"Välfärdsektorns projektifiering"

vad händer med demokratiska substans- och processvärden?

En studie av projekt i Malmö stad

Fanny Johansson
Abstract

A project is a temporal organization commonly used in private companies to organize workload. In recent years, projects have also become a way of organize the public sector. One explanation of projects’ increase in popularity is the values; controllability and flexibility. Financial support from the EU and from the state is also distributed to project organizations. How does this way of organizing workload in the public sector impact democratic values? Projects, as a form of New Public Management, tend to focus on substance rather than process. Both substance and process are important in a democracy. The purpose of this thesis is to analyze how projects relate to democratic values of substance and process. Is any democratic value more present? Two ideal types; offentligt etos and project, is constructed from a theoretical framework of democracy and project. Three projects in Malmö are reviewed. The projects are compared to the ideal types by interviewing project managers and through studying project documents. The result indicates that democratic substance is present and easy to measure while democratic process also exists but is harder to evaluate to what extent it exists. Further research is acquired to find if any value has a primary position.

*Keyword: project, public sector, process, substance,*

*Words: 14782*
Innehållsförteckning

1 Inledning ........................................................................................................................................... 1
  1.1 ”Välfärdssektorns projektifiering” vad händer med demokratiska substans- och processvärden? ................................................................. 1
  1.2 En forskningsöversikt ....................................................................................................................... 2
    1.2.1 En kort historik ....................................................................................................................... 2
    1.2.2 Projektforskning .................................................................................................................... 3
    1.2.3 Forskning om projekt inom offentlig sektor ........................................................................ 3
  1.3 Syfte .............................................................................................................................................. 5
    1.3.1 Disposition och avgränsning ................................................................................................. 5

2 Teoretiskt ramverk ................................................................................................................................. 6
  2.1 Demokratidoktrinen ......................................................................................................................... 6
    2.1.1 Det demokratiska styrelseskicket .......................................................................................... 6
    2.1.2 Politisk demokrati ................................................................................................................. 7
    2.1.3 Politisk demokrati och förvaltningen .................................................................................... 7
    2.1.4 Vårt offentliga etos ................................................................................................................. 9
  2.2 Projektteori ..................................................................................................................................... 12
    2.2.1 Projektmodell och den rationella beslutsmodellen ................................................................. 12
    2.2.2 Redovisningsansvar ............................................................................................................... 13
    2.2.3 New Public Managament och projekt ................................................................................ 13
    2.2.4 Går projekt att styra? .............................................................................................................. 14

3 Metod .................................................................................................................................................. 16
  3.1 Vad kan vi egentligen säga om vår omvärld? ................................................................................. 16
    3.1.1 Samhällsmönster ................................................................................................................... 17
    3.1.2 Intersubjektivitet .................................................................................................................... 17
  3.2 Idealtyp – en jämförelse för att beskriva ...................................................................................... 18
    3.2.1 Utformande av analysverktyg .............................................................................................. 19
    3.2.2 Offentligt etos och projekt – två idealtyper ...................................................................... 19
    3.2.3 Två idealtyper ....................................................................................................................... 23
  3.3 Insamling av material ...................................................................................................................... 24
    3.3.1 Intervjuer ............................................................................................................................. 24
    3.3.2 Intervjuobjekt ...................................................................................................................... 24

4 Projekt i Malmö stad ............................................................................................................................ 26
  4.1 Unga i Malmö ................................................................................................................................. 26
    4.1.1 Unga i fokus ......................................................................................................................... 26
    4.1.2 SEF Unga .............................................................................................................................. 27
    4.1.3 Demokratiambassadörerna ................................................................................................. 28
1 Inledning

1.1 ”Välfärdssektorns projektifiering” vad händer med demokratiska substans- och processvärden?

alla verksamheter, oavsett bransch, syfte, och karaktär skulle bli effektivare, lönsammare, flexiblare eller allmänt bättre om den organiserades som projekt, om den projektifierades (Blomberg citerat av Abrahamsson & Agevall 2009:36).


Ett projekt är en tidsbegränsad och från övrig verksamhet avgränsad arbetsuppgift, som genom styrning av tilldelade resurser ska nå uppställda mål.
(Selin citerat av Johansson, Löfström & Ohlsson, 2000:22).


Är Agevalls oro berättigad? Vad innebär projektorgansiering inom offentlig sektor för demokratiska substans- och processvärden?

1.2 En forskningsöversikt

1.2.1 En kort historik


1.2.2 Projektforskning


1.2.3 Forskning om projekt inom offentlig sektor


Abrahamsson och Agevall diskuterar också projekt i en kontext av NPM. De menar att NPM innebär att


Exempelvis ska den offentliga sektorn delas upp i självständiga enheter eller organisationer som ska konkurrenserutövas och konkurrera, både mot andra offentliga enheter, och företag på en marknad (Abrahamsson & Agevall, 2009:37f). De menar att det innebär en fragmentering av den offentliga sektorn. De organisatoriska gränserna blir tydliga och enheterna ser till egna resultat vilket kan få som konsekvens att helheten försviner och därmed de överordnade gemensamma intressena (ibid).

Detta är några forskningsperspektiv om projekt i offentlig sektor. Denna uppsats ska bidra med kunskap till välfärdssektorns projektifiering genom att undersöka projekts förhållande till demokratiska substans- och processvärden.
1.3 Syfte

Syftet med uppsats är att undersöka hur projekt inom offentlig sektor förhåller sig till demokratiska substans- och processvärden. Får något företräde?

Syftet besvaras genom att undersöka tre projekt i Malmö stad. Min frågeställning lyder:

- *I vilken utsträckning finns det demokratiska substans- och processvärden i projekten?*
- *Får något av dem företräde?*

1.3.1 Disposition och avgränsning

Valet att undersöka projekt i Malmö stad beror på tidigare forskning om projektverksamhet (se Forssell, Fred och Hall) och projekt är en vanlig förekommande organisationsform i Malmö. Projekten ska ses som illustrativa fall på hur projektverksamhet inom en kommun kan fungera och uppsatsen har ingen generaliserande ambition. Däremot är förhoppningen att studien inom en kontext, Malmö stad, kan bidra till en ökad förståelse om projektverksamhet inom offentlig sektor. Både för politiker, tjänstemän, forskare och medborgare.


2 Teoretiskt ramverk

2.1 Demokratidoktrinen

2.1.1 Det demokratiska styrelseskicket


1. Politisk jämlikhet vid beslut, beslutsregeln måste vara sådan att den väger in alla medborgares önskemål om ett visst beslut lika.
2. Effektiv delaktighet. Alla medborgare måste ha tillräckliga och lika möjligheter att ge uttryck för sina åsikter om ett visst beslutsalternativ.
3. Upplyst kunnande. Alla medborgare bör ha kunskap om innebörden och konsekvenserna av olika beslutsalternativ.
5. Inklusivt demos. Alla vuxna medborgare som är permanenta invånare i en stat bör inkluderas i folket (demos), det vill säga i den grupp som utövar styret av staten genom lika demokratiska fri- och rättigheter

(*Dahl, citerat av Lundström, 2009*)

2.1.2 Politisk demokrati


2.1.3 Politisk demokrati och förvaltningen

Synen på förvaltningens roll i demokratin skiljer sig åt. En del anser att förvaltningen endast genomför politiska beslut på ett värderingsfritt och neutralt sätt. Medan andra anser att förvaltningen är del av den politiska demokratin och


Lundquist menar att det offentliga vilar på en annan grund än det privata, vilket fastsläts i regeringsformen:

§1 All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktshildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsklick och genom kommunalt självstyre.


