

# Implementering, vad är det och varför sker det inte med automatik?

Teori och kriterier för hur implementering bör bedrivas

Ola Möller  
Ann Abrahamsson

## **Abstract**

This paper is about how to define and improve implementation. It is based on a study of how a Swedish local authority has been working with seven labour-market projects and whether or not it has been successful in implementing the results. The methods we have used are interviews and examined project documents.

The applied implementation theory consists of three central concepts; understanding, ability and willingness. An organization theory of culture has also partly been used.

The outcome indicates that an organization must be aware of four perspectives in order to be successful, by going from a project to being part of the ongoing organization. These are: Explicit implementation goals at the outset, from beginning to end. A management team with explicit responsibilities and clear leadership. A good economic basis for implementation and no legal restraints on implementing the project method, once it is completed.

We hope further studies are going to be made along the same theme: how local authority projects can achieve long term effects in accordance with the Lisbon strategy.

1	Inledning.....	4
2	Bakgrund .....	4
3	Syfte .....	5
3.1	Frågeställning .....	5
4	Metodgenomgång.....	5
4.1	Kvalitativ jämförande fallstudie .....	5
4.2	Projektutvärderingarna .....	6
4.3	Intervjuerna.....	6
4.4	Forskarrollen.....	7
4.5	Operationalisering av begreppet implementering.....	8
4.6	Tidigare forskning .....	8
4.7	Presentation av de sju projekten .....	9
5	Teoripresentation.....	12
5.1	Förstå, kunna och vilja.....	12
5.2	Organisationskultur .....	13
6	Implementering i praktiken .....	15
6.1	Implementeringsmål .....	15
6.1.1	Personalen .....	17
6.2	Ledningen och styrgrupperna .....	17
6.3	Lagar och tolkningar.....	19
6.4	Budgeten.....	21
7	Slutsatser .....	24
7.1	Rekommendationer.....	25
8	Epilog .....	26
9	Sammanfattning .....	28
10	Referenslista .....	29
10.1	Material .....	29
10.2	Litteratur .....	29
11	Bilagor.....	31
11.1	Frågeställningar vid intervjuerna .....	31
11.2	Uttag från styrkortsrapport 2006.....	32
11.3	Sammanställning av projekten.....	33

## 1 Inledning

Att arbeta i projektform är mycket vanligt förekommande i arbetslivet. Om projektet varit lyckosamt och framgångsrikt bör projektresultaten tas tillvara. Dock uppstår det i många fall problem när man ska gå från projekt till drift i ordinarie verksamhet. Projekten fallerar i implementeringsfasen. Det är denna problematik som intresserar oss.

Implementering, vad är det egentligen? Vad är det för kriterier som behöver vara uppfyllda för att en implementering ska ske? Hur går man till väga för att nå implementering? Inte bara teoretiskt men hur kan man med teorins hjälp för att få det att landa i verksamheten.

Vi är två universitetsstudenter som har skrivit denna uppsats. Ola har uppdrag som fritidspolitiker med stort samhällsengagemang och filosofie magister i sociologi. Ann arbetar även som tjänsteman inom Helsingborgs stad, utvecklingsnämndens förvaltning (UVN) med uppdraget att bl.a. arbeta med implementeringsprocessen. Denna studie är hjälp till självhjälp för Ann i hennes dagliga arbete.

Vi har valt att utgå från UVN som utvecklar den lokala arbetsmarknadspolitiken genom bl.a. projekt medfinansierade av Europeiska Socialfonden (ESF). Det är åtskilliga miljoner som förvaltningen har erhållit från fonden. Under årens lopp har det förts diskussioner inom förvaltningen om allt ifrån att inget överhuvudtaget tas tillvara av metoderna som har utvecklats, testats och utvärderats, till det att det har hävdats att metoderna har implementerats i ordinarie verksamhet. Hur kan meningar gå så vitt isär och vad är det för diskussioner som ligger bakom förvirringen?

Det har även förts diskussioner kring ansvarsfrågan. Vem är det egentligen som har ansvaret för att projektresultatet överförs till ordinarie verksamhet efter projektets slut. Är det projektledaren eller styrgruppen, eller är det kanske någon annan som bör ha detta ansvar? Budgetfrågan är ett annat återkommande argumentet. Det finns helt enkelt inga pengar. Utvecklingen har skett i en exklusiv projektform och därefter har man inte råd att köra det vidare. Det är bland annat dessa argument och ett antal andra som vi sökt finna struktur i. Denna studie är högst relevant för förvaltningen, men den kan säkert även bidra till andra verksamheters utveckling när det gäller att gå från projekt till drift i ordinarie verksamhet efter projektets slut vid framgångsrika och önskvärda resultat.

## 2 Bakgrund

Det finns problemställningar som man behöver titta närmare på för att de ska kunna lösas i verkligheten. Att få djupdyka och finna förklaringar till varför saker och ting sker, eller rättare sagt varför de inte sker, är drivkraften i denna studie. Problemställningarna har ställts utifrån att de har upplevts och upplevs fortfarande.

Frågeställningarna har ställts utifrån hur UVN bedriver arbetsmarknadsprojekt med hjälp av medel från ESF och hur resultaten tas till vara. Projekt har avlösts med nya projekt och farhågorna är att väldigt lite har tagits till vara. Något har gått snett.

UVN:s huvudansvar är att arbeta för att hos förvaltningen aktuella personer ska komma till självförsörjning. Förvaltningen ansvarar för försörjningsstöd, introduktion av flyktingar, integrationsfrågor och vuxenutbildning samt att arbetsmarknadsfrågorna ska löpa som en röd tråd genom sakområdena. Förvaltningen erbjuder och erbjuder än idag de arbetslösa försörjningsstödstagarna lokala arbetsmarknadsåtgärder i privat eller offentlig regi. Utöver

ordinarie verksamhet bedriver förvaltningen arbetsmarknadsprojekt som är medfinansierade av ESF. Förvaltningen har valt att vara ägare av projekten och att driva dem i denna form med extern finansiering.

Vi har valt att koncentrera vår studie till de sju projekt som bedrevs under perioden 2004-2007. De sju projekten var Drivkraft, Jobb Danmark, Access till Skåne, Plattformen, Helsingborgsgnistan, PRAM och UP-2004. Samarbete med Arbetsförmedlingen och/eller Försäkringskassan förekom i princip i alla projekten, dock i olika hög grad. Vårt fokus i denna studie är att belysa hur implementeringsarbetet sett ut inom UVN och ge rekommendationer för framtiden.

Vi hoppas att denna studie ska vara till gagn för UVN och andra organisationer med liknande problematik där externa medel tillkommer för att utveckla arbetet på lång sikt.

### **3 Syfte**

Syftet med denna uppsats är att belysa, analysera och rekommendera vilka kriterier som enligt vår mening bör vara uppfyllda och hur man ska gå tillväga för att nå implementering dvs. att gå från projekt till drift i ordinarie verksamhet, vid lyckosamt resultat. Detta för att ta till vara på projektresultaten och kunna bedriva utvecklingsarbete med långvariga effekter.

#### **3.1 Frågeställning**

Frågeställningarna som vi kommer att arbeta utifrån i detta arbete lyder:

1. Varför genomförs eller varför genomförs inte implementering av det som har arbetats fram i projekt efter projektens slut?
2. Vilka rekommendationer kan ges om hur man ska bedriva implementeringsprocesser i framtiden?

### **4 Metodgenomgång**

#### **4.1 Kvalitativ jämförande fallstudie**

Vår studie är en ”ex post facto”-studie då vi av förklarliga skäl inte kan reprisera projekten eller dess eventuella implementering (Teorell&Svensson 2007, sid 80). För att samla in material har vi därför använt oss av informantintervjuer. I vår analys av projektutvärderingarna upptäckte vi en avsaknad av klara riktlinjer för hur implementeringen av projekten skulle gå till. Då vi velat försöka få denna uppfattning bekräftad har vi rört oss mycket i en tolkning av hur de projektansvariga har upplevt detta och hur de har förhållit sig till den framtida implementeringen av projekten i den ordinarie verksamheten. Genom att vi här har drivit ett antal frågeställningar och testat dessa mot informanternas kunskaper och upplevelser av projekten har vi tillämpat en hypotetisk-deduktiv metod i vårt arbete och i våra intervjuer (Teorell&Svensson 2007, sid 99). Våra förkunskaper, och studierna av projektutvärderingarna, har lett oss via våra egna hypoteser genom arbetet och vi uppfattar att våra informanter har bekräftat våra hypoteser till stor del.

Vi har i undersökningen generaliserat då vi jämför sju olika projekt och dess respektive utfall med varandra. Generaliserbarhet har vi ansett funnits då vi har funnit stora likheter i de olika projekten varför vi upplevt projekten som snarlika i både upplägg och utfall. Någoting har i våra projekt varit fallet X och utfallet, implementeringen, är Y. Vår studie har varit ett fall av implementering och vi har därför varit tvungna att isolera vad det varit i projekten, vad som varit X:et, som gjort att implementeringen inte genomförts och varför projektresultaten inte tagits till vara (Teorell&Svensson 2007, sid 64).

## 4.2 Projektutvärderingarna

För att ha ett underlag att gå på inför intervjuerna av våra informanter, och för att själva börja söka svaren på de frågor vi skulle ställa har vi valt att gå igenom de sju projekten i fråga. Dessa projekt var valda utifrån sin karaktär av arbetsmarknadsprojekt, drivna av UVN, med ekonomiska medel från ESF. Projekten låg även nära varandra i tid och det fanns stora likheter emellan projektens utformning och genomförande. På så sätt blev projekten, som tidigare nämnts, X i form av den oberoende variabeln i vår undersökning och var dessutom utvalda i form av den så kallade "most likely"-metoden (Teorell&Svensson 2007, sid 154). Projekten har alla, i olika grad, misslyckats med implementeringen i den ordinarie verksamheten och blir således alla intressanta utifrån det perspektivet. Det bidrar även, som ovan nämnts, till generaliserbarheten.

## 4.3 Intervjuerna

Intervjupersonerna har valts ut på basis av deras roll i projekten. Varje projekt har haft en ansvarig och det är dessa personer som vi intervjuat. I och med att vi valt ut projektansvariga har vi gjort ett strategiskt urval och detta har baserats på att projektansvariga är dem som har haft det övergripande ansvaret för att projekten efter avslutad projektid implementeras i den ordinarie verksamheten (Teorell&Svensson 2007, sid 84). Fördelen med detta strategiska urval har för oss varit uppenbar eftersom vi genom detta urval nått hela den population av informanter som har haft ansvar för implementeringen. Täckningen torde därmed vara mycket god och vi bör ha fått svar på de flesta frågorna kring implementeringsbristen (Teorell&Svensson 2007, sid 84).

Trots att projekten varit sju till antalet har vi endast intervjuat fyra personer då tre av projekten har haft samma projektansvarig. Sägans ska också att en av intervjupersonerna inte haft tid att medverka. Vederbörande är inte längre anställd i kommunen och har dessutom lämnat regionen. Vi försökte få till stånd en telefonintervju men informanten svarade inte på våra mail och därför valde vi att gå vidare utan medverkan från personen i fråga. Vederbörande återkom dock långt efter att vi avslutat intervjuerna och i ett skede då vi kommit väldigt långt i vår analys. Vi gjorde i detta läge bedömningen att någon ytterligare intervju ej behövde genomföras. Beslutet grundades på den information vi redan samlat in och på det faktum att vi var mitt inne i julhelgerna och tid för en intervju skulle vara svårt att finna.

Intervjuerna har baserats på informantintervjuer och har varit öppna till sin karaktär (Teorell&Svensson 2007, sid 90). Frågor om implementeringens framgång har sökts i diskussionen med informanterna och vi har låtit intervjupersonerna argumentera fritt för sin syn på projekten och dess implementering. Med intervjuerna har vi avsett att få insyn i det händelseförlopp som varit under projektens gång samt vid avslutandet av projekten och det därpå följande efterarbetet. Genom insynen i detta händelseförlopp har vi ansett oss kunna se och tolka var det är som har brustit och varför inte projekten har gått vidare och blivit ordinarie verksamhet genom en lyckad implementering (Teorell&Svensson 2007, sid 89).

