunna behandlas inom ramen för längre och mer generella utvecklingsavtal med vissa mottagare. Några kommuner verkar ha god rutin på att ”dra hem projektpengar”. Det vore därför inget större avsteg från en bitvis etablerad praxis att teckna långtidsavtal med någon sådan mottagarorganisation. Då skulle också en eventuell favorisering av vissa mottagare bli mera öppen och i sig åtkomlig för granskning. Sådana långtidsavtal skulle också kunna utvärderas enligt riktlinjer och metoder som mer fokuserade på verksamhetens utveckling än på hur projektet gick.

På det hela taget har de utvärderingar vi tagit del av mera handlat om hur projekten gick än om hur projekten har påverkat verksamheten. Att utvärdera projekt är nödvändigt; anslagsgivare har ett behov av att följa upp hur pengarna använts, liksom projektdeltagare och projektledare har ett behov av att tydliggöra sitt eget bidrag och sitt eget lärande. Ändå är denna fokusering på projektaktiviteterna en del av den problematiska mekanism som avskiljer projektet från den permanenta verksamheten. Utvärderingslitteraturen, liksom på fältet verksamma professionella utvärderare, är också inriktad på utvärdering

av projekt, snarare än på verksamhetens allmänna utveckling (Ohlsson, 1995). Huruvida driften förbättrats eller stagnerat kan ha så många orsaker och om man någonsin ska få reda på om satsade pengar använts förnuftigt får man hålla sig till information om vad som gjorts och bekostats inom en relativt strikt definierad projektram. Här finns det skäl för Socialstyrelsen och andra projektförfinansiärer (NUTEK, KK-stiftelsen, etc.) att uppmuntra till metodologiska innovationer.

Utveckling och förnyelse av den löpande verksamheten riskerar att förläggas helt och hållet utanför den ordinarie organisationen, om externt finansierade projekt tillåts ligga alltför avskilt i förhållande till driften. De platta organisationsstrukturer, som kommit på modet under 90-talet, innebär att alla de befattningar och funktioner internt i organisationen, som förr stod för utveckling och förnyelse, nu är avskaffade. De platta organisationerna passar för franchising och standardiserad produktion, men knappast för kunskapsintensiv verksamhet. De nya magra och platta organisationerna fungerar som om inga nya problem eller arbetsuppgifter skulle kunna uppstå (Ohlsson och Rombach, 1998). Att få extern finansiering till särskilda utvecklingsprojekt kan vara enda utvägen för dessa platta organisationer.

Möjligheten att få extern finansiering för utvecklingsarbete kan emellertid förstärka tendensen att skapa så platta och utarmade organisationer som möjligt. Varför ha egna utvecklingsresurser, när man vid behov kan söka pengar från andra källor? Nordbro illustrerar detta dilemma. Kvalitetsarbetet utförs som projekt och är utskilt från driften. För att kunna fortsätta kommer det förmodligen att krävas nya projekt med nya externa

pengar. I ett större perspektiv kan satsningar på ett stödja lokala utvecklingsprojekt därför bidra till ytterligare utarmning av de välfärdsproducerande organisationernas utvecklingskapacitet. Att på längre sikt finansiera staber för utredning och utveckling är normalt en uppgift för organisationens huvudman. Socialstyrelsen kan knappast ta över kommunernas skyldigheter i det avseendet. Möjligen skulle externa finansiärer, som Socialstyrelsen, kunna medverka till att bygga upp regionala kunskapscentra dit socialbyråer från flera kommuner kunde vända sig för att inhämta råd och konsultstöd.

Socialstyrelsen har således vissa möjligheter att minska projektkaraktären, i de utvecklingsförslag som syftar till begränsade förändringar i en redan etablerad verksamhet. Förväntade effekter på den löpande verksamheten kan då framhållas som viktigare än mer eller mindre konstruerade tidsramar och aktivitetsplaner. I sådana fall, där ambitionerna däremot är att hålla en tydlig distans till den löpande driften – att utföra en definierad engångsuppgift eller att åstadkomma fullständig omorganisation av driften – kan det å andra sidan finnas skäl att betona och förstärka projektegenskaperna. I sådana projekt kan CPM/PERT-planering vara fullt användbara och lämpliga tekniker. Då kan Socialstyrelsen i stället ställa krav på att projektledningsmetoderna kommer till full användning.