Det innehåll som finns inom regeringsformen kan man också finna inom andra lagstiftningar och policyområden. Lundquist lyfter upp ett exempel från socialtjänstlagen:

§1 Samhället:s socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människornas ansvar för sin och andras sociala situation inrättas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppens egna resurser. Verksamheten skall byggas på respekt för människornas självbestämmande och integritet (SFS, 1980:621).

Resonemang om medborgares inflytande i den offentliga verksamheten finns också i andra typer av texter. Lundquist stödjer sig på ett uttalande av en förvaltningspolitisk kommission som anser att

Det är viktigt att det inom myndigheterna finns en levande insikt om medborgarna och deras uppdragsgivare, att de finansieras av allmänna medel, att de är redovisningsskyldiga inför det

Dessa exempel från lagtexter och uttalanden menar Lundquist är utgångspunkter och möjliggör en rekonstruktion av ett offentligt etos (Lundquist 1998:61f). Förutom att det i vår konstitution står att statsskicket och institutioner ska vara demokratiska lyfter våra offentliga regelverk och texter fram att människor är subjekt. De ska ges möjlighet att agera i vår demokrati samtidigt som institutionerna ska arbeta utifrån värden där människor behandlas lika och där vissa etiska regler följer (ibid).

Lundquist utgångspunkter för ett offentligt etos utgör även en användbar grund för en demokratisk analys av projekt i Malmö stad.

2.1.4 Vårt offentliga etos


De ekonomiska värdena gäller inom alla sektorer i samhället medan de demokratiska endast berör det offentliga. Lundquist poängterar att alla värden måste beaktas samtidigt inom den offentliga verksamheten. Däremot anser han att demokrativärdena ofta kommer i skymundan och att ekonomivärden bevakas av ekonomer och andra starka yrkesgrupper, vilket gör att det har en framstående plats i debatten och ifrågasätts av få (ibid).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Demokrativärden</th>
<th>Ekonomivärden</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Politisk demokrati</td>
<td>Funktionell rationalitet</td>
</tr>
<tr>
<td>Rättsäkerhet</td>
<td>Kostnadseffektivitet</td>
</tr>
<tr>
<td>Offentlig etik</td>
<td>Produktivitet</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Figur 1.1 vårt offentliga etos (Lundquist, 1998:63))

Lundquist utvecklar demokrativärdena till följande. Rättsäkerhetsområdet är en tolkning från Lena Agevall och Torgny Klasson som har sammanställt olika forskarers texter.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Politisk demokrati</th>
<th>Processkrav</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>- allmänna val av representanter</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- som direkt eller indirect</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- legitimerar den offentliga</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
- Förvaltningen.

- Medborgardeltagande i förvaltningsprocesser ger möjlighet att framföra synpunkter

- Öppenhet gentemot omgivningen innebär b.l.a. att samhällsmedlemmar ska ha information om vad förvaltningen företar sig.

- Fri- och rättigheter för medborgare ska beaktas. Dessa fri- och rättigheter utgör ett fundamentalt inslag i all offentlig verksamhet. (Lundquist 1998:91f)

### Substanskrav

- Lagens krav som kan preciseras i detaljstyrning eller formuleras som allmänna målsättningar.

- Politikernas vilja som kan referera till viljan hos direkt valda församlingar eller individuella rollinnehavare, eller till i parlamentarisk ordning utsett kollektiv (t.ex. kommunstyrelsen och övriga styrelser och nämnder)

- Folkets val och vilja som kan vara relaterade till allmänintresset, särintressen eller klientintressen (Lundquist 1998:91f)

### Rättsäkerhet

- Likhet inför lagen, likabehandling, rättsäkerhet och saklighet.

- Förutsebarhet, ett skydd mot godtycke genom stabila spelregler.

- Rättstillgänglighet, varje individ skall ha möjlighet att hävda sin rätt. (Agevall & Klasson, 2000:21ff)

### Förvaltningsetik

- Allmänhet omfattar generellt tillämpliga regler för
förvaltningens processer och åtgärds substans.
- Rolletik omfattar regler för speciella roller i förvaltningen. Dessa roller kan vara mer eller mindre specificerade, t.ex. chef och underordnad.
- Relationsetik omfattar regler för ämbetsmannens relationer till andra aktörer. (politiker, brukare, kollegor, över- och underordnad)
- Sakområdesetik omfattar regler för olika sakområden eller samhällsektorer (etik i sjukvården, etik i socialsektorn, etik i skolan etc.)

Ekonomivärden

- Funktionell rationalitet innebär att man väljer åtgärder som verkligen leder till de uppsatta målen.
- Kostnadseffektivitet innebär att utgifterna ska vara så låga som möjligt.
- Produktivitet innebär att ju lägre insatserna är för en viss typ av åtgärd, t.ex. en service av viss typ och kvalitet, desto högre är produktiviteten

(Lundquist 1998:64)
2.2 Projektteori

2.2.1 Projektmodell och den rationella beslutsmodellen

Projekt är enligt Mats Engvall, professor i Industrial Management, en uppgift under en begränsad tid, som ges från en aktör till en annan, genom ett kontrakt. (Engwall, 2002:264). Projektet består av tre steg;

(1) **Projektformulering**, där kunden definierar projektet 
(2) **Projektets genomförande**, där målen för uppgiften realiseras 
(3) **Projektbedömning**, där det slutgiltiga resultatet jämförs med de ursprungliga målen och projektets intentioner.

![Diagram](Diagram.png)

(Målsättning → Projektgenomförande → Målbedömning)

(Engwall, 2002:264)


Dessa avgränsningar är enligt Sahlin-Andersson viktiga för att uppnå både kontroll och oförutsägbarhet och som Sahlin-Andersson kallar projektets dubbla identiteter (Sahlin-Andersson, 2002:241ff). Dessa dubbla identiteter kan också ses som en paradox. För samtidigt som projektet har mål, kontrollfunktioner och ett förväntat utfall så är projektet också laddat med förväntningar. Om att det ska

2.2.2 Redovisningsansvar


2.2.3 New Public Managament och projekt


<table>
<thead>
<tr>
<th>Målsättning</th>
<th>Projektgenomförande</th>
<th>Målbedömning</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kund</td>
<td>mål</td>
<td>resultat</td>
</tr>
<tr>
<td>Förvaltning</td>
<td>projektorganisation</td>
<td>förvaltning</td>
</tr>
</tbody>
</table>


### 2.2.4  Går projekt att styra?


3 Metod

3.1 Vad kan vi egentligen säga om vår omvärld?


Esaiasson mfl. uttrycker ändå ett visst stöd för den beskrivande analysen:


Detta inlägg kan förvisso vara sant men det grundar sig på att verkligheten är beskaffad på ett visst sätt. Lennart Lundquist gör en breddning av vetenskapliga ansatser i sin bok Det vetenskapliga studiet av politik. I motsats till det positivistiska strävandet att finna mekanismer och generella samhällslagar, är hermeneutikens syfte att förstå och finna betydelse i olika fenomen och söka kunskap i det specifika (Lundquist, 1993:40ff). Där skulle det beskrivande kunna vara ett sätt att öka förståelsen i ett fenomen utan att för den delen göra generaliserande anspråk.