Under intervjuernas gång har vi medvetet undvikit att styra intervjuerna i allt för hög grad. Informanterna har fått fria tyglar att resonera kring frågorna och detta har skapat en bra och öppen dialog mellan oss som intervjuare och informanterna. En fara med att våra hypoteser har varit så pass uttalade och att vi har tillämpat den hypotetiskdeduktiva metoden har varit att informanterna inte upplevt att de känner igen det språkbruk som används. Språkbruket kan ha varit färgat av våra hypoteser (Teorell&Svensson 2007, sid 90). Att så skulle vara fallet har vi dock svårt att tro med tanke på att svaren från de första intervjuerna stämmer väl överens med svaren från de avslutande. Det har, som vi tolkar det, rått en stringens genom intervjuerna även om våra hypoteser stärkts under arbetets gång.

Att en person kommit att intervjuas tre gånger kan te sig problematiskt. Dock upplever vi inte att en ”trötthet” smugit sig in utan informanten var engagerad och intresserad i alla tre intervjuerna och gav bra och uttömmande svar på våra frågor (Teorell&Svensson 2007, sid 90). Intervjuaren och informanten har visserligen arbetat upp ett förtroende under intervjuernas gång men det har, som vi upplevt det, snarare lett till djupare och mer artikulerade svar i takt med att insikten och förståelsen för informantens sätt att tänka och resonera har ökat hos intervjuaren.

#### **4.4 Forskarrollen**

I rollen som forskare har man ett stort ansvar. Detta ansvar utgår ifrån den påverkan man kan ha på den miljö man som forskare beträder och konsekvenserna av den forskning man bedriver är alltid svåra att överblicka. I vårt fall har vi genom uppdelningen av själva informationsinsamlingen försökt att minimera den påverkan som vår forskarroll kan ha på materialinsamlingen. Även genom uppdelningen av intervjuprocessen mellan oss har vi försökt att undvika att vår förförståelse ska färga intervjuerna samt att vi ska falla in i hemmablindhet (Davies, 1999). Genom att Ola har genomfört intervjuerna blir artikulationen av olika resonemang tydligare och bättre för läsaren då Ola saknar den förförståelse som Ann har och Ola inte riskerar att falla in i hemmablindhet på samma sätt som Ann gör (Holme&Solvang 1991, sid 151). Ola är inte en naturlig del av kontexten som studeras och i detta fall ser vi det som en klar fördel.

Konsekvenserna för Ann och intervjupersonerna skulle kunna bli negativa om Ann som anställd på samma förvaltning skulle genomföra forskningsintervjuerna. Detta beroende på vad som sägs och vad som kommer fram vid intervjuerna. Det skulle eventuellt kunna föreligga en risk för att intervjupersonerna inte talade lika öppet om Ann var närvarande vid intervjutillfällena (Holme&Solvang 1991, sid 331ff). Därmed inte sagt att det med nödvändighet skulle vara fallet.

Anns förförståelse är dock en klar fördel vid studiet av projektutvärderingarna och vid bedömningen av projektens framgång. I denna genomgång har Ann en stor kunskap och där kan Ann se saker som eventuellt skulle vara svårupptäckta för personer med mindre insikt i förvaltningsarbetet och beslutsprocesserna. Återigen är det dock viktigt att tänka på artikulationen då Anns förförståelse kan bidra till att hon förutsätter att läsaren förstår argumentationslogiken. Fördelen är återigen att Ola saknar denna förförståelse och att Ann därmed tvingas till tydlig argumentation redan på undersökningsstadiet.

#### **4.5 Operationalisering av begreppet implementering**

Karin Guldbbrandsson vid Statens Folkhälsoinstitut har med hjälp av två forskare, amerikanen Dean Fixsen och brittiskan Trisha Greenhalgh, definierat implementering i forskningssammanställningen "Från nyhet till vardagsnytta - om implementeringens mödosamma konst" (2007). Definitionen kan sammanfattas med specifika aktiviteter som har till syfte att få en ny metod eller nytt program med kända aspekter att bedrivas i ordinarie verksamhet. Det behövs aktiva och planerade ansträngningar för att en ny metod ska användas som ordinarie metod. Kvittot på en lyckad implementering får man genom att få en ny metod eller nytt program att fungera och då metoden används som ett ordinarie arbets sätt i en etablerad verksamhet (Guldbbrandsson 2007, sid.10).

Vad vi syftar på i denna uppsats med implementering är det som har överförts, oftast en utarbetad metod, från projekt till ordinarie verksamhet, efter projektets slut vid resultat som anses önskvärda och lyckosamma.

#### **4.6 Tidigare forskning**

Enligt SAOL (2009) betyder implementera att förverkliga eller genomföra något.

Det historiska perspektivet ger Staffan Johansson i sin utvärdering "Implementering av BBIC-projektet i socialtjänstens organisationer - en studie av den lokala organiseringen av projektet Barns behov i centrum" (2004, sid. 16) synen på att frågan om hur man implementerar beslut, reform eller program länge var ett trivialt eller ett ointressant led i policyprocessen. En frågeställning intresserade de flesta statsvetare eller andra förvaltningsforskare fram till det att beslut skulle fattas, själva genomförandet sågs som en ren expeditionsåtgärd och ansågs vara oproblematiske.

Organisationsteorin å sin sida såg på organisationen som verktyg, som skulle användas för att förverkliga huvudmännens mål (Taylor 1947; Fayol 1965; Weber 1983 genom Johansson 2004, sid. 16)

Malcolm Goggin skrev i tidskriften "Political Research Quarterly, no 39" en artikel som hette "Too few cases/too many variables" (1986) och där han gav uttryck för att den första generationens implementeringsforskare var negativa till om implementering överhuvudtaget var en process som kunde fungera. Man menade att implementeringsprocessen hade en komplex och dynamisk struktur. Den mesta forskningen baserades på ett auktorativt beslut som genomförs i en eller flera organisationer med flera olika synsätt. Forskarna tyckte sig se att det var nästintill omöjligt att lyckas implementera ett program då man ansåg att även hur stark policy och hur starka ledare en organisation än hade skulle de klassiska symtomen på undermålighet i processen visa sig. Detta genom ökade kostnader och förseningar.

Enligt Johansson kom synen på implementering att förändras under 1970-talet genom Jeffrey Pressman och Aaron Wildavskys klassiska bok "Implementation - How great expectations in Washington are dashed in Oakland" (1973) där både organisations- och implementeringsforskningen vann ny mark. Slutsatsen forskarna drog under den här tiden var att för att lyckas med implementeringen av olika program krävdes det bland annat klara strukturer, kompetent ledning, klara mål och strategier (Johansson 2004, sid. 16).

Vidare framställer Karin Guldbbrandsson i forskningssammanställningen "Från nyhet till vardagsnytta - om implementeringens mödosamma konst" (2007, sid.10) att forskningsområdet implementering fortfarande är ganska outvecklat eftersom det inte har en väldefinierad och gemensam begreppsram. Vidare beskriver hon att forskare inom området i USA vid University of South Florida med Dean Fixsen i spetsen har bidragit mycket genom en omfattande systematisk litteraturoversikt, "Implementation Research: A Synthesis of the Literature" (Fixsen, Naom, Blase, Friedman & Wallace 2005) vilken innehåller 743 artiklar eller böcker med empiriska studier, metaanalyser eller litteraturoversikter.

Vidare hävdar Guldbbrandsson att det finns forskning som gör det möjligt att urskilja komponenter som verkar ha betydelse för implementeringsresultatet.

"De mest basala kraven är att det finns ett uttalat behov och att den metod som föreslås är den rätta i sammanhanget. Övriga grunddrag är att metoden har synliga fördelar, stämmer med den implementerande organisationens normer, värderingar och arbetssätt, är enkelt att använda, kan testas i liten skala, kan generaliseras till andra sammanhang" (Guldbbrandsson 2007, sid.7).

Faktorer som enligt Guldbbrandsson kan påverka implementeringsresultatet positivt är en kombination av insatser såsom utbildning, träning, feedback, stöd, avsatt tid, resurser och att de som skall medverka involveras i ett tidigt skede i processen (Guldbbrandsson 2007, sid. 7).

Trots att man i organisationerna är medvetna om vilka slags metoder som fungerar bäst, är det få som är medvetna om vad som krävs för att en implementering ska bli lyckad.

Goggin skriver i sin artikel att den ständigt återkommande frågan i implementeringsforskningen är "Varför var X så väl implementerat, i synnerhet i jämförelse med den mindre framgångsrika implementeringen av Y?" (Goggin 1986, sid. 328 ).

#### **4.7 Presentation av de sju projekten**

Se presentation av helheten, projekt för projekt i bilaga 3.

Helsingborgs stad, utvecklingsnämndens förvaltning, har bedrivit många projekt med stöd från ESF, vilken är en strukturfond för att de olika länderna inom EU ska få utrymme och ramar att arbeta i enighet med Lissabonstrategin. Strategins övergripande mål är att EU år 2010 ska vara "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning" (Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet 2005 sid. 2).

Utvecklingsnämndens uppdrag är att arbeta för ökad egenförsörjning (se bilaga 2). Förvaltningen erbjuder de arbetslösa försörjningsstödtagarna lokala arbetsmarknadsåtgärder i privat eller egen regi. Utöver ordinarie verksamhet bedriver förvaltningen arbetsmarknadsprojekt med stöd av ESF. Det som karaktäriserar projekten är att de är avgränsade i tid, har egen budget och har uppsatta mål att jobba mot (alla ansökningar).

I projekten bedrevs ingen myndighetsutövning. Handläggningen av ersättningar låg kvar på respektive myndighet. Exempelvis bedrev ordinarie handläggare på UVN myndighetsutövning enligt socialtjänstlagen vid beviljande av försörjningsstöd. I projekten arbetade man istället med individens etablering på arbetsmarknaden genom olika metoder (alla ansökningar).

Det gemensamma för alla de granskade projekten var att de erhöll minst 40 % stöd av totalbudgeten av ESF. Den stora medfinansieringen i projekten är försörjningsstödet och aktivitetsersättning, dvs. deltagarnas ersättningar (alla ansökningar). Budgetmässigt var "Access till Skåne" det största projektet (11,7 miljoner) och riktade sig till flest deltagare, 167 personer. Det projekt med minst totalbudget var "PRAM" på 2,7 miljoner, vilket riktade sig till 30 deltagare. Det mest kostnadseffektiva var "Jobb Danmark" med en totalbudget på 4,0 miljoner och som riktade sig till 110 deltagare.

Det gemensamma vad beträffar målgrupperna i alla projekten var att de var arbetssökande. Deltagarna från UVN var försörjningsstödtagare och uppbar försörjningsstöd, tidigare socialbidrag, och de var även aktuella på Arbetsförmedlingen. Deltagarna från Arbetsförmedlingen innefattades av ungdomsgarantin respektive aktivitetsgarantin och uppbar aktivitetsersättning (alla ansökningar).

Ett projekt riktade sig även till målgruppen sjukskrivna från Försäkringskassan. Tre av projekten var riktade till målgruppen ungdomar (ansökningarna "UP-2004", "Access" och "Plattformen"). Övriga projekt riktade sig till personer i åldern 18-64 år. "Helsingborgsgnistan" riktade sig till personer som varit långvariga ärenden på mellan 5-10 år, vissa hade varit ännu längre ärenden, hos arbetsförmedlingen, försäkringskassa och/eller UVN (ansökan "Helsingborgsgnistan"). "Jobb Danmark" riktade sig mot målgruppen som stod relativt nära arbetsmarknaden (ansökan "Jobb Danmark").

Vad gäller genomströmningen och resultaten så deltog personerna i projekt "Jobb Danmark" kortast tid (4 veckor) och i "Helsingborgsgnistan" var deltagarna som längst, upp till 52 veckor. Vad beträffar utveckling av metod, så har alla projekten lyckats med att möta målgruppens behov för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden eller komma i studier. Metoderna utvecklades, testades och utvärderades under projektens tid. Samtliga utvärderingar visar på lyckosamma resultat i och med att projekten uppnådde respektive uppsatt mål vad gäller antal i arbete eller studier (alla ansökningar och utvärderingar). Projektet "Plattformen" och "Drivkraft" hade högst resultat med sina 59 respektive 58 procent. Metodutvecklingen upplevdes och ansågs därmed som lyckad. Detta trots att man egentligen endast uppfyllt de kvantitativa målen. Huruvida resultaten varit lyckosamma är mycket upp till betraktaren. Vi upplever att resultaten ofta varit öppna för tolkning.