Slutsatser och implikationer

STUDIENS SLUTSATSER

Studiens syfte är att förstå fenomenet projekt inom socialtjänsten och att förklara vad som händer före, under och efter projekt. Vi har särskilt intresserat oss för att förstå hur projekterfarenheter från tillfälliga organisationer implementeras i permanenta organisationers reguljära verksamhet. Studien har visat att utvecklingsprojekt inom socialtjänst kan vara av ganska olika karaktär. Fallstudierna har visat på ett spektrum av olika projekt; från projekt som har stora likheter med traditionell personalutbildning till projekt som innebär etablering av en helt ny typ av verksamhet. De studerade projektens egenskaper avviker markant från de egenskaper som projektledningslitteraturen tillskriver fenomenet projekt. Våra studieobjekt har inte desto mindre vissa gemensamma egenskaper och de kan definitivt förstås som tillfälliga organisationer, sett utifrån de medverkande aktörernas perspektiv. Samtliga kan beskrivas som en i tiden avgränsad arbetsuppgift, med syfte att åstadkomma förändring av rådande förhållanden. De förstås som projekt just i relation till den ordinarie organisationens verksamhet, vilket bl.a. skapar gruppdynamiska processer inom

projekten och innebär dessutom en klarare definition av den ordinarie verksamheten. I teoretiska termer kan man säga att aktörer i organisationer behöver både arenor för det regelbundna och arenor för undantagen; projekt inom socialtjänst kan härvidlag förstås som arenor där det görs undantag från reglerna.

Studien har också visat att det finns många drivkrafter och intressen bakom etablerandet av projekt. Vid sidan av funktionsella motiv, att åstadkomma utveckling, har vi observerat symboliska, sociala och ekonomiska motiv. Studien har också visat att aktörerna som medverkat i projekten anser sig ha fått nya erfarenheter och insikter som rör deras permanenta verksamhet. Det har dock visat sig att erfarenheterna från projekten inte implementeras med någon självklar automatik. Det verkar som om projekterfarenheter, som stabiliserar moderorganisationens ordinarie verksamhet, implementeras direkt, parallellt med projektet, medan destabiliserande och utmanande projekt riskerar att förbli löskopplade från den ordinarie verksamheten och leder i bästa fall till nya projekt. Det är dock både möjligt och troligt att samtliga lärdomar, som erhålls av aktörerna, i ett lite längre tidsperspektiv förändrar det dagliga arbetet. För att förstå sådana processer krävs longitudinella studier. Huvudalternativet till att bedriva förändringsprojekt är naturligtvis att bygga in utvecklingsaktiviteter i ordinarie verksamhet, vilket i sin tur innebär en minskad grad av standardisering och regelbundenhet i ordinarie verksamhet. Problemet är emellertid att om sådana aktiviteter ska ges externt stöd, så skapas med administrativ logik automatiskt ett projekt, vilket gör sådant stöd mer projektlikt än vad som kanske är avsikten.

Att utveckling ska ske i projekt är en föreställning som verkar så fast rotad i vår samtid, att det är svårt att med bibehållen trovärdighet föreslå något annat. De råd vi vågar ge handlar inte heller om att avråda någon från att starta projekt. Men om vi skulle rekommendera projekt som arbetsform för utvecklingsarbete skulle vi betona den paradox som vi flera gånger berört i boken. Det är när projektledningslärans löften om avgränsning, styrbarhet och tydliga mål inte infrias som utvecklingsprojekt kan generera nya arbetsformer, nytänkande och omorientering. Lärande och förändring är inga mystiska saker. Tvärtom är de en erfarenhet vi alla delar. Vi lär oss och omorienterar oss hela tiden. Men det är svårt att schemalägga lärandet i en projektplan. Om vi vill förstå vår omgivning eller vårt arbete annorlunda och bättre i morgon än i dag, så är det gott och väl att försöka skapa förutsättningar för att vi ska komma fram till denna bättre förståelse, men vi kan inte schemalägga den som om vi redan visste innehållet i våra framtida insikter.

Alla projekt syftar inte till förnyelse och omorientering. Några av de projekt vi studerat var inriktade på att införa redan kända arbetsformer i en ny kontext. Nyhetsvärdet var begränsat och kanske skulle projektledningslärans arsenal av styrinstrument ha tillämpats mer strikt där. Men kanske fungerade projektformen mest som ett skydd mot förändring i de fallen? Det kan i så fall inte fungera i längden. Projekt fungerar bra som form för utvecklingsarbete därför att "projekt" är ett bra ord att använda när man argumenterar för att få arbeta med utveckling. Men man ska inte låta sig styras alltför hårt av andras föreställningar om vad ett projekt är.