Lundquist poäng, vilket även är min i denna diskussion, är att det inte finns någon neutral utgångspunkt för vad som är god vetenskap. Detta kan tolkas som att endast värdera en förklarande över en beskrivande uppsats, utan att titta på dess innehåll, inte är speciellt rättvist. Istället ska man se diskussionen om vad som är god vetenskap som en ständigt debatterad fråga mellan olika vetenskapliga skolor och forskare (Lundquist, 1993:69).
3.1.1 Samhällsmönster


Det är i den sista typen av samhällsmönster som jag ämnar bidra med min studie.

3.1.2 Intersubjektivitet

3.2 Idealtyp – en jämförelse för att beskriva


Till idealtypens försvar menar statsvetaren Björn Badersten att abstraktion och förenklingar inte endast är avgränsat till idealtypen, utan något som berör all typ av teoretisk samhällsvetenskaplig analys. Idealtypen har snarare en fördel genom att den visar på att våra teorier är konstruerade av oss själva och inte är en avbild av verkligheten (Badersten, 2002). Badersten menar vidare att förförståelsen ligger inbyggd i idealtypens utformning, vilket i sin tur begränsar vår analys. Men förförståelsen finns bland alla forskare, och är begränsande. Idealtypen gör det bara tydligt (ibid).


Jag tror att denna jämförelse kan bidra till en förståelse om hur projekts demokratiska processervärden ser ut inom den offentliga sektorn och problematisera kring det. Resultatet kan ge en ökad teoretisk förståelse genom att jämförelsen belyser vissa aspekter av projekt. Och det kan ge en ökad kunskap för tjänstemän inom både Malmö stad och inom andra kommuner som bedriver projektverksamhet. Dock bör poängteras att eftersom idealtyperna bara kommer lyfta upp vissa aspekter kan det finnas andra aspekter som är till projektens för-
eller nackdel ur ett demokratiskt perspektiv men som här faller bort. Min studie ska därför inte ses som att dessa tre projekt är mer eller mindre demokratiska utan endast ses utifrån de aspekternas jag undersöker.

3.2.1 Utformande av analysverktyg


3.2.2 Offentligt ethos och projekt – två idealtyper

Efter en inledande metodologisk diskussion ska jag åter knyta kontakt med de teorier, om demokrati och projekt, som presenterades under kapitel två. De utgör
grunden till mina idealtyper, **offentligt etos** och **projekt**. Enligt Baderstens diskussion (se Badersten, 2002) är idealtypernas syfte att bringa ordning i en stor mängd material. Att analysverktyget är ett användbart analyseredskap är därför av stor vikt. För att idealtyperna ska vara behjälpliga och för att svara på uppsatsen frågor, krävs därför en viss avgränsning i mitt teoretiska ramverk.

**Offentlig etos**


Eftersom mina idealtyper kommer vara just abstraktioner och renodlingar tror jag ändå att Lundquists offentliga etos är ett användbart redskap i min studie. En annan notering som Lundquist gör är att offentligt etos inte ska ses som en samling regler utifrån hur förvaltningen ska arbeta. Det ska snarare ligga till grund för diskussioner om förvaltningens och ämbetsmannarollens uppdrag och ansvar (ibid). Det är också det jag hoppas att mina idealtyper och mitt resultat kommer att leda till.

Som jag nämnt under teoriavsnittet inkluderar Lennart Lundquists offentliga etos demokratideal; såsom politisk demokrati, rättsäkerhet och offentlig etik och ekonomiideal; om funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. I min idealtyp väljer jag att lyfta ut politisk demokrati, med process och substanskrav från modellen. Normer om tjänstemannens roll, etiska förhållningssätt samt individers rättsäkerhet är viktiga inom den offentliga förvaltningen men dessa diskussioner hänvisar jag till förslag på framtida forskning. Ekonomiska värden får heller inget större utrymme i denna studie. Detta grundar sig på en diskussion om att ekonomiska värden finns i hela samhället och är inte specifikt för det offentliga, samtidigt som dessa värden bevakas av flera intressegrupper (se diskussion 2.1.4)

**Politisk demokrati**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Processkrav</th>
<th>Substanskrav</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>- <strong>allmänna val av representanter</strong></td>
<td>- <strong>Lagens krav som kan preciseras i</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>som direkt eller indirekt legiterar den offentliga förvaltningen.</td>
<td>detaljstyrning eller formuleras som allmänna målsättningar.</td>
</tr>
<tr>
<td>- <strong>Medborgardeltagande i förvaltningsprocesser ger möjlighet att framföra synpunkter</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- Öppenhet gentemot omgivningen innebär b.la. att samhällsmedlemmar ska ha information om vad</td>
<td>- <strong>Politikernas vilja som kan referera till “viljan” hos direkt valda församlingar eller individuella rollinnehavare, eller</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

|
Förvaltningen företar sig.
- Fri- och rättigheter för medborgare ska beaktas. Dessa fri- och rättigheter utgör ett fundamentalt inslag i all offentlig verksamhet.
- Folkets val och vilja som kan vara relaterade till allmänintresset, särintressen eller klientintressen.

(Lundquist 1998:91f)

För att dessa värden ska bli ett användbart analysredskap i min projektstudie krävs några justeringar. Att allmänna val av representanter har skett, som i sin tur styr förvaltningen och därmed olika projekt är ett antagande som jag gör i studien. Att undersöka och ifrågasätta detta är inte något som kommer öka förståelsen om demokratiska substans- och processvärden specifikt i projekt. Detta gäller även medborgares fri- och rättigheter vilket utifrån idealtypen antas gälla. Däremot är medborgarinflytande och öppenhet i förvaltningen processkrav som är intressant att undersöka. Då det enligt Agevall finns tendenser inom NPM att processkraven får stå tillbaka till förmån för resultat (substanskrav) (se 2.2.3).


*om medborgare fattar beslut efter en omdömesgill och grundlig prövning av olika beslutsalternativ, så är det sannolikt att majoritetsbeslut är korrekt, vilket innebär att det överensstämmer med allmänviljan (Rousseau citerat av Lundström, 2009:28).*

Jag väljer dock att lämna denna diskussion om vad allmänvilja egentligen är och gör det enkelt för mig. Allmänviljan är majoritetens vilja.

Projekt

Min idealtyp för projekt kommer att utgå från Mats Engwalls projektmodell samt den rationella beslutsmodellen. Dessa modeller berör både normativa ideal och utgår från en empirisk teoretisk-grund då aspekter som rationalitet och perfekt information, om olika handlingsalternativ och dess konsekvenser, inkluderas.

Engwalls modell för projekt:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Målsättning</th>
<th>→</th>
<th>Projektgenomförande</th>
<th>→</th>
<th>Målbedömning</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kund</td>
<td>mål</td>
<td>Projektledare</td>
<td>resultat</td>
<td>Kund</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(Engwall, 2002:264)

Den rationella beslutsmodellen går in i projektprocessen som ett ideal om hur denna bör gå till.