Alla projekten ägdes av Utvecklingsnämnden. I de flesta projekten var Arbetsförmedlingen samarbetspartner och medfinansiär. I "Helsingborgsgnistan" var det tre myndigheter som samarbetade, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och UVN.

Varje projekt var organiserat som en egen enhet och låg utanför den ordinarie verksamheten. Respektive styrgrupp hade det övergripande ansvaret. I styrgruppen satt en projektansvarig från UVN, samt en representant från respektive myndighet. Projekten drevs av projektledare, som hade 100 procents tjänstgöringsgrad i projektet. Det var inte tydligt uttalat i ansökan vilket ansvar varje representant hade för projektet (alla ansökningar).

Vad gäller direkta formuleringar om implementering, så står det i en stor del av projektansökningarna att projektresultaten ska implementeras, exempelvis i ”Jobb Danmark” ansökan finns följande formulering:

”Arbetsförmedlingen och Utvecklingsnämnden ska genom ett samarbete utveckla och implementera ett koncept som innebär att det blir mer naturligt att söka och få arbete i Danmark”. (Ansökan till Växtkraft Mål 3 projekt Jobb Danmark s.2)

Ett annat exempel är följande från projekt Plattformen:

”Att AF:s och MH:s handläggare ska ha utvecklat en metod för att gemensamt och samtidigt arbeta med individer med stödbehov från bägge myndigheterna, för senare implementering hos bägge myndigheterna” (Projektansökan Plattformen s.2).

När det väl var dags att implementera, efter att metoderna blivit utvecklade, testade och utvärderade, samt visat på lyckosamt resultat, visade det sig att så inte skedde. Nedan vittnar tre utvärderingar om att projektresultaten inte har tagits till vara.

”Slutligen har vi kunnat konstatera att det inte funnits någon plan för implementering av Plattformen. Vi anser att detta har gjort att det nu i slutfasen av projektet finns en osäkerhet om på vilket sätt lärdomarna kan implementeras i befintliga organisationer” (Utvärdering av projekt Plattformen sid.2).

”Accessmodellen är inte implementerad i regionen och inte i Helsingborgs kommun. Projektets metoder, erfarenheter och kunskaper har inte implementerats i ordinarie kärnverksamheter. Anledningen till detta är flera, bl.a. genomgår UVN en stor omorganisation” (Slutrapport utvärdering Access till Skåne sid.29).

”Projektet uppvisar dock brister gällande implementering. Projektets ambitioner om att införa ett ”jobb-danmark-koncept” inom de befintliga organisationerna har inte förverkligats. Inom såväl Arbetsförmedlingen som Utvecklingsnämndens förvaltning har organisationerna endast till viss del tagit till sig av projektets erfarenheter” (Utvärdering av projekt Jobb Danmark sid.1).

## 5 Teoripresentation

### 5.1 Förstå, kunna och vilja

Inom organisationsteori finns en skolbildning som syftar till att belysa en organisations förmåga att genomföra förändringar, implementeringar eller att fatta beslut. Denna skolbildning introducerades av Lennart Lundquist i boken "Förvaltning, stat och samhälle" (1992) och går i korthet ut på att en organisations förmåga att genomföra förändringar stammar ur tjänstemännens förmåga att förstå, att kunna och att vilja genomföra en implementering av nya beslut och förändringar. Teorin utvecklas och förtydligas vidare av Anders Sannerstedt i ett kapitel i boken "Politik som organisation" (red. Bo Rothstein, 2001).

När en organisation står inför förändringar och när t ex politiska beslut ska implementeras i en tjänstemannaorganisation förutsätter en lyckad implementering att berörda tjänstemän uppfyller tre stadier av insikt för att implementeringen ska lyckas (Sannerstedt 2001, sid. 28).

För det första måste inblandade parter **förstå** olika besluts innebörd fullt ut. En entydighet måste finnas, klara mål ska vara formulerade och utrymmet för tolkningar bör vara begränsat. Missuppfattningar bör vara undanröjda och mål ska vara tydligt och klart utformade. Det ska även finnas en stringens och en tydlig utformning i besluten. Komplicerade och invecklade beslut där målen är otydligt formulerade riskerar att leda till misslyckad eller felaktig implementering (Sannerstedt 2001, sid. 29). Inblandade parter riskerar att tala förbi varandra och en falsk uppfattning om att alla förstår vad som ska, och måste, ske riskerar att infinna sig när oklarheter föreligger.

För det andra ska berörda parter ha **kunskapen** att implementera besluten. Här handlar det om allt från personella till kompetensmässiga till ekonomiska resurser och möjligheten att utnyttja och tillämpa dessa måste finnas för alla inblandade (Lundquist 1992, sid 76). Det måste finnas tillräckligt med personal för att genomföra implementeringen och för att bemanna den nya organisationsformen, det måste finnas personal med rätt kompetens att tillämpa nya förhållningssätt och det måste finnas pengar att genomföra allt från utbildningar till nyanställningar och andra insatser. Om inte dessa förutsättningar finns är det svårt, för att inte säga omöjligt, att förändra organisationen eller att implementera besluten (Sannerstedt 2001, sid. 29).

Det tredje stadiet som måste uppfyllas är **viljan** att förändra eller att implementera. Berörda parter måste vara införstådda med vidden av ett beslut, de måste ha insikt i dess konsekvenser och de måste vara beredda att göra de insatser som behövs till följd av förändringen som genomförs eller beslutet som tas. En motiverad och engagerad grupp medarbetare som driver på för att genomföra en implementering är i många fall en förutsättning för att någonting ska bli av. Om enskilda individer motarbetar en förändring, eller om viktiga medarbetare förhåller sig passiva i essentiella skeden av implementeringsprocessen, kan hela förändringen gå i stöpet. Som en följd härav är det viktigt att samtliga inblandade är "med på banan" när olika beslut tas och det gäller såväl i högsta ledningen som på enskild tjänstemannanivå (Sannerstedt 2001, sid. 29).

Genom det ovan framställda förhållningssättet blir det också tydligt att det finns många felkällor när någonting ska gå från beslut till verksamhet eller när nya förhållningssätt ska implementeras via t ex projektverksamhet in i ordinarie verksamhet. För att motarbeta och motverka felkällorna måste man vara medveten om dem och man måste aktivt verka för att förhindra deras uppkomst.

Utbildning är ett sätt att öka förståelsen för olika beslut eller för olika fördelar med förändringar i en organisation (Lundquist 1992, sid. 76). Att information finns tillgänglig för alla inblandade och att alla ”kortet” läggs på borden från första början underlättar också genom att de inblandade blir upplysta om processen som sker och ska ske.

För att öka alla inblandades förmåga att kunna genomföra implementeringen är det avgörande att tillräckliga ekonomiska resurser avsätts från första början för att förändring ska kunna komma till stånd på ett tillfredställande sätt. En förändringsprocess som är avhängig att ett visst budgetutrymme skapas kan inte fortleva, logiskt nog, om man inte avsätter medel till det. Erfarenheter från tidigare förändringsprocesser är också viktiga att ta till vara för att undvika fallgropar och för att man ska kunna genomföra en smidig implementering (Lundquist 1992, sid. 76).

Viljan kan vara svår att påverka men den främjas av att de andra två stadierna är uppfyllda. En välinformerad, upplyst, kunnig och kompetent medarbetare med tillräckliga ekonomiska medel i ryggen bör rimligtvis också ha en vilja att genomföra förändringar som kan anses motiverade av fakta och kunskap. I viljestyrningen ingår också ett tydligt ledarskap. En ledare som kan engagera, entusiasmera och driva på sina medarbetare skapar också ett klimat där alla vill dra åt samma håll för organisationens bästa. Bristfälligt ledarskap kan skapa osämja och motsättningar vilket påverkar viljan hos medarbetarna och t ex personliga motsättningar kan sätta käppar i hjulet för implementeringen (Lundquist 1992, sid. 77).

## 5.2 Organisationskultur

Inom en organisation uppstår i regel alltid en kultur. Varje organisation har sin särskilda prägel och sina interna relationer. Detta fenomen har belysts av Tom Christensen, Per Lågreid, Paul G Roness och Kjell Arne Røvik i boken ”Organisationsteori för offentlig sektor” (2005).

Alla organisationer har formella regler och strukturer som de anställda förväntas följa och förhålla sig till. Det kan vara koder för uppträdande, arbetstider, kollektivavtal, policys och så vidare. Dessa nedskrivna normer och värderingar kan, och ska, alla anställda förhålla sig till och det förväntas att dessa följs. Beroende på utformningen av de formella kraven formas en organisation i riktning mot vad makt-havarna önskar och förväntar.

Men inom en organisation uppstår även mer informella normer och värderingar som sätter sin prägel på hur den enskilde medarbetaren handlar och agerar samt hur organisationen i stort fungerar (Christensen et al 2005, sid. 52). De formella och de informella normerna samverkar och skapar genom en ständigt pågående socialisering en mer komplex organisation där det inte alltid är helt klart vad som faktiskt går att realisera eller genomföra (Christensen et al 2005, sid. 53). Det som kan te sig som självklart när olika beslut fattas kan under en genomförandeperiod eller en implementeringsfas förändras till ordningar som skiljer sig kraftigt från det beslut som man upplevde sig ha fattat. Medvetenhet om de informella strukturerna och normerna är avgörande för beslutsfattare och möjligheten att genomföra förändringar i organisationer men samtidigt är dess informella delar väldigt svåra att

överblicka. Visserligen kan det ofta sägas att de "sitter i väggarna" (Christensen et al 2005, sid. 53) men det behöver inte betyda att man kan utläsa och tolka samtliga informella normer och dess innebörd för olika beslut.

De informella normernas uppkomst är inte alltid helt lätt att klargöra. Att de inte uppkommer ur ett vakuum är självklart men deras uppkomst är samtidigt svår att förklara. I regel sker det under lång tid och via små riktningförändringar i den kontext som råder (Christensen et al 2005, sid. 57).

En anledning till att informella normer och "spelregler" uppkommer och formas är olika aktörers behov av att "överleva" (Christensen et al 2005, sid. 54) inom organisationen. Enskilda individer vill undvika problem och vill smälta in i miljön, därför skapas förhållningssätt som underlättar för individen i dess vardag (Christensen et al 2005, sid. 55). Dessvärre är det inte upp till var och en att alltid bestämma reglerna och därav kan de normer som råder vara starkt negativa för såväl enskilda individer som för organisationen i stort.

En andra anledning till uppkomsten av informella normer är att det som tidigare fungerat ofta fungerar igen. I många fall är den erfarenhetsackumulation som sker i en organisation av positiv art men ibland uppstår handlings- och förhållningssätt som är negativa eller ibland även rent skadliga för organisationen. En typ av handlingsmönster som kan vara starkt negativt för organisationen, och som begränsar dess förändrings- och anpassningsförmåga, är när olika aktörer fortsätter att handla i "gamla hjulspår". Det blir svårt att förändra sitt arbete och motivet för förändring blir svagt (Christensen et al 2005, sid. 56).

En tredje anledning till att det uppstår informella normer kan vara att olika medarbetare har olika utbildningsbakgrund. Det uppstår konflikter om definitioner, diskurser och arbetssätt. En jurist arbetar på ett sätt medan en statsvetare kan ha ett annat arbetssätt och sådana konflikter måste tydliggöras för att kunna motverkas. Om en organisation är starkt präglad av en yrkeskodex kan utomstående uppleva organisationen som inåtvänd och svår att arbeta med (Christensen et al 2005, sid. 58).

