



Förändring under ytan: Kommunerna och EU-projekt

Mats Fred*

Sammanfattning

Forskning om europeisering har visat att medlemsländerna påverkas av EU:s lagar och regler. Forskningen säger dock inte lika mycket om hur kommunerna påverkas av EU:s finansiering, organisering och styrning. Den aspekten står i fokus för den här analysen, närmare bestämt konsekvenserna av kommunernas EU-projektarbete.

Kommunernas engagemang i EU-projekt har ökat med tiden. För kommunerna innebär EU-projekten inte bara en finansieringskälla utan även en chans att utveckla de kommunala organisationerna. För EU är projektfinansiering ett sätt att styra medlemsstaternas arbete med bland annat tillväxt och sysselsättning, men också en uppmuntran till kommunala aktörer att delta i EU-arbetet.

Enligt tidigare utvärderingar och empirisk forskning ger EU-projekten inte upphov till långsiktiga och substantiella effekter på organisatorisk eller strukturell nivå. Men under ytan pågår organisatoriska (och kanske även strukturella) förändringar. Projektorganisationer är inte enbart bärare av resultat utan producerar eller orsakar också egna effekter, oavsett projektens syfte och mål.

För att projekt ska få hållbara effekter är det enligt författaren viktigt att knyta dem närmare till den ordinarie verksamheten. Ökad medvetenhet om projektlogikens för- och nackdelar gör det lättare att fokusera på det som kommunen faktiskt vill lägga resurser på, enligt demokratiskt fattade beslut.

* Mats Fred är postdoktor vid institutionen för globala politiska studier vid Malmö universitet. Hans forskning handlar i huvudsak om hur användning av temporära organisationsformer kan leda till förändringar i den offentliga förvaltningen.

1 Inledning

Det geografiska och ibland även det mentala avståndet mellan de svenska kommunerna och EU eller Bryssel kan upplevas som långt. Ändå finns det mycket som knyter samman dessa nivåer. Inte minst påverkas mer än hälften av de kommunala besluten av EU:s regler och lagstiftning.¹ Kommunerna behöver därför kunskaper om den europeiska beslutsnivån. Det finns EU-beslut som har direkt inverkan på kommunal verksamhet, bland annat miljöregler och livsmedelstillsyn, men EU:s styrning handlar också om mjukare former, såsom yttranden eller rekommendationer som kommunerna själva väljer om de vill anamma (SKL 2010; Montin et al. 2018).

Vad som inte är lika uppenbart är att kommunerna också påverkas av det *sätt* som EU styr på, till exempel genom finansieringen och organiseringen av de stöd som kommunerna kan få av EU. En majoritet av EU:s budget återförs nämligen till medlemsstaterna, och i Sverige går en stor del till kommunerna i form av ekonomiskt stöd. Det stödet inte bara uppmuntrar utan kräver en viss form av organisering: projekt på kommunal nivå. Projektorganisering är dessutom helt avgörande för sammanhållningspolitikens genomförande, vilket kommer att framgå av den här analysen. I sammanhanget bör det påpekas att sammanhållningspolitiken omfattar en tredjedel av EU:s totala budget och därmed är en av de största budgetposterna.²

”I Sverige har EU-medlemskapet inneburit ökad användning av projekt i offentlig sektor.”

I Sverige har EU-medlemskapet inneburit ökad användning av projekt i offentlig sektor. Tar vi bara

en av EU:s cirka 350 olika fonder och program som exempel – Europeiska socialfonden – så har den finansierat cirka 100 000 projekt i Sverige sedan år 1995. Kommuner är i dessa sammanhang en av de vanligaste projektaktörerna. Inom ramen för Socialfonden finns exempelvis projekt med fokus på människor som befinner sig utanför både skola och arbetsmarknad. Det handlar om allt ifrån studie- och arbetsmotiverande projekt till hjälp med myndighetskontakter eller insatser för att stärka psykisk och/eller fysisk hälsa. Vad som är karaktäristiskt för dessa projekt är att de involverar och berör flera delar av de kommunala organisationerna.