Den rationella beslutsmodellen

1. Man har ett klart och tydligt mål
2. Man utformar alternativ handlingsvägar för att nå de uppsatta målen
3. De alternativa handlingarna utvärderas mot målet
4. Det alternativ som ger högst måluppfyllelse väljs och genomförs
   (Sahlin-Andersson, 1996:119)

I min konstruerade projektidealtyp finns det därmed målsättning från kunden, i detta fall förvaltningen. Det läggs dock ingen viktig vid hur målen formuleras, något som enligt Engwalls tidigare diskussion kan bero på att målen ses som givna och neutrala (se 2.2.4) När det finns en målsättning från kunden, genomförs projektet och resultatet utvärderas gentemot målen. Denna utvärdering undersöker om projektororganisationen håller deadline, både ekonomiska och tidsmässiga och i enlighet med moderorganisationens intentioner. I idealtypen finns det också

3.2.3 Två idealtyper

Utifrån diskussionen i 3.2.2 har jag konstruerat dessa två idealtyper.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Offentligt etos</th>
<th>Projekt</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Mål (substans)</strong></td>
<td>Målen är beslutade av folkvalda politiker eller av tjänstemän som har fått ett delegerat ansvar.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Inflytande (process)</strong></td>
<td>Medborgare, klienter särintressen, samt förvaltning har möjligt att framföra synpunkter under projektet.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Insyn (process)</strong></td>
<td>Medborgare och förvaltning har möjlighet till insyn i projektet, både under och efter projektet.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
3.3 Insamling av material

3.3.1 Intervjuer


Jag väljer istället att se på intervjuernas utifrån både dessa aspekter. Nyckelpersoner väljs ut för att de innehär en viss kunskap. För att få en bredd i tankemönster väljer jag att titta på olika roller inom projektet och på tre fall av projekt. På så sätt hoppas jag både få centralitet och bredd i mitt material.

Källkritik är något som lyft upp som vitkigt (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007) och källkritiken kommer vara närvarande i alla mina intervjuer. Jag tror att mina olika intervjuer kommer att ge en samlad bild där jag kan nå en ökad förståelse av projekt även om det enskilda intervjoubjektet naggar i kanten på sanningen åt något håll.

3.3.2 Intervjuobjekt

Vissa av mina intervjuobjekt har varit kontakter in i förvaltningen eller in i forskningen. Mina kontakter befinner sig på stadsförvaltningen i Malmö stad och som forskare på Malmö Högskola. Jag har sedan använt mig av s k snöbolls surval (se Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007:291) där dessa första
intervjun har gett mig information, nya infallsvinklar, intressanta uppslag och förslag på projekt att gå vidare med.

I mina tre undersökta projekt har jag intervjuat en styrgruppsmedlem, en projektledare som har koordinerat samtliga projekt, samt en utvärderare av projekten. Jag har också intervjuat en projektmodellansvarig samt en handläggare på stadsförvaltningen som har gett mig en övergripande bild av projektverksamheten i Malmö.


Mina intervjuer har kompletterats med utvärderingsrapporter och delrapporter, samt arbetsmaterial från projekten. Intervjunerna tillsammans med de olika dokumenten har gett mig en mättnad i materialet och jag upplever att jag utifrån materialet kan beskriva fallen och jämföra med mina idealtyper. Jag upplever också att utsagor från projekten har stärkts av flera källor, vilket har gett mig en någorlunda samlad bild om vad som har hänt.
4 Projekt i Malmö stad

4.1 Unga i Malmö


De åtta projekt som fick tilldelade resurser var *Praktikplats till 1000, Uppsökande verksamhet, Ung i sommar, Räddningstjänst syd, Ungdomsstöd, Demokratiambassadörer, Unga i Fokus* och *SEF Unga* (ibid).

De tre sistnämnda ska undersökas närmare och utgör mitt empiriska material. De tre projekten har valts för att de skiljer sig åt gällande uppdrag, ekonomisk storlek samt vad som hände efter projekttidens slut. Dessa tre projekt hoppas jag kommer ge en bredd i mitt material om projektverksamhet i Malmö stad.

4.1.1 Unga i fokus

Under en konferens började förvaltningschefer i Malmö stad diskutera ungas inflytande i organisationen. Malmö är en ung stad men det var inte något som avspeglades i de olika förvaltningarna. Förvaltningscheferna tyckte att det krävdes krafftag för att få igång en förändring och när de fick reda på att tilläggsbudgeten fanns, utformade de ett projektförslag. Förslaget gick ut på att en ungdom, en projektsekreterare, skulle anställas i respektive förvaltningsledning (Andersson & Saveljeff, 2010; Merlöv, 2013).

Projektet fick en budget på 5,5 miljoner kronor. Det skulle täcka anställningskostnader för 21 projektsekreterare, en till varje förvaltning, i 6-8
månader (ibid) De unga projektsekreterarna skulle vara mellan 19 och 30 år och ha en akademisk examen. Man ville också få en representation av:

Malmö unga vad gäller etniska mönster, kön, akademisk utbildning och ålder (Andersson & Saveljeff, 2010).

60 % av tiden skulle projektsekreterarna arbeta nära förvaltningsledningen och denna tid ansvarade respektive förvaltning för. 40 % skulle ägnas åt förvaltningsövergripande aktiviteter i ett nätverk, bestående av alla projektsekreterare (Merlöv, 2013; Andersson & Saveljeff, 2010:5). En styrgrupp bestående av sju förvaltningschefer och stadsdelschefer ansvarade för projektet och för de 40% av av projektsekreterarnas tid. Men de gav fria tyglar för ungdomarna att själva utforma sitt arbete i detta nätverk.

Styrgruppens motivering till att projektsekreterarna skulle få denna frihet berodde dels på en syn att styrgruppen själva bestod av starka viljor.

i styrgruppen var vi angelägna om att vi inte skulle vara på och pilla där. De som var i styrgruppen är rätt starka personer och kan väldigt lätt bestämma sig för vad man ska göra. Så att vad vi gjorde, var en överenskommelse redan på det första mötet att nu skulle vi inte ta över (Merlöv, 2013).

Samtidigt fanns också betänkligheter på att projektsekreterarna, om det direkt gick in i gängse struktur, skulle bli som alla andra. Och ett sätt att bevara ett ungt perspektiv var att inte styra dessa ungdomar för mycket (Merlöv, 2013).


4.1.2 SEF Unga


125 ungdomar anställdes under sex månader och tillskillnad från Unga i fokus, riktade sig projektet inte bara till högskoleutbildade, utan även till dem utan akademisk examen. Vissa rekryterade ungdomar hade inte gått ut nian (Lannerheim, 2013).


4.1.3 Demokratiambassadörerna

Detta projekt hade ett övergripande syfte; att öka valdeltagandet hos förstagångsväljare samt inspirera till delaktighet i utvecklingen av Malmö (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010:5).

Projektet var förlagt på Utbildningsförvaltningen mellan maj och oktober 2010 och 45 demokratiambassadörer mellan 18-26 anställdes. Tillsammans med fyra samordnare och en projektledare utgjorde de projektorganisationen och de fick självständigt arbeta och utforma projektet utifrån det övergripande syftet.

Förutom projektorganisationen fanns det en styrgrupp, arbetsledare och administrativ personal på utbildningsförvaltningen som var delaktiga i projektet. De var ett stöd i principiella- och i personalrelaterade frågor (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010:8)

Målgruppen för projektet var förstagångsväljare mellan 18-23 år, även om andra åldersgrupper berördes av projektets aktiviteter (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010:5)

PL menar att projektet ledde till att andelen förstagångsväljare ökade samtidigt som de ungdomar som anställdes vidgade sitt kontaktnät och fick färskare referenser, som ledde till anställningar efter projektets slut.


Projektet fick inga ytterligare ekonomiska medel för att fortsätta med projektverksamheten eftersom aktivitetera var knutet kring valet (Lannerheim, 2013). Däremot menar projektledaren och projektamnandaren att det som projektet producerade i form av förslag, tankar och idéer har levtt vidare i andra initiativ och policys (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010).
4.2 En jämförelse med idealtyperna

4.2.1 Mål

Tilläggsbudgeten skulle gå till olika ungdomssatsningar i Malmö stad. De projekt som kom in, ändrades något i förslagen av KS, innan det beslutades om projekten och projektens respektive budget (Lannerheim, 2013).