Olika individer har också olika förmåga att anpassa sig till de informella strukturerna. Naturligt nog är det ofta de som varit i organisationen under längre tid som har lättast att hantera det som försiggår under ytan. Dessa individer har större erfarenhet och vetskap om vad som gäller och det ger dem fördelar i förhållande till den som är ny inom organisationen (Christensen et al 2005, sid. 56).

För ledningen i en organisation är det ett delikat problem att hantera alla de kulturella strömningar som finns inom en organisation. Vad som kan anses bra eller dålig kultur är extremt svårt att avgöra och att förändra informella strukturer är inte det lättaste. Dock är det av yttersta vikt att ledningen är medvetna om att dessa existerar. Ledningen har, till skillnad från den vanlige medarbetaren, det som kallas "kritiska avgöranden" (Christensen 2005, sid. 65) att göra. Dessa avgöranden är av mer övergripande natur och ska avgöra riktningen för en förändring eller en process. Det kan röra sig om mål, avsiktsförklaringar, viljeinriktningar eller visioner och det är viktigt att dessa beslut tas av ledningen med tydlighet och klarhet för att minimera risken för att misstolkningar och fel ska inträffa.

För ledningen är det också avgörande att föregå med gott exempel. En ledning måste vara medveten om de signaler de sänder ut och måste vara tydliga och korrekta i sin kommunikation med aktörer både inom och utom organisationen (Christensen 2005, sid. 65).

## 6 Implementering i praktiken

### 6.1 Implementeringsmål

Gemensamt för nästan samtliga projektansökningar som skickats in till ESF är bland annat att dessa innehållit en explicit uttryckt målsättning om att projektmetoden ska implementeras i den ordinarie verksamheten efter avslutat projekt. Denna målsättning har dock inte utvecklats utan det rör sig i regel om en eller ett par meningar som rör själva implementeringen (se t ex ansökan ”Access till Skåne” sid. 2).

Denna typ av målsättning blir svävande och väldigt öppen till sin karaktär. Skrivningarna säger inget om vem som bär ansvaret för att en implementering sker, hur implementeringen ska ske, när implementeringen ska börja och avslutas eller varför implementeringen bör ske överhuvudtaget. Konsekvensen av denna otydlighet har allt som oftast blivit att projektmetoden runnit ut i sanden och att resultaten inte tagits till vara.

”Jag tycker att det brast i kunskapen att ta tillvara projektresultaten. Eller kunskapen kombinerat med förmågan i det läget.” (Intervjuperson A)

Genom en otydlig artikulering redan i ansökningsfasen har man alltså skapat hinder för sin egen förståelse för vad projektet egentligen syftar till. Denna otydlighet lägger även hinder i vägen för utomstående att följa implementeringsprocessen. En allt för öppen målbeskrivning skapar osäkerhet och oklarhet i vad som ska göras. Att det ska implementeras förstår alla, men ingen verkar förstå hur det ska ske och det är inte konstigt eftersom denna process inte finns beskriven någonstans. Jämfört med de mer kvantitativa målen som rör antal individer i åtgärder, genomströmning och kostnader, är det kvalitativa målet som rör implementeringen mycket mer svårtolkat och framförallt intetsägande.

”Jag kan inte säga att det stod på papper tydliga (implementerings-)mål. Det kan jag inte, inte vad jag kommer ihåg.” (Intervjuperson B)

”Jag minns inte om vi hade några uttalade implementeringsmål i projektet men jag skulle inte tro det (utifrån projektutvärderingen hade man inte det heller red.anmärkning). Själva implementeringsdiskussionen kom senare.” (Intervjuperson C)

Anledningarna till avsaknaden av mer artikulerade implementeringsmål kan vara flera. Som vi tidigare varit inne på kan det vara brister i förståelsen för behovet av tydliga mål som spelar roll. Man har helt enkelt inte förstått behovet av att ha en klar och tydlig mall för hur man ska arbeta med implementeringen och man har fokuserat mer på mål som är lättare att kvantifiera. I detta ligger också ett ytterligare skäl som vi upplevt oss skönja och det är den erfarenhetsbaserade projektutformningen. Många projekt har baserats på, och drivits genom på grund av, att man har haft väldigt erfarna projektledare. Dessa projektledare har fått väldigt stort utrymme i själva projektfasen och det har lett till att projektansvariga i vissa lägen tappat överblicken över projekten. Projekten har tillåtits att leva sitt eget liv och projektledarna har, av förklarliga skäl, fokuserat helt på ”här och nu”-frågor (Intervjuperson A) och lämnat implementeringstankarna därhän eftersom förståelsen för dessa har brutit.

”Den som arbetar i projektet, den ansvarige och andra, blir lätt väldigt upptagna av projektiden och innehållet, coachningen av den enskilde, och det här som

ligger vid sidan av, informationsspridning och implementering det är lätt att man säger ”det tar vi sen” och där tappades en bit så att säga.” (Intervjuperson A)

En ytterligare anledning till att man inte artikulerat implementeringsmålen kan vara avsaknad av förmåga att kunna genomföra implementering. När projekten skrivs fram har man haft vetskapen om att det kommer in externa medel och att dessa har skapat förutsättningen för att kunna bedriva denna typ av verksamhet. När sen projekttiden tar slut kan man inte längre driva projekten vidare eftersom budgetutrymmet saknats och eftersom man inte upplever sig kunna implementera har man också låtit bli att lägga stor vikt vid implementeringsmål. Varför skriva mål som man vet inte går att uppfylla?

Dessa anledningar kan också ha skapat en kultur inom organisationen att undvika implementeringsdiskussionen och därtill följande mål. När olika aktörer har sett att implementeringen har brustit har man skapat nya normer för vad implementering innebär och anpassat sig till den verklighet som råder i organisationen. En glidning har skett från implementering, utifrån vår definition av begreppet, till en vidare tolkning som inkluderar erfarenhetsspridning och kunskapsackumulation. Processen i sig med att diskutera olika metoder, utan att för den sakens skull förändra det dagliga arbetet i sin helhet, har likställts med en implementering. Därför har det också rått konflikter om själva implementeringsdefinitionen inom organisationen.

”Alltså det är ju mer subtilt. Jag vet ju att AA är mer drastisk när hon talar om implementering. Jag skulle nog vilja hävda att vi har en implementering men att den smyger sig ner på oss.” (Intervjuperson C)

Dock finns det en tvetydighet i svaren kring implementeringsmål och dess eventuella betydelse för implementeringsprocessen. Samma intervjuperson uttrycker, samtidigt som hon reser tvivel kring implementeringsdefinitionen, en önskan om en ökad tydlighet kring implementeringen redan i ett tidigare skede av projektets gång.

”Jag tror att det hade underlättat om implementeringsmålen varit uttalade från början. Och att man från början talat om när man skrev projekten att nu söker vi pengar för det här och vad det är för nytta man ser av det så att man förankrade.” (Intervjuperson C)

En konsekvens av att implementeringsmålen varit otydliga är att väl fungerande projektmetoder riskerat att gå om intet eftersom ingen beredskap funnits för att göra ordinarie verksamhet av projekten. Dock har projektansvariga visat stort engagemang och stor vilja för projektens fortlevnad och när man inte haft förmågan eller möjligheten att skapa ordinarie verksamhet av metoderna har man istället ansökt om nya projekt. Projekt har så att säga fött projekt och verksamheten kan sägas, via ”konstgjord andning”, fortleva en period till. Några exempel på detta är att ”Drivkrafts” projektresultat landade i projektansökan ”Ny resurs i Skåne Nordväst”. ”Jobb Danmarks” metod vidareutvecklades och låg till grund för ansökan ”Projekt Öresundsjobb” och ”Helsingborgsgnistan” resulterade även den i en ny projektansökan (se ansökningarna ”Ny resurs i Skåne Nordväst” (2008), ”Öresundsjobb” (2008) och ”Helsingborgsgnistan” (2008)).

### 6.1.1 Personalen

Ett konkret exempel på hur man inte har tänkt igenom implementeringsprocessen åskådliggörs av synen på, och i hanteringen av, personalen under och efter projektets slut. En av ingredienserna i implementeringen är att säkra kunskapen, vilket främst görs genom projektpersonalen. Projektpersonalen bär på kunskapen och en väg att gå är att föra över personalen från projekt till ordinarie verksamhet och på så vis ta vara på projektresultaten.

”Personalen var jätteduktiga, väldigt engagerade och väldigt duktig projektledare. Vi plockade in dom här, vi handplockade dom. Men när dom sen såg det här strukturella problemet så försvann dom ju för det är ju klart att när det börjar svaja och man inte vet om det finns någon fortsättning så lämnar man skutan.”(Intervjuperson B)

Problematiken är även belyst i utvärderingen av ”Helsingborgsgnistan”.

”Tyvärr vittnar många sektorsorganisationer om tidigare projektpersonal som antingen söker sig till nya arbetsplatser eller fortsätter i nya projekt. Denna olyckliga konsekvens gör det svårt att bibehålla och utveckla den kunskap och de erfarenheter som gjorts i projektet inom sektorsorganisationerna”. (Benson Consulting 2007, sid. 29)

Det är svårt att säga om personalhanteringen och därmed kunskapsöverföringen fallerade genom ren okunskap. Det kan även ha berott på att man inte har haft förståelse för vad man hade för ansvar vad gäller att ta till vara på projektresultaten. Som tidigare antytts kan det även det var av ren ovilja men om detta är det svårt att uttala sig med säkerhet om. Förmodligen ligger förklaringen i att man resonerar i enlighet med kulturperspektivet (Christensen 2005, sid. 54). Man gör som man alltid har gjort helt enkelt, man avslutar projektet och driver vidare den ordinarie verksamheten enligt gängse upplägg.

## 6.2 Ledningen och styrgrupperna

Att ledningen är viktig inom en organisation torde vara självklart för de flesta. Utan en ledning som fungerar skapas osäkerhet och oförmåga i organisationen vilket generellt sätt brukar vara starkt negativt för såväl den enskilde medarbetaren som för organisationen som helhet. Ledningen har som uppgift att skapa god stämning, visa föredöme och föra normer och värderingar vidare (Christensen 2005, sid. 140). Ledningen har också ett stort ansvar genom att vara de som förstår och artikulerar beslut, kan genomföra beslut via den makt de besitter och visar viljeriktningen med sina beslut.

I de olika projekten som vi granskat har ledningsgrupperna sett annorlunda ut från projekt till projekt. Skälet till detta är lättförklarligt, olika projekt har helt enkelt olika intressenter och aktörer, men effekterna av dessa divergerande sammansättningar är desto svårare att utröna. Vad som är klart är dock att det inom ledningsgrupperna ofta funnits en stor osäkerhet om vem som haft de kritiska avgörandena i sin hand och det har ofta brustit i alla tre delarna av förstå, kunna och vilja. Därmed inte sagt att samtliga ledningsgrupper brustit i alla delar eller i lika hög grad.

”Ledningsgruppen såg inte hela bilden, för det var ju uppe också om nu alla var med på detta, förstår ni nu vad vi satsar på, så lät det ju innan, och vi ska driva ett implementeringsarbete men man förstod nog inte riktigt omfattningen. Man visste inte riktigt vad man sa ja till.” (Intervjuperson B)

Av citatet ovan blir det nästan smärtsamt tydligt att ledningsgruppen i just detta projekt haft svårt att förstå innebörden av projektmetoden och dess framtida implikationer på den ordinarie verksamheten vid en eventuell implementering. Man har i ledningsgruppen inte gett uttryck för eventuella tvivel och man har inte klargjort föreliggande tveksamheter utan snarare låtit projektet leva sitt eget liv och man har visat en bristande vilja och engagemang. Vad detta beror på är svårt för oss att uttala oss om men det kan bero på allt ifrån ren nonchalans, som antyds av intervjuperson B, till att man tvärtom haft för stort förtroende för projektansvarig och projektledningen. Det senare kan vara en trolig förklaring som i så fall skulle kunna bekräftas genom inställningen hos ledningsgrupper i andra projekt.