Samtidigt som EU påverkar kommunerna (SOU: 2016:10) och mängden EU-projekt ökar (Godenhjelm 2016; Fred 2018), så vet vi inte mycket om *hur* EU:s finansiering, organisering och styrning av projekten påverkar kommunerna, inklusive deras organisationer och tjänstepersoner (SOU: 2016:10)³.

Att de kommunala EU-projekten ökar säger inte så mycket om hur det påverkar den kommunala praktiken på området. Den typen av effekter är inte alltid uppenbar för kommuner och deras anställda, eller för organisationsforskare för den delen.⁴ Frågan för den här analysen är således hur EU-projekten påverkar kommunerna på ett organisatoriskt plan, och i förlängningen deras utrymme att bedriva politik. Den typen av konsekvenser är ofta outtalade, oväntade och dolda, eller kanske något som märks först efter lång tid, vilket i sin tur riskerar att försämra de demokratiska förutsättningarna.

Sociologen Robert Merton (1968) kallade den typen av konsekvenser för *latenta funktioner* – något som finns där under ytan men som likväl

¹ Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL 2010) och the *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR 2016).

² På EU-kommissionens webbsida beskrivs sammanhållningspolitiken som ”the policy behind the hundreds of thousands of projects all over Europe” (ec.europa.eu 2019).

³ Det finns en relativt stor litteratur om ”europeisering” (Börzel & Risse 2000) som beskriver processer av EU:s påverkan på medlemsstaterna, men i denna litteratur finner vi inte mycket om den kommunala nivån och nästan ingenting om EU-fonderna och projektorganisering (Schimmelfennig et al. 2005; Quaglia et al. 2007).

⁴ Denna analys bygger i stor utsträckning på etnografiska studier i vilka jag följt och intervjuat tjänstepersoner, politiker och konsulter från svenska kommuner om deras projekt och projektinspirerade arbetssätt. Merparten av arbetet pågick mellan 2012 och 2018 och har i sin helhet publicerats i avhandlingen *Projectification – The trojan horse of local government* (Fred 2018).

har potential att förändra sättet på vilket vi förstår, organiserar och presenterar våra organisationer. Den motsatta typen av konsekvenser, det vill säga de mer synliga och uppenbara, kallade han för *manifesta funktioner*. När en kommun lanserar ett projekt för en specifik målgrupp förväntar den sig ett visst resultat (bättre psykisk hälsa, ökad anställningstrygghet, kortare sjukskrivningar med mera), det vill säga manifesta konsekvenser. Men projektorganisationer, argumenterar jag, är inte enbart bärare av dessa resultat utan producerar eller orsakar också egna effekter, oavsett vad de syftar till eller vilka mål de är knutna till. Man skulle kunna säga att det finns en underliggande logik som också ökar i betydelse för kommunala organisationer och deras anställda när de ägnar sig alltmer åt projektarbete. I ett kommunalt sammanhang är EU-projekten bara en, men ändå viktig, del av denna utveckling.

I nästa avsnitt beskrivs relationen mellan EU och kommunerna med utgångspunkt i litteratur om projektifiering av offentlig sektor (Hodgson et al. 2019). Avsnittet innehåller en genomgång av fonder, projekt, aktörer och effekter i Sverige. I avsnitt 3 sammanfattas såväl försvaret av som kritiken mot projektorganisering, och i avsnitt 4 diskuteras EU-projektens påverkan på kommunerna på tre olika men sammanhängande sätt – genom spridning, genom lokal förändring och anpassning samt genom organisatoriskt kapacitetsbygge. Förhoppningen är att analysen kan ge nya perspektiv på EU-projektens roll för svenska kommuners utvecklingsarbete och valmöjligheter.

Denna analys bygger i stor utsträckning på en avhandling publicerad 2018. Där inga andra källor refereras hänvisar jag till Fred 2018 för utförligare redovisning av vad utsagorna bygger på för material.

2 EU-projekt och kommunerna

De svenska kommunerna genomför inte enbart politik som de själva och staten utformat och beslutat om utan ansvarar också för att driva igenom (ofta utan statlig inblandning) den politik som beslutats på EU-nivå (Strömvik 2018). Kommunerna möter också EU genom att ansöka om projektmedel eller medverka i andra aktörers ansökningar som projektpartner (Carlsson & Mukhtar-Landgren 2018).