En utvärderare till SEF Unga menar att planen för varje projekt var generellt utformade, vilket gav ett stort utrymme för de ansvariga förvaltningarna och projektorganisationerna att utforma projekten (Aggestam J., 2010:10).

När det politiska beslutet var taget gavs inga ytterligare direktiv och KS släppte projektet åt projektorganisationerna (Lannerheim, 2013). Men även om KS släppte projekten var KS involverade i insatserna under året och fick rapporter från PL över hur arbetet fortlöpte (Lannerheim, 2013).

PL vill också poängera att även om projektorganisationerna fick ganska stor frihet att utforma sitt projekt innebar det inte att de kunde göra som de ville:

"Projektledningen, det är ju klart man kan ju inte bara rocka loss hej vilt om man har sökt medel. Om man sökt medel för en grej så kan man ju inte göra något helt annat. Men i en diskussion, om man märker att nånting inte funkar som man hade tänkt sig, då diskuterade man det med mig och med deras förvaltningschef naturligtvis också. Vad jag kommer ihåg så var det nog inte så mycket av den sorten. (Lannerheim, 2013)."

Unga i fokus
KS beslutade att varje förvaltning skulle anställa:

en ung Malmöbo mellan 19-30 år, med placering nära förvaltningsledningen med syftet att tillvara ta ungdomarnas idéer om vad som kan göras för att ytterligare framtidsanpassa verksamheterna utifrån befolkningens behov (Andersson & Saveljef, 2010:5.)

I en av projektets uppdragsbeskrivningar står det att:

projektet ska syfta till att hitta nya vägar till att synliggöra de resurser som finns inom de unga i Malmö (Andersson & Saveljef, 2010:9).

När sedan projektets utvärderare har gjort intervjuer med styrgruppsmedlemmar verkar det ha funnits flera syften med projektet och vilket som har varit huvudsyftet har varit oklart (Andersson & Saveljef, 2010:9). I intervjuer och i studiet av projektdokument har de fått fram det som har varit det förväntade utfallet av projektet. Det förväntade utfallet kan tolkas som projektmål och kan sammanfattas i fyra punkter.

1. 21 unga akademiker skulle få anställning nära förvaltningsledningarna i Malmö. Denna anställning skulle ge ungdomarna ett vidgat kontaktnät, färskas referenser och ökad arbetslivfarenhet.
2. Förvaltningen skulle få tillgång till en extra resurs och ett nytt ungt perspektiv som kunde föras in i förvaltningens verksamhet.
4. Arbetet som de unga producerade i projektsekreterarnätverket skulle implementeras i den ordinarie verksamheten.

(Andersson & Saveljeff, 2010:11).

**SEF Unga**

**Demokratiambassadörerna**
KS beslutade att, inom ramen för tilläggsbudgeten, ge extra stöd för att öka andelen förstagångsväljare. I projekts uppdragsbeskrivning står det att projektets syfte är

*att med fokus på unga, informera och engagera kring demokratifrågor samt deltagande i val och samhällsutveckling* (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010:5f).

Detta syfte specificerades i två målsättningar där projektet skulle:

1. öka andelen förstagångsväljare
2. inspirera och engagera kring delaktighet i utveckling av Malmö (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010)

**4.2.2 Genomförande**

**Projektdirektiv**
Vid tiden för projekten fanns det inga projektdirektiv inom Malmö stad om hur projekt skulle bedrivas och varje förvaltningen gjorde på sitt sätt (Mulagic, 2013). Det fanns dock fem stycken projektmodellmallar där exempel på projektplan och utvärdering fanns. Men man visste inte om man skulle använda alla, i vilken ordning och vilken projektmodell mallarna byggde på *(ibid).*
Enligt PL fanns det inga mallar som projekten följde (Lannerheim, 2013). Och en styrgruppsmedlem för *Unga i fokus* svarar på min fråga om det fanns några projektsrytningsdirektiv och om de följdes:

*Inte ett dugg. Alltså det var möjligt att det fanns med det var inte något som vi följde*

(Merlöv, 2013)

**Alternativa handlingsvägar**

*Unga i fokus*

Efter en intervju med en styrgruppsmedlem och en analys av utvärderingsrapporter har det inte funnits några alternativa handlingsvägar för måluppfyllelse. Det utesluter dock inte att det har funnits diskussioner om olika alternativ i exempelvis inledande diskussioner på förvaltningschefkonferensen, i styrgruppen eller i KS.

*SEF Unga*

Inom SEF Unga skedde en förändring under projektets gång vilket kan vara en konsekvens av att alternativa handlingsvägar diskuterades. Den ursprungliga idén var att kopiera serviceförvaltningens organisation, men det blev istället ett kommunalt bemanningsföretag. Enligt utvärderarna berodde denna förändring på att det sågs som en mer effektiv metod för att nå målet om att unga skulle få anställning även efter projekttdens slut och för att bidra till föryngring av Malmö stad (Aggestam, o.a., 2012:13).

*Demokratiambassadörerna*

Efter en analys av projektets utvärderingsrapport, har inte olika alternativa handlingsvägar utvärderats i förhållande till måluppfyllelsen. Det har däremot funnits olika aktiviteter inom projektet som har genomförts och som har riktat in sig på olika delar av måluppfyllelsen (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010). Även om det inte har nämnts i utvärderingen utesluter det inte att diskussioner om olika alternativ har förts.

**4.2.3 Måluppfyllelse**

*Unga i fokus*

Enligt projektets utvärderingsrapport kan projektet både se som lyckat och mindre lyckat i förhållande till måluppfyllelsen. 21 unga akademiker anställdes, och dessa projektsekreterare fick ett vidgat kontaktnät. Ett halvår efter projektets slut hade hälften kvar sin anställning och några hade andra anställningar inom Malmö stad. Några hade också fått anställning i en organisation eller företag utanför Malmö stad (Aggestam, o.a., 2012). För förvaltningen var projektet lyckat.
för att de hade fått in en resurs och ett ungt perspektiv genom anställningarna. En i projektets styrgrupp uttrycker det:

*Det som vi ville har vi uppnått med råge. Det som vi ville, var att vi skulle se unga medarbetare som goda medarbetare även om man inte har jobbat så länge. Vi ville få in nya perspektiv från högskola och universitet men också nya perspektiv från att man är född i en annan tid (Merlöv, 2013).*

Styrgruppsmedlemmen menade också att det har skett en attitydförändring och att ungdomsperspektivet har hållit i sig efter projektets slut (Merlöv, 2013).

Till det mindre positiva hör enligt utvärderingsförfattarna att medelåldern bland projektsekreterarna låg på 27 år, vilket enligt dem innebär att projektet delvis missar målet för unga i Malmö stad (Aggestam, o.a., 2012).

Det fanns också en otydlig styrning från styrgruppen till projektsekreterarna och de fria tygorna skapade frustration och man visste inte vad man skulle leverera och till vem. Det fanns ingen tydlig mottagare varken för projektsekreterare-nätverket eller hur erfarenheter och perspektiv skulle tas om hand efter projektets slut och föras in i den ordinarie verksamheten (Andersson & Saveljeff, 2010).

Ett mål med projektet var också att stärka Malmö stads varumärke som attraktiv arbetsgivare. Utvärderarna skickade ut en enkät till ungdomarna där förvaltningarna fick både ris och ros. Vissa tyckte att de hade fått en positiv bild av Malmö där de hade fått en större inblick hur förvaltningen arbetade och hur man kunde påverka sin egen vardag genom förvaltningsarbete. Andra tyckte att deras fördomar om en trög kommunal byråkratisk struktur hade besannats efter sin anställning i Malmö stad (*ibid*).