”En av dom projektledarna var rätt garvad och hade varit i många projekt sen tidigare så jag backade ur och där ramlade saker lite ihop för man var inte redo att klara det här själv.” (Intervjuperson A)

I alla projekt har det funnits mer eller mindre problem i ”kunna”-delen. Detta har i många fall hängt samman med det begränsade budgetutrymmet och det faktum att ekonomin satt hinder i vägen för implementeringen. Har man inte pengar kan man inte genomföra allting som ligger i projektmetoden. Däremot har det visat sig att när vetskapen om att det finns pengar för framtida användning har man också kunnat driva projektet vidare och i takt med att det ekonomiska utrymmet har öppnat sig också kunnat implementera projektmetoden i ordinarie verksamhet. Därför ser vi också en stor skillnad mellan tillvaratagandet av projektmetoden i de projekt där denna kunskap funnits och de projekt där den inte funnits.

”Vi satt på en avgörande kunskap i projektet i och med att vi visste att FINSAM<sup>1</sup> skulle komma och det var ju rätt smart.” (Intervjuperson D)

Att ledningsgrupperna generellt haft viljan att starta och genomföra projekten råder det föga tvivel om. Där det framförallt har funnits problem med viljan är när projektmetoden skulle implementeras i ordinarie verksamhet. Projektansvarig har, på grund av olika faktorer som otydlighet i implementeringsmålen, oklara budgetförutsättningar eller lagrelaterad problematik inte fått igenom de förändringar som krävts för att en fullgod implementering ska kunna ha skett. När tveksamheter har börjat infinna sig har också ledningsgrupperna börjat tvivla samt visat missmod och brister i t ex ansvarsfördelningen har blivit påtagliga. Detta kan även, som ovan redan antytts, handla om brister i förståelsen som sedan spiller över i problematik med sviktande vilja. Man är helt enkelt inte beredd att ta ansvar för något som man inte riktigt förstår eller upplever sig ha kontroll över. Konsekvenserna av projektmetoden på den ordinarie verksamheten är inte i alla lägen helt klarlagd. Utvärderingarna som skett tenderar att bli tvetydiga då de kvantitativa målen allt som ofta uppfylls men de kvalitativa målen är svårare att tyda huruvida det är lyckat eller inte (Se bilaga 3).

---

<sup>1</sup> Finansiellt Samordnings Förbund hädanefter FINSAM

Brister i de kritiska avgörandena blir logiska när det finns luckor hos ledningsgruppen vad gäller förståelsen, möjligheten att kunna och viljan. När ledningen inte klarar av att fylla den roll den förväntas fylla, genom att peka med hela handen eller när inte ledningens ord uppfattas som avgörande och slutgiltiga, skapas en osäkerhet och ett tvivel i organisationen och medarbetarna blir osäkra på vad som gäller. För att ett förändringsarbete ska vara framgångsrikt måste ledningen visa tro på förändringen och det måste vara klart att de kritiska avgörandena baseras på ledningens vilja. Brister i besluten, i form av osäkerhet, otydlighet eller misstro kan leda till att den enskilde medarbetaren väljer att falla tillbaka till den trygghet som ett äldre arbetssätt har att erbjuda. Skyddsmekanismen i att följa gamla hjulspår och säkra stigar sätter in och implementeringen av nya metoder riskerar att falla på medarbetarnas osäkerhet som stammar ur ledningens egen otydlighet.

”(Här ställer jag frågan om man kan formulera intervjuperson A:s ledarskap som att ”mina ord var mer ett råd än en lag”)

Så kan man kanske uttrycka det. Det här var ett projekt där jag var med och aktivt förvaltade. Alltså dvs. jag satt med i hela processen och hade mycket kontakt med projektledarna och vi levde mycket i den här världen att parera förändringar, omställningar och så vidare, och i det perspektivet är det ju lätt att tappa långsiktigheten.” (Intervjuperson A)

### 6.3 Lagar och tolkningar

Under intervjuernas gång växte en insikt fram hos oss om att det fanns olika sätt att tolka och förhålla sig till dels klienterna, dels till olika lagar, dels till hemorganisationens arbetssätt. Insikten bestod i att alla projektansvariga på ett eller annat sätt berörde de svårigheter som man hade stött på i olika faser av projekten där tolkningar av begrepp eller rena lagtexter lade hinder i vägen för en lyckad implementering i hemorganisationen. Hindren som sådana bestod i att begrepp som t ex ”arbetsförmåga” (Intervjuperson D) kunde tolkas olika mellan Arbetsförmedlingen och UVN eller i det faktum att själva projektverksamheten inte inkluderade myndighetsutövning och när sen projektmetoden skulle implementeras i ordinarie verksamhet lade t ex sekretesslagstiftningen hinder i vägen för kommunikationen mellan olika myndigheter (Sekretesslagen kap.8§1 o 2).

”Jag är inte helt tillfreds med projektet eftersom vi under hela Drivkrafts genomförande hade en oenighet och konkurrens om tolkningsföreträde och vilket eftermäle projektet ska ha.” (Intervjuperson C)

Det var i många fall tydligt att man från projektansvarigas sida kände en oförmåga och ett motstånd i själva implementeringsfasen av projektmetoderna. Det gick helt enkelt inte att överföra metoden rakt av eftersom olika lagrum lade hinder i vägen. I denna fas blir det med andra ord tydligt att man inte uppfyller kravet på att ”kunna”.

Trots dessa erfarenheter, som vi uppfattar vara genomgående i många av projekten, har man inte reflekterat i någon större utsträckning kring denna problematik. I projektansökningarna tas det inte upp de eventuella hinder som ligger i projektutformningen utifrån ett rent juridiskt perspektiv och därför finns det sällan en förberedelse för detta i projektgruppen. Problemen uppstår efterhand och när projektet är avslutat och själva implementeringsfasen ska ta vid blir det ibland uppenbart att själva projektiden inte håller för ordinarie verksamhet.

”(På frågan om lagrummet var ett problem då man hade olika förhållningsregler):  
Ja jag tror det. Och det är grunden. Sen hade vi olika sätt att tolka... Jag tror inte  
det varit lättare att driva projektet själv (ensamt i UVN) utan jag tror det handlade  
mer om att regelverket i skolförordningen och socialtjänstlagen kolliderade.”  
(Intervjuperson C)

Detta fenomen är dock inte unikt för UVN i Helsingborg utan det är ett allmänt  
förekommande fenomen när olika organisationer och myndigheter ska samverka (Lundquist  
1992, sid. 64). Inom olika organisationer råder som tidigare påpekats olika normer, både  
formella och informella, och till de formella normerna hör just lagar och skrivna regler, som  
kan vara svåra att förändra eller göra något åt då man inte själv äger lagstiftningsmakten.  
Tolkningar kan i viss mån sägas röra mer informella normer och de påverkas ofta kraftigt av  
en organisationskultur.

Vi kan svårligen, utifrån våra intervjuer, uttala oss om hela den rådande organisationskulturen  
inom UVN men ett citat från en av de projektansvarig speglar lite av den känsla vi själva har  
haft under arbetets gång.

”Hela tänket är ju att ha klienten i fokus. Du måste ha klienten i fokus och det är  
ju därför vi är anställda här. Samtidigt är vi satta att driva ett utvecklingsarbete  
och prova nya metoder.” (Intervjuperson D)

Vad citatet tydligt pekar på är att det dels finns en förväntad inställning hos socialsekreterarna  
och dels att det finns en motsättning mellan rådande förväntningar och normer och ett  
förändringsarbete. Tolkningen, att alltid klientens bästa ska stå i fokus, kan eventuellt skapa  
en svårighet med implementering och förändringsprocesser om inte förändringens effekter är  
belysta på ett tillfredställande sätt och den enskilde handläggaren kan se och uppfatta  
fördelarna med metoden och den efterföljande förändringen.

Förståelsens betydelse hos inblandade parter blir därmed också belyst. Det måste framgå  
varför en förändringsprocess är bra för den enskilde klienten för att en handläggare, som följer  
de formella och informella normerna, ska förändra sitt arbetssätt i en önskad riktning. Om inte  
förståelsen för skälen till implementeringen finns där kan man inte heller förvänta sig att  
handlingsmönster och tolkningar ska förändras. I detta ligger också den problematik som  
uppkommit genom att handläggare som inte deltagit i projektet ska ta till sig en ny metod.  
Den handläggare som arbetat i projektet är så att säga redan frälst medan ordinarie  
handläggare, som inte deltagit i projektet, måste övertygas om metodens fördelar. Till viss del  
kan det ibland sägas vara problematiskt med många olika metoder och även om verksamheten  
som sådan ska ta sin utgångspunkt i individens unika förutsättningar riskerar samtidigt  
åtgärderna att spreta. Om vikten av att ha många alternativ råder det dock delade meningar  
bland de projektansvariga.

”Man såg det som att om vi skulle komma ut och berätta om våra resultat så skulle  
vi sänka all annan verksamhet men det var ju inte det som det handlade om. Vi  
ville ju tvärtom göra det för att lyfta all verksamhet.” (Intervjuperson B)

”Jag ser i mitt arbete att man behöver släppa formerna och arbeta mer i moduler  
för att var och en ska få vad just den behöver när man kommer innanför dörren.”  
(Intervjuperson A)

”Vi hade ett överflöd av åtgärder och socialsekreteraren blev förvirrad vilket ledde till att man till slut skaffade sig sin favoritåtgärd och höll sig till den. När detta blev uppenbart blev det helt snett för här måste man ju matcha rätt insats till rätt person.” (Intervjuperson A)

”Dom tycker ju att det var jobbigt, vi hade Drivkraft, och så hade vi andra projekt, och varje projekt kommer med sina speciella önskemål på hur man skulle jobba med deltagarna.” (Intervjuperson C)

## 6.4 Budgeten

Dilemmat UVN har hamnat i vid ett antal projektslut är att man inte har tänkt igenom den fortsatta finansieringen. Detta analysavsnitt inleder vi därför med ett starkt uttalande från en av intervjupersonerna.

”Och det här är inte det första jag har sett, vi har haft EU-pengar massor av gånger under mina tio år vid UVN och det är likadant varje gång. När man inte får pengar utifrån då måste man hitta en intern finansiering och helt plötsligt blir det liksom bekymmer.” (Intervjuperson B)

Samtliga projekt som vi studerat har drivits med extern finansiering via ESF. Ekonomin har på så sätt varit tryggad under projekttiden vilket, som vi uppfattar det, har lett till att man underlåtit att tänka på den framtida finansieringen när metoden ska implementeras i den ordinarie verksamheten. Konsekvensen av detta har blivit att projekten har drivits i en ”exklusiv” form (Intervjuperson A) och att metodutvecklingen inte tagit hänsyn till framtida finansierings- och implementeringsmöjligheter.

I detta ligger ett förståelseproblem. Genom att man inte har diskuterat framtida finansiering har man inte heller behövt artikulera framtida kostnader knutna till metoden och dess implementering. Vad som varit klart är att projekten ger möjlighet till ökade ekonomiska medel under en period och därför har också projekt sökts i hopp om att komma åt dessa ökade ekonomiska resurser.

”Det konstruerades rätt snabbt för vi visste att det fanns pengar att söka.”  
(Intervjuperson A)

Pengar har kommit utifrån, allting har flutit på och när det sen är dags att gå från projekt till ordinarie verksamhet finns inga pengar för att säkra en implementering. Vi uppfattar detta som en av anledningarna till att implementeringen har setts mer som en kunskapsprocess än en metodförändringsprocess. När man inte har råd att driva en metod vidare, när man förstår att ekonomin är ett hinder, söker man motiv och argument för att projekten varit framgångsrika i andra delar än tillvaratagandet av metoden. Förståelsen för att de externa pengarna behövs finns i organisationen och därför motiverar man fortsatta projekt med att kunskapen som förvärvats i projektet är värdefull men väljer att bortse från den bristande implementeringen. Det sker så att säga en kunskapsackumulation på tjänstemannanivå men det sker inga större förändringar i själva arbetssättet. Denna kunskap är också flyktig eftersom den blir personbunden och organisationen som sådan förändras marginellt. Det räcker med att nyckelpersoner lämnar organisationen för att den förvärvade kunskapen ska förloras eftersom ingen markant förändring skett i metoderna som man arbetar med.