Studien har fokuserat på projekt som strategi för utvecklingsarbete inom socialtjänst. Den har visat att projekt är en möjligen inte självklar strategi för att åstadkomma lärande och förändring inom socialtjänst och liknande organisationer. Studien har därmed visat på behovet av fördjupade kunskaper om villkoren för utvecklingsarbete inom välfärdssektorns organisationer. Vi skissar nedan på några uppslag på fortsatta forskningsområden som kan ge sådan kunskap.

För det första ser vi behovet av longitudinella studier av projekt. Vår studie har visat att det är svårt att avgränsa projekt från andra aktiviteter i organisationer med hjälp av traditionella kriterier. Detta innebär också att det är problematiskt att betrakta lärande i projekt och förändring i den permanenta organisationen som styrbara, sekventiellt observerbara förlopp. Våra studier visar snarare på att lärande och förändring kan se olika ut i olika slags verksamheter och ta sig olika uttryck i form av handlande. I några av våra studieobjekt är det tydligt att nya lärdomar direkt påverkat dagliga rutiner, medan i andra verkar deltagarna ha gjort djuplodande lärdomar som kanske inte så tydligt påverkat de praktiska rutinerna, men väl deras förhållningssätt till dessa. Det är troligt att lärdomar som sätter dominerande tankesätt i fråga (s.k. double-loop learning, se Argyris och Schön, 1978) behöver längre tid för att åstadkomma konkreta förändringar än mer triviala lärdomar, men att de förstnämnda får mer avgörande konsekvenser på sikt. En gemensam nämnare för alla studieobjekten är dock att deltagarna fått projekterfarenhet, vilket måste betraktas som en mer

organisk organiseringsform än den traditionella mer mekaniska förvaltningsformen. Dessa erfarenheter kommer knappast att gå spårlöst förbi de medverkande. Det första uppslaget blir därmed att studera de mer långsiktiga effekterna av projekterfarenheter på berörda aktörer och deras organisationer.

Ett naturligt andra uppslag till fortsatt forskning är studier av utvecklingsarbete utan och utanför projekt. Kanske finns det organisationer inom socialtjänsten där utvecklingsarbete betraktas som den enda stadigvarande och förutsägbara aktiviteten i organisationen och som därför betraktas som den verkliga kärnverksamheten som det värnas mest om. Kanske betraktas serviceverksamheten i dessa organisationer just som projekt, eftersom de måste skräddarsys och avgränsas i tid och rum, för att i så hög grad som möjligt anpassas till klienternas och vårdtagarnas behov. Vi tror att en sådan modell för utvecklingsarbete (som påminner lite om universitetens forskarutbildning, där varje doktorand betraktas som ett tämligen unikt projekt!) visserligen kan gå ut över värden som kostnadseffektivitet, likformighet och transparens, men ändå kan ge nya kunskaper om villkoren för utvecklingsarbete inom socialtjänst. Det är troligen svårt att finna organisationer av ovanstående slag i verkligheten. Vi tror emellertid att det finns organisationer som betraktar utvecklingsarbete som navet i organisationen, utan vars hjälp övriga aktiviteter knappast kan fungera. Sådana organisationer vore intressanta att studera. De icke offentliga organisationer (t.ex. frivilligorganisationer) som i hög grad är beroende av tidsbegränsade anslag lever på en slags "projektmarknad", vilket tvingar dem att definiera sina insatser på fältet som "särskilda" eller "tillfälliga". Hypotesen

att deras permanenta kärnorganisation därmed är inriktad på utveckling är tveksam, men framstår som en möjlighet värd att undersöka.