Projektet drog ut något på tiden, men det drog även igång lite sent och enligt en utvärderare så tror han att projektet tidsmässigt och ekonomiskt höll sig inom ramarna (Fred, 2013).

**SEF Unga**


Vid projektets slut hade 90 % av deltagarna arbete eller hade börjat studera. (Aggestam, o.a., 2012:13).

PL beskriver projektet

*De fick ju jobb så det bara stod härliga till. Först fick de ju jobb ute i förvaltningarna men sen så blev de utslussade till andra jobb utifrån referenser, eller också så fick de behålla det jobbet*
Dock kan det vara intressant att poängtera att alla ungdomar inte var arbetslösa vid anställningsstillfället (Aggestam J., 2010:26).

Sex månaders efter projektets avslut gjorde Malmö Högskola en uppföljning som visade på ett fortsatt bra resultat och de drar slutsatsen att projektet har fått gott genomslag i kvantitative termer (Aggestam, o.a., 2012:14f).


Demokratiambassadörer

Enligt utvärderingsförfattarna, som är projektledaren och projektets samordnare, har det inte tidigare funnits statistik över valdeltagande för förstagångsväljare i Malmö stad. Inom ramen för projektet har man därför sammanställt statistik från 2006 och jämfört med resultat för 2010. Utifrån denna statistik menar författarna att projektet har bidragit till en ökning av valdeltagandet med 4,7% bland förstagångsväljare och 2,07% hos befolkningen totalt (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010:35f).

De menar att projektet har främjat egenmakt genom att demokratiambassadörerna har varit delaktiga i hela projektets verksamhet. Denna delaktighet har stärkt ungdomarnas självförtroende. De menar också att ungdomarnas delaktighet och engagemang, genom projektet, har lyfts upp på den politiska kommunala agendan (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010:35).

Projektet har också påbörjat en diskussion om ungas inflytande i Malmö. Tankarna från projektet har förts vidare till två initiativ; *Jag bor i Malmöpolicy* och Demokratiambassadörernas *Malmöinitiativ (ibid)*.

Utifrån en analys av utvärderingsrapporten hölls sig projektet inom de ekonomiska och tidsmässiga ramarna (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010).
4.2.4 Insyn

PL höll sig a jour med vad som hände i varje projekt under projekttidens gång.

Och sen så levererade jag till KS med jämna mellanrum vad som pågick och det innebar att jag fanns och lyssnade av och tog reda på saker och ting i de olika projekten. Och så skrev jag korta rapporter på några sidor rätt så frekvent, för att man skulle veta vad som hände med pengarna och så (Lannerheim, 2013).

PL uppgör också att allt som rapporteras till KS är offentliga handlingar. Hon menar också att malmöbor hade möjlighet att kontakta henne och begära ut information om projekten och att hennes kontaktuppgifter fanns på Malmö stads hemsida (Lannerheim, 2013).

Förutom löpande rapportering till KS, rapporterade också SEF Unga, Unga i fokus och Demokratiambassadörerna till sina projektägare, d.v.s. förvaltningen och till projektns styrgrupper (ibid).

Unga i fokus och SEF Unga

Förutom den löpande rapporteringen beslutade styrgruppen, för alla projektinsatserna, att en större utvärdering skulle ske av Unga i fokus och SEF Unga. De var de största satsningarna och bedömdes som mer komplexa. Malmö Högskola fick i uppdrag att genomföra utvärderingen (Lannerheim, 2013).


Slutrapporterna publicerade på Malmö Högskolas hemsida men delrapporterna fanns inte tillgängliga på internet. De var enligt en av utvärderarna mer tänkta som arbetsmaterial för att informera aktörer i respektive projekt om hur projekten fortlöpte. Däremot menar utvärderaren att delrapporterna var offentliga och kunde begäras ut av intresserade medborgare (Fred, 2013). Vad gäller insyn under projektets gång borde man, enligt en utvärderare, också beakta att projekten fick
beviljade medel i februari och de skulle genomföras under samma år (ibid). Det var en begränsad tid som medborgarna kunde ha insyn, under projektens gång.

Demokratiambassadörerna

4.2.5 Inflytande

Unga i fokus
Medborgare har haft inflytande i projektet genom att de har kunnat kontakta PL eller projektorrganisationen för att framföra synpunkter (Lannerheim, 2013).

En från förvaltningen utomstående aktör som har varit involverad i projektet är Arbetsförmedlingen.

Jo vi hade kontakt med dem vid rekruteringen, så att de var ju faktiskt väldigt involverade. Det var de som inspirerade till de här ”speed-dating” och de regisserade dem också (Merlöv, 2013).


De övriga 60% styrade respektive förvaltning över och bland projektsekretärarna råder de delade meningar om hur delaktiga de var att utföra detta arbete. Några upplever att de har blivit lyssnade till, både av sin chef och andra kollegor. Andra
upplever att de inte känt sig delaktiga alls och att de har, av sina kollegor, blivit benämnda som praktikanten eller ungdomen (Andersson & Saveljeff, 2010:19).

Förutom att förvaltningarna har styrt över de 60% har det också haft inflytande över hela projektet. Såtillvida att fas två i utvärderingen undersökte hur förvaltningarna hade blivit påverkade av projektet. Om sedan projektorganisationen har tagit till sig förvaltningens synpunkter kan inte utläsas i det insamlade materialet.

Sammanfattningsvis kan man säga att eftersom förvaltningen styrde över en så pass stor del, var projektet inte autonomt och fick inte arbeta fritt från andra aktörer. Däremot så styrdes 40%, av projektorganisationen själv (strygrupp och projektsekreterare), vilket kan ses som att det fanns en autonom del i projektet. Klintintresset, som härmed även är projektsekreterarnas intresse, har haft inflytande. Inget särintresse har funnits och medborgare har haft möjlighet att framföra synpunkter.

**SEF Unga**

Precis som Unga i fokus, har medborgare kunnat kontakta PL för att framföra synpunkter om projektet (Lannerheim, 2013). SEF Unga har också haft egen blogg med information och kontaktuppgifter (SEF Unga Wordpress, 2010)


De projektanställda ungdomarna, som även här är klienterna, hade olika möjlighet till inflytande. En del sågs som praktikanter och hade inte så stor möjlighet att påverka sitt arbete medan andra fick större frihet att utforma sina arbetsuppgifter (ibid).

Sammanfattningsvis kan man säga att förvaltningen hade större inflytande på projektet jämfört med Unga i fokus. Klientinflytande var mindre eftersom det anställda ungdomarna styrdes till 100% av sina förvaltningar.

**Demokratiambassadörerna**

Projektorganisationen fick utarbeta och driva projektet och organisationen har varit platt och avstängt mellan projektleiding och demokratiambassadörer har varit liten. Det har, enligt författarna, inneburit att demokratiambassadörerna har stått nära och kunnat påverka verksamheten (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010:1f). Förvaltningen har dock haft representanter som har varit med och styrt i principiella och personalrelaterade frågor (se 4.1.3) så man kan inte säga att projektorganisationen varit helt autonom.

37
Projekorganisationen har samverkat med olika föreningar, gymnasieskolor och andra aktörer i civila samhället under projektets gång för att organiserar aktiviteter (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010:11). Om dessa är särintressen går självklart att diskutera, men flera utomstående aktörer har varit inblandade.