”Det man har lärt sig kostar ju inga pengar, men det krävde ju ändå dom här handledarna...” (Intervjuperson B)

För att driva en metod vidare måste man kunna finansiera det arbetssätt som metoden kräver. Finns inga pengar att tillgå är det inte konstigt att metoden inte implementeras. Det krävs alltså att ett ekonomiskt utrymme skapas redan från början, när projektet startar, för att man i ett senare skede ska kunna implementera metoden. Dock ska sägas att bara för att man skapar ett ekonomiskt utrymme behöver det inte betyda att det krävs mer pengar när väl metoden har utvecklats men om man väljer att inte skapa utrymmet från början väljer man också att riskera att metoden går om intet av ekonomiska skäl. Man ger inte sig själv möjligheten att kunna implementera om metoden är kostnadskrävande. Detta har man också förstått på UVN och i dagsläget har man skapat en budgetpost för denna typ av utgifter vilket vi anser vara föredömligt. Dock innebär det inte att behovet av en tydlig koppling mellan denna pott och implementeringsprocessen minskar. Tvärtom är det av yttersta vikt att det tydligt artikuleras vad dessa pengar kan och bör användas till samt varför dessa pengar avsätts i ett så pass tidigt skede.

”Jag sitter med medel här för insatser och hela systemet motarbetar mig.”  
(Intervjuperson A)

Av ovan nämnda citat framgår, förutom det faktum att pengar är avsatta för implementeringen, också bristen i just artikulationen av medlens syfte. Är ledningen införstådd med vad dessa pengar ska användas till?

Vi upplever det som att just bristande förståelse riskerar att lägga hinder i vägen för de åtgärder som vidtas för att säkra en implementeringsprocess. Återigen frågar man sig om ledningen vet vad man sagt ja till eller om man endast skapat ett budgetutrymme för att man förlitat sig på att någon annan ska lösa problemen.

Det kan också vara fallet att det råder en bristande vilja hos olika handläggare att ta till sig nya metoder. Denna ovilja kan stamma från ekonomiska, och rent personliga, ställningstagande. Inom organisationen verkar råda viss konflikt mellan å ena sidan projektverksamheterna och den ordinarie verksamheten å andra sidan. Projekten ses som ett hot mot rådande normer och värderingar och den exklusiva situationen i projekten leder till att ekonomiska förutsättningar kastas om.

”...när man gick över till ett projekt fick man ofta en löneförhöjning och det blev liksom en snedvridning av det. Man blev lite tagen i farstun där, det hade man ju inte ens tänkt tanken. Det bara blev så. Om det kostar mer pengar så måste vi ju också förankra projekten mycket tydligare i verksamheten.” (Intervjuperson C)

Handläggare inom den ordinarie verksamheten känner sig, om man ska tolka intervjuperson C, förbigångna och det skapar motsättningar inom organisationen. Bristande vilja hos handläggarna, som kan stamma ur både bristande förståelse eller inskränkningar i deras handlingsutrymme, kan alltså vara en orsak till varför implementeringsprocesserna försvåras. Tydlig fördelning i budgeten och en förståelse för att projektmetoderna inte utgör ett hot mot den ordinarie verksamheten, utan tvärtom syftar till att gynna den samma, skulle kunna underlätta implementeringsprocessen. Men det förutsätter en kontinuerlig dialog mellan projektansvariga och ordinarie handläggare redan från början av projekten.

För att möta de budgetmässiga problemen bör man, som UVN också via FINSAM i dagsläget gör, skapa ekonomiskt utrymme och gemensam budget med andra aktörer i projekten. Problemet med budgetfrågor är känt i organisationen vilket är bra men artikuleringen av detta är viktig och tidig insikt, redan på planeringsstadiet, är som vi ser det en förutsättning för att det ska lyckas. Om inte kunskapen om framtida finansiering finns med redan i projektstadiet riskerar projektmetoden att gå om intet.

”Det är som jag har varit inne på från början, att man är medveten om vad ett projekt kostar... men jag tror även att där ligger ett problem i att man har olika budgetar.” (Intervjuperson D)

## 7 Slutsatser

För att implementering ska ske på ett optimalt sätt bör man enligt vårt sätt att se det uppfylla fyra kriterier.

- 1) Det bör finnas implementeringsmål som väl beskriver hela implementeringsprocessen.
- 2) Det bör finnas ansvariga som kan driva implementeringsprocessen, från det att man börjar skriva fram projektet, tills det att projektmetoden ska föras över till ordinarie verksamhet.
- 3) Det bör finnas ett lagmässigt utrymme för att kunna driva metoden vidare i ordinarie verksamhet efter projektets slut.
- 4) Det bör finnas ett budgetmässigt utrymme att driva projektmetoden vidare.

De slutsatser vi anser oss kunna dra, utifrån denna studie, är att inte något av de studerade projekten implementerats fullt ut efter projektens slut inom UVN. Detta trots att projekten uppvisat kvantitativt lyckosamma resultat.

Ett projekt har drivits fram till implementering inom FINSAM, dock med ett mellansteg i form av Samordningsförbundet. Här kunde vi se att den projektansvariga hade en lagrumsförståelse och ett budgetmässigt strategiskt tänk. På grund av att viljan och viss förståelse fanns hos den projektansvarige kunde projektresultaten implementeras. Dock brast det i kunskapen från början om hur man skulle gå tillväga för att arbeta med implementeringsmålen.

I ett annat projekt bedrevs en speciell tjänstemannafunktion i förvaltningen redan innan man bestämde sig för att driva den i projektform med externa medel. Denna funktion fanns även kvar efter projektets slut. Det innebär att vi inte anser att projektmetoden har implementerats, i enlighet med vår definition av begreppet, eftersom funktionen bedrevs redan innan projektet startades.

Två av projekten fortlevde genom att man sökte nya medel från ESF. UVN vidareutvecklade metoden och utvidgade det geografiska området. Förståelsen för vem som hade ansvaret från det att man skrev fram projektet tills det att det skulle implementeras fanns dock inte. Man hade heller inte kunskapen om vilka mekanismer och aktiviteter som skulle genomföras för att nå övergången från projekt till ordinarie verksamhet p.g.a. avsaknad av implementeringsmål. Det budgetmässiga utrymmet bedömdes inte heller finnas. Viljan fanns däremot och därför söktes det nya projektpengar. Man följde därmed den gängse kulturen inom organisationen. Projekt avslutas och nytt projekt söks dvs. nya medel söks för att driva metoden vidare i projektform.

I två av projekten som inte implementerades hade UVN en mycket oklar bild över vad implementering var. Definitionen av själva implementeringsbegreppet var oklar och det fanns inget samförstånd i organisationen med vad man åsyftade med själva begreppet implementering. Kunskapen fanns därmed inte. Man blandade helt sonika samman begreppet implementering med begreppen "spridning" och "lärandeprocesser". Syftar man på begreppet "spridning" bör man hålla sig till att definiera "spridning" och dess aktiviteter.

Syftar man istället på att projekten i sig är lärandeprocesser bör man beskriva detta och de aktiviteter som krävs då för att nå ett lärande i organisationen. Projekten var också mycket personbundna. Vidare arbetade man inte med budgetproblematiken. Om ett projekt ska implementeras betyder det ofta att något annat måste väljas bort om man ska hålla samma budgetram i organisationen såvida projektet inte utvecklar en redan befintlig verksamhet eller projektmetoden kan ersätta en befintlig metod rakt av. En sådan diskussion verkar inte ha förekommit överhuvudtaget. Ansvarsfrågan kring vem som skulle driva implementeringsprocessen fallerade även den. Som vi tolkar det uppfylldes inte ett enda av våra fyra kriterier i egentlig mening i dessa två projekt. Vi upplever heller inte att varken förståelsen, kunskapen eller viljan fanns.

Slutligen föll ett av projektens implementering på organisationskulturen. De ansvariga såg projektmetoden som en perfekt metod för att möta den specifika målgruppen ”ungdomar” men den verksamhet, som metoden skulle implementeras i, vill inte ha metoden. De hade inte varit med i processen och de ville arbeta med ungdomar så som man alltid gjort inom sin verksamhet. Personalen i själva projektet kände därmed inte att metoden var efterfrågad och sökte då sig från UVN. Metoden var alltså inte efterfrågad och vad gäller personalbiten så fanns där inte mycket kvar att bygga implementeringen på vid projektets slut.

## 7.1 Rekommendationer

Under arbetes gång har vi hela tiden haft i åtanke att vår studie ska mynna ut i praktisk användning. Därför vill vi också ge några enkla rekommendationer till UVN och andra som upplever samma problem som UVN upplevt. Dessa rekommendationer ska tas för det stöd, de idéer och den hjälp de kan vara som ett led i ett gott implementeringsarbete och inte som exakta regler för hur en lyckad implementering ska gå till. Det finns åtskilliga andra sätt att gå till väga och vi vill bara lämna vårt bidrag till området.

Det är viktigt att projekten ligger i linje med organisationens verksamhetsidé. Projekten är till för att utveckla den ordinarie verksamheten. Det ska finnas ett klart uttalat behov av att utvecklingsprojekt ska sökas, drivas och till slut tas tillvara.

För att sedan öka sannolikheten för att ett implementeringsarbete ska lyckas bör man ta sin utgångspunkt i förstå, kunna och vilja. Förståelsen för processen, dess syfte, genomförande och mål, är avgörande. För att en diskussion om implementering och dess genomförande ska vara fruktbar är det till att börja med av största vikt att man definierar vad implementering är för något och vad det innebär. En stor del av problematiken är, som vi ser det, att man talar förbi varandra kring implementeringen av den enkla anledningen att man inte är överens om implementeringsbegreppets innebörd. Vi har erbjudit en definition i vårt arbete. Vår definition behöver inte vara rätt för alla men det är ett sätt att tolka implementeringsbegreppet som för oss visat sig väldigt användbart.

Vidare är det av yttersta vikt att samtliga inblandade och berörda är införstådda med vad som gäller och vad projektet ska landa i. Förståelsearbetet bör sätta igång redan när projektet skrivs ihop och arbetet med att förbereda den framtida implementeringen bör vara artikulerat. I detta arbete räcker det inte med att säga att det ska implementeras, det måste beskrivas hur det ska implementeras, var det ska implementeras, när det ska implementeras och vem som har ansvaret för att det implementeras.

Vidare ska detta vara nedtecknat för att underlätta spårning av ansvar och för att kunna gå tillbaka och se varför något lyckas eller misslyckas. Det underlättar det framtida arbetet.

Vad gäller ansvarsfördelningen måste denna vara klar. Det underlättar om man skapar en struktur där någon har huvudansvaret och någon står som ägare av projektet. Att kunna ”peka med hela handen” är viktigt och det bör inte råda tvetydighet i de beslut som fattas. När något är beslutat och när ledningen är införstådd med att den själv och utföraren av beslutet förstår beslutets fulla innebörd bör beslutet kunna genomföras utan risk för tvivel eller feltolkningar.

För att underlätta detta måste också lagmässiga och budgetmässiga hinder vara undanröjda. Därför bör man tidigt i processen inkludera god juridisk kompetens. Detta kan ske redan på ansökningsstadiet. När projektet skrivits ihop bör man granska möjligheterna för en framtida implementering av den metod som man arbetar med i projektet. Är projektet kompatibelt med ordinarie verksamhet och är det juridiskt möjligt att genomföra denna metod? Om man bör ta hjälp av intern eller extern juridisk kompetens låter vi vara osagt.

Som ovan nämnts måste man även försäkra sig om att det finns ekonomiskt utrymme för en implementering. Om projektmetoden är kostnadskrävande bör man avsätta medel för denna kostnad. Det kan vara svårt att överblicka den exakta kostnaden för implementeringen. Att arbeta med en pott kan vara ett sätt att komma runt denna problematik, avsätta medel för implementering helt enkelt.

Konsekvensen av våra råd är att de administrativa kostnaderna kan komma att öka för projekten. Andelen medel som går till administration ses ofta som en kritisk del av ett projekt men vi anser att en ökad administrativ kostnad inte per automatik innebär att projektet bli sämre. Tvärtom kan det leda till en högre kvalitet i de insatser man gör och det kan även leda till bättre långsiktiga resultat. Därmed inte sagt att ökad administration i sig själv är av godo men den behöver definitivt inte vara av ondo heller.