Ett tredje uppslag som studien ger gäller villkoren för utvecklingsarbete vid s.k. *outsourcing* och entreprenadlösningar inom socialtjänst. Det finns argument som talar för att entreprenörer från privata och ideella organisationer, genom sin friare ställning, kan utveckla nya verksamhetsidéer, vilka kan utgöra attraktiva alternativ till traditionella offentliga lösningar. Det är möjligt att sådana entreprenörer kan producera billigare, bl.a. genom en ökad grad av standardisering av verksamheten och att de kan rekrytera och använda personalens arbetstid på ett mer flexibelt sätt. Det finns dock skäl som talar för att dessa (åtminstone på kort sikt) handlingskraftiga organisationer kan få svårt att omorientera sig i en förändrad omgivning, eftersom alla destabiliserande krafter (t.ex. politiker!) bantats bort. I takt med att dessa "anorektiska" organisationer blir vanligare och dessutom blir förebilder för många offentliga organisationer (jämför beställar-utförarmodellens grundidé), ökar angelägenheten att studera hur dessa organiserar sitt utvecklingsarbete. Grundhypotesen är att utveckling, åtminstone idémässigt, främst sköts på strategisk nivå, i organisationens stab och att organisationens ledning tänker sig ett språngvis snarare än ett successivt förändringsarbete. Det troliga är dock att bristande lokal delaktighet kommer att medföra allvarliga styr- och organiseringsproblem, när ledningens färdigförpackade nya verksamhetsidéer ska implementeras. Ett verksamhetsområde där outsourcing och upphandling har ökat är inom vård av unga kriminella och missbrukare som omhändertagits enligt

LVM. Numera drivs sådan verksamhet allt oftare av privata vårdinstitutioner som säljer sina tjänster till kommunernas socialtjänst. Studier av metodutveckling inom sådana organisationer förväntas därför kunna ge nya insikter om förutsättningarna för förändringsarbete inom socialtjänsten.

Ett fjärde och kanske mest angeläget forskningsområde, om villkoren för utvecklingsarbete, gäller erhållandet av en djupare förståelse för socialtjänstens speciella organiseringslogik. Det finns behov av en socialtjänstens särskilda organisations-teori! Den klassiska organisationsteorin har sina empiriska rötter i industrin och i den statliga förvaltningen och har fått stort inflytande också över den offentliga socialtjänsten (utbredningen av projekt är ett exempel!). Internationellt finns det en omfattande forskning och teoribildning om s.k. Human Service Organizations (se t.ex. Kouzes och Mico, 1979, Lipsky, 1980, Hasenfeld, 1983, 1992). Teoribildningen om HSO utgår från det som kännetecknar arbetet och arbetsvillkoren i dessa organisationer, dvs. att arbetet mer genomsyras av moraliska än av strikt tekniska frågor, att det i regel utförs av kvinnor och att det ofta griper in i klienternas innersta. Relationerna mellan omgivningen, personalen och klienterna blir därmed känsliga och avgörande för framgången för såväl enskilda insatser som för hela organisationen. Legitimitet blir därmed viktigare än effektivitet som konkurrens- och överlevnadsmedel. Problemet är dock att teoribildningen är präglad av anglosaxiska förhållanden. Som visats av t.ex. Titmuss (1974) och Esping-Andersen (1990) kan välfärdsstatens utveckling i olika länder, trots tendenser mot internationell konvergens, bäst analyseras inom ramen för historiska och kulturella förhållanden, vilka

avgör vilken grundläggande välfärdspolitisk modell som dominerar. Det finns skäl att anta att dessa skilda välfärdstraditioner får avgörande konsekvenser också för välfärdsorganisationernas inre arbete och därmed också för villkoren att bedriva utvecklingsarbete.

Referenser

- Alvesson, M. och Berg, P.-O. (1992) *Corporate Culture and Organizational Symbolism*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Alvesson, M. och Björkman, I. (1992) *Organisationsidentitet och organisationsbyggande*. Lund: Studentlitteratur.
- Argyris, C. och Schön, D. A. (1978) *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Ayas, K. (1998) "Learning Through Projects. Meeting the Implementation Challenge." Ingår i R. A. Lundin, C. Midler (red.), *Projects as Arenas for Renewal and Learning Processes*. Boston, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- Berg, P.-O. (1985) "Organizational Change as a Symbolic Transformation Process." Ingår i P. J. Frost, L. F. Moore, M. R. Louis, C. C. Lundberg, J. Martin (red.), *Organizational Culture*. Beverly Hills: Sage.
- Berger, P. och Luckmann, T. (1967) *The Social Construction of Reality*, Penguin Books, London.
- Blomberg, J. (1998) *Myter om projekt*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Borgert, L. (1992) *Organiserandet som mode*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Brown, J. S. och Duguid, P. (1991) "Organizational Learning and Co-