En aspekt som är intressant att lyfta upp är demokratiambassadörerna och hela projektets relation till övrig kommunal verksamhet. Rapporten uppger att en del av ambassadörerna har upplevt att de inte har behandlats som en del av förvaltningen och som ordinarie tjänstemän. Ungdomsprojekt har uppfattats av förvaltningen som osериösa lågstatus projekt (Haugthon, Kihlsten, Lundmark, & Redzic, 2010:15f) Projektet har upplevts som en fristående projektorganisation, mellan Malmö stad och förstagångsväljare (ibid). Även om demokratiambassadörerna hade möjlighet att påverka sitt eget projekt, hade de mindre möjlighet att påverka förvaltningen, även fast de var anställda och inte bara medborgare.

4.3 En analytisk reflektion

4.3.1 Element av demokratiska substans- och processvärden i projekten

Min frågeställning lyder:
- **I vilken utsträckning finns det demokratiska substans- och processvärden projekten?**
- **Får något av dem företräde?**

Alla tre projekt har inslag av demokratiska substans- och processvärden. Genom en jämförelse mellan projekten och idealtyperna kan vi se att samtliga projekt har element av substans. Det finns mål. De är beslutade av politikerna på en rätt övergripande nivå, som sedan har fått formuleras till mer mätbara mål av förvaltning och projektorganisation. Vad gäller måluppfyllelsen har vissa mål
uppnåtts bättre än andra. I samtliga projekten har målen nåtts till viss del och projekten har hållit sig inom tids- och ekonomiska ramar. Det har dock inte funnits några projekt registrationsjämförelse för hur projekten ska bedrivas.

När vi går vidare till i vilken utsträckning det finns demokratiska processvärdet krävs det en mer utvecklad diskussion. Alternativa handlingsvägar, som kan ses som en projekt process, har kunnat mättas i ett projekt, SEF Unga. I de andra projekten har inte alternativa handlingsvägar kunnat utläsas i materialet, men samtidigt går det inte att utesluta att det har funnits. En fråga man kan ställa sig är hur utvecklad ett alternativt handlingsalternativ måste vara, för att vara just ett alternativ. Räcker det med en muntlig diskussion eller krävs det en skriftlig dokumentation med för- och nackdelar?

Gällande insyn har samtliga projekt haft inslag av detta men i olika utsträckning. För SEF Unga och Unga i fokus har det funnits en mer formaliserad insyn på grund av Malmö högskolas utvärdering. Uppföljning och intervjuer med förvaltning och projektmedarbetare har gjorts, som har ökat insynen i projekten. I alla fall för projektns aktörer. Eftersom delrapporter inte enkelt har gjorts tillgängliga för medborgare, exempelvis genom att publiceras på internet, kan man inte säga att medborgarinflytande har varit stort. Men möjligheten till insyn har funnits. Hos Demokratiambassadörerna har det funnits insyn i form av rapportering till förvaltningen och PL. Dessa aktörer hade insyn som medborgarna kunde ta del av eftersom alla handlingar ska vara offentliga. Alla projekten har haft insyn i form av efterkontroll, genom utvärderingsrapporter som har funnits tillgängliga på internet.

Inflytande har funnits i projekten, men även här skiljer det sig åt. Skillnaden ligger i hur mycket förvaltningen respektive klientintresse och särintresse har haft inflytande. Medborgarinflytandet har varit detsamma i samtliga projekt. Precis som på alternativa handlingsvägar kan man ställa sig frågan vad som är mycket eller lite inflytande och insyn. Var går gränsen för vad som är tillräcklig insyn eller inflytande för att det demokratiska processkravet ska anses vara uppnått? Frågan är om min metod hade kunnat utvecklas för att fånga denna aspekt. Samtidigt kan vi återgå till en diskussion i del 2.2.3. där Lena Agevall menar att kvantitativa resultatmål är lättare att mäta än till exempel demokratiska processvärdet. Substans är lättare att mäta än process.

Det är svårt att ställa demokratisk substans och demokratisk process emot varandra. Det blir därför svårt att ge ett tydligt svar på frågan om något värde har fått företräde.

4.3.2 Demokratisk process, demokratisk substans och projekt

När vi nu har svarat på uppsatsen frågeställning ska vi gå upp på abstraktionstegnen för att undersöka om uppsatsen kan besvara det övergripande syftet. Syftet med uppsatsen har varit:
att undersöka hur projekt inom offentlig sektor förhåller sig till demokratiska substans- och processvärden. Får något företräde?


Ytterligare kritik mot idealtypen som tas upp i del 3.2.1 är att man trycker in eller sträcker ut sitt material för att de ska passa idealtyperna. Ett stort material blir då föremål för tolkning. Här är intersubjektiviteten viktig och jag som forskare ska motivera och redogöra för mina val. Detta visar jag genom en grundlig presentation av mitt analyseinstrument och respektive projekt, för att uppsatsen ska bli så transparent som möjligt.

slutarapotter kan exempelvis jämföras med att titta på svårförståliga budgetresultat och verksamhetsredovisningar för varje separat kommunal förvaltning.


4.3.3 Samhällslikheter


Jag tror att min uppsats kan bidra med att öka medvetenheten för demokratiska substans- och processvärden hos tjänstemän i Malmö stad vid projektarbete. Jag tror också att min uppsats kan öka medvetenheten om
demokratiska substans- och processvärden i projekt även i andra kommuner. Slutligen tror jag att mitt resultat kan bidra till forskning både om projekt, men även till demokratiforskning rent generellt. Lundquist menar att demokrativärden ofta kommer i skymundan vid analys av offentlig sektor, medan ekonomivärden bevakas av starka yrkesgrupper (se referens 2.1.4). Därför är det alltid viktigt att som statsvetare undersöka och granska demokrativärden, vare sig det är i projekt eller i ordinarie kommunal verksamhet. Alla studier om hur den offentliga sektorn fungerar leder till mer kunskap, och alla bidrag borde tas emot med öppna armar.

4.4 Förslag på framtida forskning

Efter min analys vill jag ge några förslag på framtida forskning. Det vore intressant att jämföra demokratiska substans- och processvärden i projekt med ordinarie kommunal verksamhet. Skiljer det sig åt och på vilket sätt? Det skulle också vara intressant att undersöka andra projekt, för att undersöka om likheter finns med mina fall och andra projekt. Slutligen skulle det vara intressant att undersöka andra demokrativärden av Lennart Lundquists offentligt etos på projektverksamhet. Hur agera exempelvis projektledare och projektorganisation i förhållande till offentlig etik och rättsäkerhet?
5 Executive summary

All work, independently of the business category and the purpose of the work, would be more effective, more flexible and more profitable if it was organized as a project. This is a normative view of project organization that has been spread to different sectors in the society. There is no single definition of a project. One common attribute is that it is demarcated from the ordinary organization. Project is also often created to solve a specific task, during a limited amount of time. The task should also be solved with allocated resources.

Project organization has its roots from the early 20th century. During the Second World War the Allies realized that to win the war, they needed collaboration between science and military. The work was organized through temporal organizations with specified goals, projects. After the war, the project organization was used in the American space and military industries. Project also became a discipline in science, called Project Management. During the 80s, the public sector in the United States became interested in project management. They were searching for methods to minimize budget and time overruns and to control outcomes that were delivered by different contractors.

In Sweden the interest of project organization has increased in the public sector. Agneta Abrahamsson and Lena Agevall, two Swedish scholars, cite that different parts of the public sector are organized as projects, even the core of the welfare sector such as health care and education. They call this development the “projectification of the welfare sector”.

Why projects have become so popular can be traced back to the normative view that is explained in the first sentences in this summary. A project, that is dividing the work in to smaller cells, is also easier to control and more possible to govern than larger organizations. Subsidies from the nation state and the European Union are also given through project financing.