Beslutet om huruvida ett projekt ska implementeras eller inte bör tas så sent som möjligt i projektet eftersom det ger bästa möjliga beslutsunderlag. Projektet bör inte vara avslutat. Det är viktigt att projektets metod är ett levande verktyg och att arbetet med metoden inte stannar av. Att avvakta med beslutet till sent i projektfasen är inte fel. Har man arbetat igenom sin implementeringsplan ordentligt, om inga tvetydigheter råder, bör ett sent beslut om implementeringen inte skapa några problem. Är alla de åtgärder som vi föreslagit genomförda bör organisationen vara så pass förberedd att implementeringen kan genomföras utan störningsmoment när väl beslutet om en implementering är taget. Beslutets verkställande är då redan förberett och det kommer inte som någon nyhet att projektmetoden ska implementeras.

## **8 Epilog**

Det har gått två år sedan projekten avslutades. Under den tiden har UVN omorganiserats mot en beställare- och utförarorganisation. En utvecklingsstab har inrättats där det finns en programområdesansvarig för EU-projekten som arbetar utifrån de fyra verben, initiera, utveckla, styra och implementera. Alla projekt beställs och beslutas i förvaltningens ledningsgrupp. De flesta projekt drivs i utförarorganisationen.

Upphandling av arbetsmarknadsinsatser för de arbetssökande försörjningsstödstagarna sker i dialog och förvaltningen har en inställning att den ska ta tillvara metoderna som är utarbetade

i projekten. Exempelvis så kommer ”Jobb Danmark” sedermera ”Öresundsjobb” att upphandlas och gå över från projekt till arbetsmarknadsinsats 2010. ”Drivkraft” sedermera ”Ny resurs i Skåne Nordväst” kommer att vandra samma väg. UVN:s utförande verksamhet har därmed använt projektresultaten som en del i affärsutvecklingen för att bli än mer konkurrensmässig och för att kunna möta beställarens önskemål.

Förvaltningen har också satsat på att utbilda projektledare och en del i utbildningen är att erhålla kunskaper i hur man arbetar för att nå långsiktiga effekter. Implementeringsbegreppet är centralt inom detta område. Implementeringen ansvarar inte projektledaren för, men kan ju för den sakens skull få arbetsuppgifter av de projektansvariga att utföra vissa implementeringsaktiviteter. Ansvarsfördelning och kunskap behövs för att kunna nå de långsiktiga effekterna. Förvaltningen är på god väg att få insikt i många av dessa frågor.

Vid framskrivning av kommande projekt kommer de att beskrivas utifrån två perspektiv, ett individperspektiv och ett strukturperspektiv.

Det har varit bra ur ett implementeringsperspektiv att en av tjänstemännen i förvaltningen har varit med och skrivit fram denna uppsats. Diskussionen har hållits levande och flera bitar har fallit på plats, dock återstår mycket. Exempelvis behöver man börja med att få en enhetlig syn och definition av implementering.

Framtida forskning bör kunna använda UVN som objekt och utröna om implementeringen har fallit väl ut utifrån de fyra kriterierna; att det bör finnas implementeringsmål med väl beskriven process, att det bör finnas ett lagmässigt och budgetmässigt utrymme, och slutligen att det bör finnas ansvariga som driver processen från början till slut. Kanske kan det vara något för en Masterstuderande på Statsvetenskapliga institutionen i Lund att sätta tänderna i lite längre fram när kunskaperna, erhållna i denna uppsats, har fått verka i förvaltningen en tid.

Ett annat forskningsuppslag skulle kunna vara att studera eventuella oviljan bland handläggarna i den ordinarie verksamheten att ta emot en ny metod utarbetad i projekt.

Ytterligare ett forskningsuppslag skulle kunna vara att studera de långsiktiga effekterna som Lissabonsstrategin efterfrågar utifrån ett kommunalt perspektiv.

## 9 Sammanfattning

Vårt arbete undersöker implementeringsproblematiken, vilken består i att gå från projekt till ordinarie verksamhet. Studien utgår från implementeringsproblematiken i Helsingborgs stad, utvecklingsnämndens förvaltning, vad gäller deras projekt i samarbete med Europeiska Socialfonden. Vi har utgått ifrån de två frågeställningarna ” Varför genomförs eller varför genomförs inte implementering av det som har arbetats fram i projekt efter projektens slut?” och ” Vilka rekommendationer kan ges om hur man ska bedriva implementeringsprocesser i framtiden?”. För att ge svar på dessa två frågeställningar har vi använt oss av informantintervjuer med fyra olika projektansvariga, projektansökningar och projektutvärderingar. Genom att tillämpa två olika teoriperspektiv, dels förstå, kunna och vilja, dels en kulturell organisationsteori, har vi nått fram till våra slutsatser. Dessa består av fyra delar.

För att en implementering ska lyckas bör följande idealkriterier vara uppfyllda: 1) Det bör finnas tydliga implementeringsmål med i bilden redan när projekt skapas. 2) Det bör finnas en ledningsgrupp med tydlig ansvarsfördelning respektive tydligt ledarskap. Det bör finnas 3) budgetmässiga och 4) lagrumsmässiga möjligheter att implementera projektmetoden efter avslutat projekt.

De fyra idealkriterierna bör inte ses som absoluta sanningar som med säkerhet leder till implementering utan de ska ses som råd och tips för hur man som projektansvarig skapar möjligheter och ökar sannolikheten för att implementering ska ske. Vidare har det visat sig att det med uppfyllandet av endast ett par av kriterierna är fullt möjligt att nå implementering men det tar längre tid än beräknat och riskerar att leda till problem i organisationen.

Slutligen skickar vi även vidare ett antal tankar och idéer om framtida forskningsupplägg till forskarsamhället där vi tror att UVN kan vara ett mycket intressant studieobjekt för framtida implementeringsforskning.

## 10 Referenslista

### 10.1 Material

Ansökningar för de sju projekten;

- Flood, Karin, UVN. Ansökning till Växtkraft Mål 3, Access till Skåne, 2005
- Flood, Karin, UVN. Ansökan till Växtkraft Mål 3, PRAM, 2006
- Flood, Karin, UVN. Ansökan till Växtkraft Mål 3, UP-2004, 2004
- Flood, Karin, UVN. Ansökan till Växtkraft Mål 3, Drivkraft, 2006
- Flood, Karin, UVN. Ansökan till Växtkraft Mål 3, Jobb Danmark, 2006
- Flood, Karin, UVN. Ansökan till Växtkraft Mål 3, Plattformen 2005
- Flood, Karin, UVN. Ansökan till Växtkraft Mål 3, Helsingborgsgnistan, 2005

Nya ansökningar

- Malm-Andersson Kerstin, UVN. Ansökan ESF, Helsingborgsgnistan, 2007. Avslag
- Malm-Andersson Kerstin, UVN. Ansökan ESF, Öresundsjobb, 2008. Beviljad och pågår.
- Malm-Andersson Kerstin, UVN. Ansökan ESF, Drivkraft, 2008. Beviljad och pågår.

Utvärderingar

- Benson Consulting Slutrapport, Projekt Helsingborgsgnistan. Malmö 2008-02-06
- Benson Consulting Slutrapport från utvärdering, projekt UP-2004. Malmö 2006-10-31
- Framtidsutbildning AB Slutrapport- Utvärdering av projekt Drivkraft., 2007-09-16
- Ramböll Management AB Utvärdering av projekt Jobb Danmark.. November 2007.
- Socialhögskolan, Socialt förändringsarbete SOL 073 Utvärdering av Program Rehab och Arbetsmarknadskonsulenter, Möjligheternas Hus i Helsingborgs stad.. Vårterminen 2006.
- WSP Sverige AB. Slutrapport. Utvärdering av projekt Access till Skåne. Hösten 2007.
- Öhrlings, Price Water House Coopers Utvärdering av projekt Plattformen. November 2007.
  
- Lissabonstrategin, ”Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet, gemensamma insatser för tillväxt och sysselsättning: gemenskapens Lissabonprogram SEK 981”, 2005
- Malm Andersson, Kerstin och Malmstedt, Mats, ”Lyckade projekt- hur går vi vidare”, Helsingborgs stad, utvecklingsnämndens förvaltning, 2007, Sverige.
- SFS, Sekretesslagstiftningen, [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se) 20 100 104
- Uttag från styrkortsrapport 2006, finns även som bilaga.

### 10.2 Litteratur

- Christensen, Tom (red.), ”Organisationsteori för offentlig sektor” Liber förlag, 2005, Sverige.
- Davies, Karen, ”Närhet och gränsdragning” i Sjöberg, Katarina (red.), ”Mer än kalla fakta”, Studentlitteratur, Sverige, 1999
- Guldbbrandsson, Karin, ”Från nyhet till vardagsnytta - om implementeringens mödosamma konst”, Statens folkhälsoinstitut, 2007:20
- Goggin, Malcolm L, “Too few cases/ Too many variables - Problem in Implementation Research”, The Western Political Quarterly, Vol. 39, No 2. University of Utah, 1986, USA

- Holme, Idar Magne och Krohn Solvang, Bernt, "Forskningsmetodik", Studentlitteratur, 1991, Sverige
- Johansson, Staffan, "Implementering av BBIC- projektet i socialtjänstens organisationer - en studie av den lokala organisationen av projektet Barns behov i centrum", Socialstyrelsen, 2004, Stockholm.
- Lundqvist, Lennart, "Förvaltning, stat och samhälle". Studentlitteratur, 1992, Sverige
- Sannerstedt, Anders, "Implementering – Hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo (red.), "Politik som organisation" SNS Förlag, 2005, Sverige
- Theorell, Jan & Svensson, Torsten, "Att fråga och att svara" Liber, 2007. Sverige

## 11 Bilagor

### 11.1 Frågeställningar vid intervjuerna

1. Hur upplevde du projektet?
2. Upplevde du att projektet varit framgångsrikt?
3. Vilka delar av projektet har varit mindre lyckat?
4. Vad hände när projektet avslutades?
5. Hur tog man till vara projektresultaten/metoden?
6. Kände du stöd i att ta vara på metoden som utarbetades i projektet av ledning respektive personal?
7. Upplevde du att du hade möjlighet att implementera projektmetoden i den ordinarie verksamheten?
8. Är du tillfreds med hur projektresultatet togs till vara?
9. Har projektet förändrat arbetet i din verksamhet?
10. Skulle du rekommendera andra att genomföra det framöver?

## 11.2 Uttag från styrkortsrapport 2006

---

### Vision

---

Alla vuxna är efter förmåga delaktiga i arbetslivet och tar ansvar för sin egen utveckling och försörjning.

---

### Verksamhetsidé

---

Gränsöverskridande samverkan med individens utveckling i fokus skall gälla för all verksamhet. Vuxenutbildningen, arbetsmarknadsfrågor, operativa näringslivsfrågor, försörjningsstöd och integrationsfrågor samlas i ett ansvarsområde. Detta ger Utvecklingsnämnden unika förutsättningar att i bred samverkan med näringslivet, de lokala statliga myndigheterna och andra aktörer, stimulera tillkomsten av nya arbetstillfällen, främja kompetensutveckling av arbetskraften och medverka till allas delaktighet genom anställning eller eget företagande.

---

### Strategisk inriktning

---

- Minska samhällets samlade kostnader genom att stärka individernas konkurrenskraft på arbetsmarknaden.
- Arbete, utbildning och övrig sysselsättning för stadens invånare skall utvecklas genom lokalt förankrad och gränsöverskridande arbetsmarknads-, näringslivs- och utbildningspolitik.
- Samverkan med samhällets olika aktörer skall eftersträvas.
- Individens förmåga och vilja att ta ansvar för sin egen försörjning skall betonas och stimuleras i all verksamhet.
- Inom försörjningsstödet skall aktiva insatser ersätta det passiva bidraget.