- munities-of-practice: Towards a Unified View of Working, Learning, and Innovation”, *Organizational Science*, Vol. 2 (1 February), sid. 40–57.
- Brunsson, N., Forssell, A. och Winberg, H. (1989) *Reform som tradition*. EFI.
- Brunsson N. och Olsen J. P. (1997) *The Reforming Organization*, Bergen: Fagbokforlaget
- Christensen, S. och Kreiner, K. (1997) *Projektleddning – Att leda och lära i en ofullkommen värld*, Bjärred: Academia Adacta.
- Cook, S. D. och Yanow, N. D. (1993) ”Culture and Organizational Learning”, *Journal of Management Inquiry*, Vol. 2 (4), sid. 393–390.
- Czarniawska, B. och Joerges, B. (1996) ”Travels of Ideas”. Ingår i Czarniawska, B. och Sevón, G. (red.), *Translating Organizational Change*, de Gruyter, Berlin.
- Daft, R. L. och Huber, G. P. (1987) ”How Organizations Learn: A Communicational Framework”, *Research in the Sociology of Organizations*, Vol. 5, sid. 1–36.
- Ekstedt, E., Lundin, R. A. och Wirdenius, H. (1992) ”Conceptions and Renewal in Swedish Construction Companies”, *European Management Journal*, Vol. 10 (2 (juni)), sid. 202–209.
- Ekstedt, E., Söderholm, A. och Wirdenius, H. (1998) ”Neo-Industrial Organizing: Linking Projects and Permanent Organization.” *In The Nature and Role of Projects in the Next 20 Years: Research Issues and Problems in Project Management Specialization*, University of Calgary, Alberta, Canada, F. Hartman, G. Jergeas, J. Thomas (red.), University of Calgary, sid. 393–402.
- Engwall, M. (1995) *Jakten på det effektiva projektet*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Flyvbjerg, B. (1991) *Rationalitet og magt*. Köpenhamn: Akademisk Forlag.
- French, W. L. och Bell, C. H. (1973) *Organization Development, Behavioral Science Interventions for Organization Improvement*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Galbraith, J. (1973) *Designing Complex Organizations*, Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Glimell, H., (1975) *Designing interactive systems for organizational change*, Göteborg, BAS.
- Habermas, J. (1990) *Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle*, Daidalos, Göteborg.
- Hackman, R. J. och Oldham, G. R. (1980) *Work Redesign*, Addison-Wesley, Reading, MA.
- Hasenfeld, Y., (1983) *Human Service Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hasenfeld Y. (red.) (1992) *Human Services as Complex Organizations*. Newbury Park, Ca: Sage.
- Huemann, M., Winkler, G. (1998) "Project Management-Benchmarking: An Instrument of Learning." Ingår i R. A. Lundin, C. Midler (red.), *Projects as Arenas for Renewal and Learning Processes*. Kluwer Academic Publishers, Boston, Massachusetts.
- Huysman, M. H. (1996) *Dynamics of Organizational*, Vrije University.
- Jacobsson, B. (red.) (1994) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jensen, C. och Johansson, S. (1997) *Kunskap som orienterar och övertygar – Två fallstudier om hur kommunala ledare använder forskning*. Göteborg: KFi-rapport nr 43.

- Jensen, C. och Johansson, S. (1998) "Forskningsanvändning bland symbolproducenter – Om villkoren för kommunala ledares användning av forskning." *Kommunal ekonomi och politik*, vol. 2, nr 2, sid. 57–87.
- Kouzes, J. och Mico, P. (1979) "Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organizations", *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 15, No 4: 449–469.
- Leijon, S. och Ohlsson, Ö. (1994) *Från "Åtgärder mot belastningsskador" till "Jobb i förändring"*. Stockholm: Arbetsmiljöfondens skriftserie.
- Lewin, C. (1996) Misslyckade projekt och framgångsrika organisationer. Ur Sahlin, Kerstin (red.) *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.
- Lewin, K. (1951) *Field Theory in Social Science. Selected Theoretical Papers*. New York: Harper Row.
- Lipsky, M. (1980) *Street Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*. Sage.
- Littleton, A. (1981) *Accounting Evolution to 1900*. University of Alabama Press.
- Leijon, S. och Ohlsson, Ö. (1994) *Utvärdering av Belastningsskadeprogrammet. Från Åtgärder mot belastningsskador till Jobb i förändring*. Arbetsmiljöfonden. ISSN 0283-8303.
- Lundin, R. A. och Söderholm, A. (1995) "A theory of the temporary organization", *Scandinavian Journal of management*, Vol. 11 (4), sid. 437–455.
- Lundin R. A., Söderholm, A. och Wilson, T. (1998) "Notions of Time in Projects and Organizations." In F. Hartman, G. Jergeas, J. Thomas (red.), *The Nature and Role of Projects in the Next 20 Years: Research Issues and Problems in Project Management Specialization*,