Even if project is described with normative values, scholars do consider that project is a problematic way to organize the public sector. Many projects are never implemented in the ordinary organization and this creates distrust among the citizens for the politicians and for the public sector in general. It is also considered problematic to organize structural long-term problems, as unemployment and integration, through temporary organizations. The projects also affect the employees in the public sector, they become project workers.

Project is a form of New Public Management, NPM. NPM is a doctrine that has influenced the Swedish public sector since the 1980s. The doctrine is a hybrid of different elements, inspired from the organization of private companies.

NPM is, according to Lena Agevall, affecting the democratic values in the public sector. The democratic process, how decisions are created, tend to become less important than the democratic substance, the result of the decisions. This is
problematic since democratic process and democratic substance are equally important in the democratic system. The aim of this master thesis is to inquire how projects in the Swedish public sector are treating democratic process and democratic substance. Has some value a primary position?

The research is carried out by looking at three projects in Malmö. Interviews with project actors are analyzed together with project documents. The material is compared with two ideal types. The first ideal type is based on a public ethos that has been developed from different democratic theories. In the public ethos there are values of democratic substance and democratic process. In democratic process, the influence and transparency of the public decisions are important aspects. To fulfill the ideal type the citizens, clients and other external actors, that are active in the political area of the project, should be able to have an insight in the project. They should also be able to influence the project. Democratic substance in the ideal type is the political will of the governing political party and the common interest. Those are specified in project objectives and project directives. The public ethos also demands that the project objectives are reached and that there are no overruns of the time and budget.

The project ideal type is based on project theory. Project goals and their fulfillment exist as elements. Autonomy from the agencies and other actors is important and evaluation shall be made after the project has ended. Project also includes a process element of different alternatives. Different alternatives should be evaluated to the fulfillment of the goal. The alternative with the highest fulfillment of the goal should be chosen.

The three projects in Malmö were carried out in the year of 2010. The political majority had decided upon a supplementing budget of 50 million SEK. This was directed to eight different projects for the young citizen in Malmö. The three inquired projects in the thesis are SEF Unga, Unga i Focus, and Demokratiambassadörerna. The project goals of SEF Unga and Unga i Focus were to hire young unemployed citizen of Malmö in different agencies, as project workers. The project founders considered a need for a young perspective in the agencies. The project goal was also that the municipality should become a more attractive employer among the young population in Malmö. One other purpose was that the project workers should be employed in the agencies or in private companies after the projects was ended. The purpose of the project of Demokratiambassadörerna was to hire young people as ambassadors of democracy. Their task was to increase the percentage of voters among the young population in the city. The aim of the project was also to increase the young citizen’s participation in the development of Malmö.

In all three projects there are elements of democratic substance. All project goals were decided by the political majority in Malmö. The goals were decided on a general level. The project organization and the agency, that owned the project, had a great influence to create the more specific project goals and projects plans. The goals were also fulfilled and there were no time or budget overruns.

In the three projects there are also elements of democratic process. The projects continuously reported to a coordinator of all the projects. She then reported to the politicians about the projects. These reports were available for
citizens through protocols, if they wanted to find out what was going on in the project. *SEF Unga* and *Unga i focus* were also evaluated by Malmö Högskola. Progress reports were published and seminars with project actors were organized. These reports and seminars were mainly open and available for the different project actors. But if citizens wanted the information, the documents were open and public. Evaluation reports were written for all three projects and they were published on the internet.

According to the democratic process influence, the clients of the project had much influence. In *Unga i focus* the young employees reported to have influence over 40% of their time, the time that took place in a network. In this network, the young project workers should create their own solutions for different tasks in the agencies of Malmö. In *Demokratiambassadörerna*, the ambassadors of democracy had a great influence of creating the different activities in the project. In *SEF Unga* the influence of the clients, the employed youth, was smaller. It also differed among the project workers depending on which agency they worked in. In the collected material there are no implications of influence from other extern actors in the projects process, except from the employment agency, *Arbetsförmedlingen*. The final examined process is if there were different alternatives evaluated in the projects. In *SEF Unga* there had been discussions about different alternatives. From the material collected from *Unga i focus* and *Demokratiambassadörerna*, there are no indications of different alternatives. But the material cannot exclude that there have been discussions of different alternatives in the two projects. One concluding comment is that elements of democratic process from the ideal type exist in the projects. The question is however, to what extent it exists. Democratic process is harder to measure than democratic substance. It is also difficult from the material to analyze if any democratic value, substance or process, has a primary position. Further research is required.
Referenser


Regeringsformen.


SFS, Svensk författningssamling (1980).


**Intervjuer**

Fred, Mats. (den 22 November 2013). Utvärderare, Unga i fokus. Malmö Högskola

Handläggare (den 31 Oktober 2013) Handläggare, Malmö stad.


Mulagic, Selma. (den 11 December 2013). IT-och projektmodellansvarig. Stadskontoret, Malmö stad
Intervjугuide

Mina intervjufrågor varierade beroende på intervjuperson. Personerna intervjuades i egenskap av sin roll i projekten och att de hade en viss kunskap. De var tänkt att de olika intervjuerna skulle ge mig information om olika delar av projekten. Därför skiljde sig frågorna åt. Nedan presenteras en tematisk och övergripande intervjугuide med en variaton av frågor som ställdes till de olika intervjupersonerna.

Tema 1: Projektprocessen
- Vilka projekt ingick i projektsatsningen? Fanns det andra projekt, som ansökte om pengar men som inte fick det beviljat?
- Hur gick det till när projekten skapades? Vilka deltog i processen?
- Fanns det några direktiv från kommunstyrelsen om innehåll i projektmål och syfte?
- Vem beslutade om projektets mål och syfte?
- Fick projekten de resurser som efterfrågades, varför/varför inte?

Tema 2: Projektgenomförande och inflytande
- Funderade ni på andra handlingsalternativ?
- Använde ni de tilldelade projektpengarna på ett effektivt sätt?
- Fanns det riktlinjer eller direktiv för projekten och följdes det?
- Fanns det några informella förhållningssätt i förvaltningen om projekt som kunde varit styrande?
- Hur såg relationen ut mellan kommunstyrelse, förvaltning, styrgrupp och projektmedarbetare under projektens gång?
- I vilken utsträckning hade deltagarna i projekten möjlighet att påverka projekten?
- Arbetade ni ihop med andra externt aktörer i projektet?

Tema 3: Rapportering och insyn
- Fanns det någonting i projektet som ni tänkte att ni skulle gjort annorlunda?
- Hur rapporterades arbetet i projektet? Under och efter projektets slut? Vilka hade tillgång till detta (förvaltning, politiker, allmänheten)?
- Fanns det några krav om rapportering/utvärdering/uppföljning som all projekten skulle följa?
- Hur var delseminarierna i SEF Unga och Unga i fokus utformade? Vilka deltog? Var de öppna för allmänheten?
- Höll sig projekten inom ekonomiska och tidsmässiga ramar?
- Blev projektrapporteringarna till kommunstyrelsen upptagna i sammantänkningas protokoll? Blev rapporterna offentliga för Malmöbor?
- Hade Malmöbor möjlighet att kontakt dig (projektledaren) eller projektens styrgrupp?
- Kom det in synpunkter från malmöbor om de olika projekten under projektens gång?
- Fanns delrapporterna från SEF Unga och Unga i fokus tillgängliga på internet? Kunde allmänheten ta del av dem eller var det bara för intern information?