### 11.3 Sammanställning av projekten

**Projektet syftar till att etablera långtidsarbetslösa försörjningsstödstagare på arbetsmarknaden.**

**Det gemensamma för projekten är att de ska utveckla nya metoder utifrån målgruppers behov att komma till självförsörjning.**

**Nedan beskrivs projekten utifrån variablerna;**

Hur många deltagare projektet har omfattat

Antal deltagare i arbete eller studier

Antal veckor som arbetssökande befinner sig i projektet innan de kommer i arbete eller studier

Totalbudget

Medel från ESF

Metod

Målgrupp

Implementering efter projektets slut

Sedan följer gemensamma framgångsfaktorer för projekten

#### **Projekt Access till Skåne**

Antal deltagare 110 som fullföljde de första fyra veckorna.

Inskrivna i projektet var 167 personer.

Antal i arbete eller studier, 43% av de 167 kom ut i arbete eller studier.

Antal veckor i projektet 6 mån, dock var snitttiden 10,3 veckor

Totalbudget 11 700 000:-

ESF medel 4 600 000:-

Metod

Metoden bestod av en introduktionsfas om fyra veckor innehållande processinriktade övningar i grupp i kombination med individuell coachning, som sedan följdes av en traineeperiod ute i arbetslivet. Projektet baserades på ett OCN system (Open College Network), vilket är ett mäta och dokumentera generella kompetenser så som social och emotionell kompetens.

Målgrupp

Arbetssökande försörjningsstödstagare i åldern 18-30 år och är aktuella på

Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen hänvisade sista året arbetssökande till projektet.

Deltagarna erhöll aktivitetsstöd.

Personerna stod utanför arbetsmarknaden och hade behov av särskilt stöd för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Implementering

Accessmodellen är inte implementerad i regionen och inte i Helsingborgs kommun.

Projektets metoder, erfarenheter, och kunskaper har inte implementerats i den ordinarie kärnverksamheten. Anledningen till detta är flera, bl.a. genomgår UVN en stor omorganisation. (s. 29 i utvärderingen WSP).

Ägare o samarbetspartners

Helsingborgs stad, utvecklingsnämndens förvaltning var ägare. Samarbetspartners och medfinansierare var Arbetsförmedlingen. Övriga samarbetspartners Föreningen Urkraft i Skellefteå, OCN Sweden AB, Halmstad Högskola.

### **Projekt Drivkraft fakta hämtad ur Slutrapport- Utvärdering av projekt Drivkraft**

Antal deltagare 52

Antal deltagare i arbete eller studier 30 (58%)

Antal veckor i projektet maximalt 6 månader

Totalbudget 4 200 000

Medel från ESF 1 954 672

Metod

Kartläggning och förberedelse i form av att de fick ökade kunskaper i samhällsinformation och arbetsmarknadsfrågor. Bransch- och nivåanpassad utbildning i svenska språket var en annan komponent i metoden. Coachning och studie och yrkesvägledning ingick också. Sedan följde introduktion på arbetsmarknaden genom praktikplatser med ett intensivt uppföljningsstöd.

Målgrupp långtidsarbetssökande invandrare/flyktingar

Implementering

”Efter den metodik som utvecklats i projektet visat sig vara verkningsfull är det angeläget att möjligheter ges för fortsatt utveckling av densamma samt att de medverkande linjeorganisationerna implementerar arbetssättet i sina verksamheter”. (s.39, Drivkraft, Framtidsutbildning)

Ägare och partners

Helsingborgs stad, utvecklingsnämndens förvaltning ägde projektet och Lunds, Landskronas kommun var samarbetspartners.

### **Projekt Helsingborgsgnistan Fakta hämtad ur Slutrapport, Projekt Helsingborgsgnistan.**

Benson Consulting.

Antal deltagare 65

Antal deltagare i arbete 31 (oftast med någon form av stöd ex lönebidrag)

Antal veckor i projektet 52

Totalbudget 9 185 635

Medel från ESF 3 390 222

Metod

Inskrivning från någon av de tre myndigheterna, sedan följde en period av utredning.

Kartläggning och prövningar för att göra funktionsbedömningar utifrån olika arbetsituationer. Vid förekommen anledning kopplades det på externa resurser i form av medicinsk/psykiatrisk kompetens, vilken utredde personen vidare. Samtliga myndigheters insatser, åtgärder och utbildningar ställdes till förfogande. Därefter följde en praktikperiod ute på en arbetsplats. Efter det fick många någon form av anställning oftast med stöd.

Målgrupp

Personer, över 18 år, som är i behov av hjälp och stöd från minst två samverkansmyndigheter och där tidigare åtgärder inte givit resultat. Personerna var långvariga ärenden hos arbetsförmedlingen, försäkringskassan och/eller UVN (mellan 5-10år, några var ännu längre ärenden).

Implementering

Grad av implementering vid projektets slut. Utvärderaren Benson Consulting rekommenderar ”... att man snarast finner fram till en lämplig finansieringsform för att driva en myndighetsövergripande verksamhet liknande Helsingborgsgnistan”. (s.72, Helsingborgsgnistan, Benson Consulting)

Ägare och partners

Helsingborgs stad, utvecklingsnämndens förvaltning ägde projektet, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan var samarbetspartners.

**Projekt Jobb Danmark** Fakta hämtad ur Utvärdering av projekt Jobb Danmark. Ramböll Management AB

Antal deltagare 110

Antal veckor I projektet 4

Antal i arbete eller studier 52 (47%) Vid beräkning av de 103 personer som fullföljde 4-veckorskursen blev resultatet 50%

Totalbudget 3 975 042

ESF medel 1 658 750

Metod

Informationsinsatser i grupp förekom inom områdena skillnader när det gäller svensk respektive dansk arbetsplatskultur, lagar och regler inom arbetsmarknadsområdet och jobsök. Undervisning i danska språket, studiebesök på arbetsplatser, jobbintervjuuträning och individuellt jobsök ingick också i fyra veckors perioden.

Målgrupp

Arbetssökande med aktivitetsstöd från Af och arbetssökande försörjningsstödstagare från UVN.

Implementering

”Projektet uppvisar dock brister gällande implementering. Projektets ambitioner om att införa ett ”Jobb-danmark-koncept” inom de befintliga organisationerna har inte förverkligats. Inom såväl Arbetsförmedlingen som Utvecklingsnämndens förvaltning har organisationerna endast till viss del tagit till sig av projektets erfarenheter”. (Ramböll Management s.1)

Ägare och partners

Helsingborgs stad, utvecklingsnämndens förvaltning var ägare. Samarbetspartner och medfinansierare var Arbetsförmedlingen. Övriga samarbetspartners Reva Trollesbro (Dk), Udvikling Nod (Dk)

**Projekt Plattformen** Fakta hämtad ur Utvärdering av projekt Plattformen. Öhrlings, Price Water House Coopers

Antal deltagare 89

Antal i arbete eller studier 52, vilket motsvarar 59%

Antal veckor i projektet 16

Totalbudget 4 561 137:-

ESF medel 1 847 487:-

Metod

Gruppaktiviteter i vägledande syfte under åtta veckor innehållande studie o yrkesvägledning, arbetsmarknadsinformation, samhällsinformation i form av budget, kostråd och konsumentkunskap. Friskvård. Sedan följde åtta veckor med inriktning mot arbete, utbildning eller praktik.

Målgrupp

18-24 år arbetssökande ungdomar aktuella på Af och UVN, vilka uppbar försörjnings stöd

Implementering

Från Plattformens projektplanen

”har alla förutsättningar att bli en metod som även i framtiden går att projicera på arbetet med ungdomar. Spridningen av vunna erfarenheter under projektiden och de täta kontakterna mellan myndigheter borgar för framgångsrik implementering i organisationerna”.

(Projektansökan Plattformen)

”Slutligen har vi kunnat konstatera att det inte funnits någon plan för implementering av Plattformen. Vi anser att detta har gjort att det nu i slutfasen av projektet finns en osäkerhet om på vilket sätt lärdomarna kan implementeras i befintliga organisationer”.(s.2 Utvärdering av projekt Plattformen)

Ägare och samarbetspartner

Helsingborgs stad, utvecklingsnämndens förvaltning var ägare. Samarbetspartner och medfinansiär var Arbetsförmedlingen.

**Projekt UP-2004** Fakta hämtad ur Slutrapport från utvärdering, projekt UP-2004. Benson Consulting

Antal deltagare 30

Antal veckor i projektet 16 Stöd till deltagarna levererades långt efter de 12 veckorna efter behov.

Antal deltagare i arbete eller studier 16 (53%)

Total budget 3 500 000

ESF medel 1 400 000

Metod

Först ägde ett urval och rekryteringsprocessen startade. Sedan följde fyra veckor då projektledarna träffade deltagarna individuellt. Syftet var att identifiera var individen befann sig i förändringsprocessen och därefter handleda och stödja honom/henne fram till ett hållbart beslut genom strukturerade samtal. Jagstärkande aktiviteter ingick i metoden. Även fysiska aktiviteter ägde rum inom projektets ram. Sedan följde en period med arbetsplatsförlagd utbildning efter deltagarens önskemål och förutsättningar. Återkoppling en dag i veckan resterande tid ut på företag. Projektledarna deltog aktivt genom att uppföljning och mentorskap på företagen.

Målgrupp Ungdomar 20-25 år. Beroende av försörjningsstöd under lång tid mer än 24 månader. De stod långt ifrån arbetsmarknaden. Många av ungdomarna hade en kriminell bakgrund.

Implementering

”I relation till implementeringsprocessen, där erfarenheter från projektet skall spridas till ordinarie verksamhet, har denna utvecklats positivt efter en trevande start. Flertalet erfarenheter återstår att förmedla men redan idag tycks förvaltningen i allmänhet och Möjligheternas Hus i synnerhet ha tagit intryck av UP-2004 arbete. Det är emellertid svårt att översätta ett projekt till ordinarie verksamhet rakt av, men den väg som Möjligheternas Hus har valt, med projektteam, fokuserade på en mindre ärendemängd, är en mycket god början”.

Utvärdering av Benson Consulting

Ägare och samarbetspartners

Ägare var Helsingborgs stad, utvecklingsnämndens förvaltning. Inga samarbetspartners.

**Projekt PRAM** Utvärdering av Program Rehab och Arbetsmarknadskonsulenter, Möjligheternas Hus i Helsingborgs stad. Socialhögskolan, Socialt förändringsarbete SOL 073

Antal deltagare 30

Antal i arbete eller studier

Antal veckor i projektet

Totalbudget 2 703 920

ESF medel 1 325 220

Metod

Metodikerna har två spår. I det ena håller projektet samman kunskapen om interna och externa insatser. UVN säkerställer därmed en bättre matchning av klienternas metod mot insatsernas innehåll. Det andra spåret bygger på Supported Employment modellen som innebär att projektledaren aktivt handledde individen ut på arbetsmarknaden. Vid behov följde handledarna med deltagaren ut på arbetsplatsen och arbetade parallellt med denne för att ge

stöd i arbetssituationen. Arbetsgivaren/utbildningsarrangören fick också stöd och handledning för att bättre kunna bemöta eventuella problem. Möjlighet till kompetenshöjande insatser erbjöds deltagarna i de fall det krävdes.

#### Målgrupp

Arbetsökande försörjningsstödstagare från UVN Möjligheternas Hus.

#### Implementering

Tjänstemanna funktionen PRAM-konsulent fanns innan projektmedel söktes, därav kan man inte säga att projektet har implementerats.

#### Ägare och samarbetspartners

Ägare var Helsingborgs stad, utvecklingsnämndens förvaltning. Samarbetspartners Arbetsförmedlingen, UVN Näringsliv och privata företag.

#### **Gemensamma framgångsfaktorer hos projekten är:**

Samverka över myndighetsgränser, arbetsförmedlingen och försäkringskassan, också med det lokala och regionala näringslivet, liksom med grannkommuner, samt med danska aktörer.

Individen i fokus. Att sätta individen i fokus och verkligen se den enskilda deltagaren. Då kommer också de positiva resultaten att deltagaren etablerar sig på arbetsmarknaden, påbörjar studier eller går vidare till praktik, utredning etc. med ökat välbefinnande.

Det gällde för projektledningen att läsa av förändringar och hitta bra lösningar. Engagemang och flexibilitet hos projektledningen var ytterligare en gemensam framgångsfaktor. (Malm Andersson& Malmstedt 2007s.18)