- University of Calgary, Alberta, Canada, University of Calgary, sid. 461–470.
- Lundin, R. A. och Söderholm, A. (1997) *Ledning för förnyelse i lands-
ting – Strategiska projekt i komplexa organisationer*, Stockholm: Ne-
renius & Santérus.
- March, J. G. och Olsen, J. P. (1976) *Ambiguity and Choice in Organi-
zations*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Meyer, J. och Rowan, B. (1977) "Institutionalized Organizations: For-
mal Structures as Myth and Ceremony", *American Journal of Socio-
logy* 83: 340–363.
- Molander, B. (1993) *Kunskap i handling*. Göteborg: Daidalos.
- Ohlsson, Ö., (1995) *Vad är ett program – och hur ska det värderas?* Gö-
teborg, Företagsekonomiska institutionen
- Ohlsson, Ö. och Rombach, B., (1998) *Res pyramiderna! Om frihetsska-
pande hierarkier och platthetens slaveri*. Stockholm: Svenska förlaget.
- Ord för ord – Svenska synonymer och uttryck*. (1987) Stockholm: Nor-
stedts.
- Packendorff, J. (1993) *Projektorganisation och projektorganisering*.
Umeå: Handelshögskolan i Umeå, licentiatuppsats.
- Packendorff, J. (1995) "Inquiring into the temporary organization:
New directions for project management research." *Scandinavian
Journal of Management* No 4, 1995.
- Powell, W. och DiMaggio, P. (1991) *The new institutionalism in orga-
nizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Riksrevisionsverket (RRV) (1997:20) *Projekt i staten – redovisning och
styrning*.
- Sahlin, I. (1996) *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin-Andersson, K. (1986) *Beslutsprocessens komplexitet*. Lund: Stu-
dentlitteratur.

- Sahlin-Andersson, K., (1996a) I styrbarhetens utmarker. Ur Sahlin, I. (red.) *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin-Anderson, K. (1996b) "Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields". Ingår i Czarniawska, B. och Sevón, G. (red.), *Translating Organizational Change*. de Gruyter, Berlin.
- Sapolsky, H. (1972) *The Polaris System Development*. Harvard University Press.
- Schön, D. (1983) *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books.
- Selin, G. (1980) *Praktisk projektledning*. Stockholm: Ingenjörskyrkans förlag.
- Senge, P. M. (1990) *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Doubleday Currency, New York.
- Shrivastava, P. (1983) "A Typology of Organizational Learning Systems", *Journal of Management Studies*, Vol. 20 (1), sid. 7–28.
- Svenska Akademiens ordbok (1986). Stockholm: Norstedts Förlag.
- Targama, A. (1978) *Former för administrativt utvecklingsarbete*. Göteborg: BAS.
- Thorsrud, E. och Emery, F. E. (1969) *Medinflytande och engagemang i arbetet*, Utvecklingsrådet och SAF, Stockholm.
- Titmuss, R. (1974) *Social Policy*. London: Allen and Unwin.
- Urwick L. och Brech E. F. L., 1949, *The Making of Scientific Management*, London: Management Publications Trust.
- Wikström, E., Löfström, M., Jansson, L., Mühlenbock, Y., Siverbo, S. (1998) *Flerpartssamverkan i missbrukarvården – Försöksprojekt i Umeå, Kristianstad och Göteborg*. Göteborg: Bas.
- Wildawsky, A. (1975) *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little Brown and Company.
- Yin, R. (1994) *Case Study Research*. Beverly Hills, Cal: Sage.

Register

- aktionsforskare 37, 38
analysmodell 19, 39, 55, 58
CPM 26, 151
designperspektivet 40, 41, 43, 46
externa resurser 128
fallstudie 19, 30, 56–58, 108, 123, 127, 131, 141, 152
finansiering 60, 63–65, 77, 78, 128, 129, 150
forskningsprojekt 9, 24, 125, 130
försöksverksamhet 11, 13, 17, 58, 68
förändringsarbete 17, 18, 90, 92–94, 138, 146, 157, 158
förändringsprojekt 38, 41, 42, 45, 49, 153
förändringsstrategi 36, 42
handlingsperspektiv 30, 44
handlingsteori 15, 34, 43, 48
icke-projekt 31, 32, 36, 126
implementering 16, 18, 19, 40, 45–47, 49–51, 54, 68, 69, 73, 122, 136, 137, 140–143, 152, 153, 157
innovation 25, 35, 150
institutionell isomorfism 27
kommunikativ 44
kritisk fas 49, 50
kritiska tidslinjen 26
legitimera 15, 27, 28, 31, 36, 116, 124, 125, 131, 141, 148, 158
löpande drift 52–54, 118, 125, 132, 151
lös koppling 50
lösgörande 49
lösgörandefasen 127
Manhattanprojektet 25, 26
målrationell 32
nätplanering 28
nätverksteknik 26

nöjd kund-index	119	reform	13, 15, 48, 128, 146
offentlig förvaltning	11, 12, 27	repetitiva projekt	30, 47
organisationsteori	14–16, 18, 39, 158	samarbete	11, 13, 25, 76, 97, 105, 141
organisationsutveckling	38, 41, 42	scientific management	24, 27
organisatoriskt lärande	17, 18, 38, 39, 46	social konstruktion	40
PERT	26, 27, 151	social konstruktivism	40, 41
platta organisationer	150	Socialstyrelsen	9, 10, 13, 48, 51, 52, 56, 59, 60, 62, 65, 66, 70, 72, 74–76, 78, 79, 84, 85, 87, 88, 90, 96, 98, 107–109, 124, 125, 129, 146–151
postmodern	12	socialtjänst	9, 17, 57, 63, 70, 77, 84, 98, 101, 126, 131, 143, 144, 152, 153, 155–158
pragmatism	43, 147	staber	12, 151
professionalisering	27, 28, 117	strategi	44, 72, 155
programbudgetering	27	T 50	148
projektanställda	11	talhandling	45
projektetikett	126	temporära organisationer	35, 143
projektfinansiär	150	tillfälliga organisationer	14, 15, 19, 21, 33–35, 125, 152
projektgrupp	23, 24, 127		
projektkriterier	32, 126, 131		
projektledningsläran	21–26, 29, 31, 35, 46, 48, 51, 123, 125, 134, 154		
projektstöd	11, 48, 129, 147		
reflection-on-action	73, 131, 136, 137		

unika projekt	30, 47	128, 130, 145, 148, 150–
utbildning	9, 40, 41, 45, 61,	152, 154
	62, 76, 98, 103, 112, 133,	
	136, 137, 139	återföring
utredning	40, 41, 45, 83, 99,	50, 54, 122, 139,
	101, 103, 139, 151	145
utvecklingsprojekt	9, 37, 39,	överföring
	46, 48–54, 56, 125, 127,	47, 119, 141
		översättning
		143, 144



Projekt som förändringsstrategi

analys av utvecklingsprojekt inom socialtjänsten

För inte så länge sedan var projekt en ganska ovanlig organisationsform som främst berörde upptäcktsresande, byggarbetaryrare och forskare. Numera ägnar sig de flesta i arbetslivet åt olika typer av projekt.

Den offentliga sektorn har följt denna trend och det har där blivit vanligt att organisera förändringsarbete i projektform. Men är projekt en lämplig organisationsform för att få till stånd lärande och förändring?

I *Projekt som förändringsstrategi* analyseras denna frågeställning utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv och med fallstudier från svensk socialtjänst.

Enligt författarna är svaret paradoxalt: Å ena sidan är det svårt att skapa resurser som ger förutsättningar för lärande utan att etablera projekt. Å andra sidan finns i projektformen inbyggda mekanismer som motverkar förändring av ordinarie verksamhet.

Projekt som förändringsstrategi vänder sig till studenter, forskare och praktiker. Den manar till eftertanke och reflektion och vill skapa förståelse för hur man kan hantera relationen mellan projekt och ordinarie verksamhet.

Boken bygger på ett forskningsprojekt som har finansierats av Socialstyrelsen.

Författarna är verksamma vid Göteborgs universitet: *Staffan Johansson* är filosofie doktor vid Förvaltningshögskolan, *Mikael Ljöfström* är doktorand vid Handelshögskolan och *Östen Ohlsson* är ekonomie doktor vid Handelshögskolan.