Från ett EU-perspektiv är projektfinansiering ett sätt att försöka styra medlemsländernas arbete med

bland annat sysselsättning och tillväxt. Vi vet att medlemsstaterna, genom projekt, påverkas av EU:s sätt att förstå och skapa begrepp för frågor som rör arbetslöshet, social exkludering och utveckling (Mukhtar-Landgren & Fred 2018; Büttner & Leopold 2016). EU-finansieringen är också ämnad att skapa incitament hos de kommunala aktörerna att vilja delta i EU-arbetet (esf.se 2019).

EU-kommissionären Danuta Hübner beskrev en gång sammanhållningspolitiken som en stark förändringskraft som moderniserar offentlig sektor och skapar god styrning under ytan: "It works as a Trojan horse to improve and modernize public administration, to enhance transparency, and to foster good governance" (Inforegio 2008:4). När Hübner beskriver sammanhållningspolitiken som en trojansk häst syftar hon i praktiken på projektorganisering, eftersom sammanhållningspolitikens genomförande mer eller mindre vilar på projektorganisatorisk grund. Projekt som lanseras inom ramen för sammanhållningspolitiken initieras med förhoppningar om individers bättre hälsa och arbetsförmåga men också om ökad organisatorisk samverkan om tillväxt och sysselsättning. Oavsett om projekten bidrar till detta eller inte påverkas kommunerna av det faktum att arbetet genomförs i projektform.

"[...] det kan krävas anpassning till EU-fondernas och programmens direktiv för att erhålla finansiering."

Från ett kommunperspektiv innebär fonderna inte bara en finansieringskälla utan skapar även en chans att prova på, att experimentera och testa nytt, i syfte att lära och förändra de kommunala organisationerna. De svenska kommunerna har ett ganska stort handlingsutrymme vad gäller organisation och styrning, men det kan krävas anpassning till EU-fondernas och programmens direktiv för att erhålla finansiering (Mukhtar-Landgren & Fred 2018; Büttner & Leopold 2016; Forssell et al. 2013).

Styrningen och genomförandet av det kommunala EU-arbetet skapas på så sätt när kommunerna (ofta med hjälp av andra aktörer) "översätter" EU-fondernas finansiering och kriterier till den kommunala praktiken. I detta översättningsarbete anpassas de kommunala organisationerna inte

bara till EU:s sätt att definiera och beskriva samhällsutmaningar, eller till EU-fondernas olika kriterier för finansiering, utan även till projektorganiseringens form och logik (Mukhtar-Landgren & Fred 2018).

2.1 EU-fonder och EU-projekt i Sverige

Det finns ett flertal EU-fonder att välja mellan för kommunerna. När Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tipsar sina medlemskommuner om EU-fonder är det omkring 30 olika fonder som specificeras⁵ (SKL 2015), alla med lite olika syften och målgrupper. Några exempel är *Socialfonden*, vilken syftar till att stärka arbetsmarknadspolitiken; *Havs- och fiskeriprogrammet* som är en del av EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla; *Östersjöprogrammet* för gränsöverskridande samarbeten; *Interreg Europe* för kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte; *Erasmus+* för utbildningspolitiska mål; och *Kreativa Europa* för att främja den kulturella och språkliga mångfalden.

”Stöden kan riktas till en definierad målgrupp, ett specifikt geografiskt område eller en specifik sektor.”

EU-fonder är tillgängliga för projektidéer som uppfyller vissa specifika kriterier och riktlinjer, ofta specificerade för en 5- till 7-årsperiod (2007–2013, 2014–2020) med ett övergripande fokus. Fonderna är utformade lite olika beroende på mål och syfte. Stöden kan riktas till en definierad målgrupp, ett specifikt geografiskt område eller en specifik sektor. Vissa av fonderna och programmen kräver internationellt samarbete (*Kreativa Europa* och *Interreg* exempelvis) medan andra fokuserar på det regionala och lokala planet (*Socialfonden* exempelvis). Vart man som kommun vänder sig för att söka medlen kan också variera. Några av fonderna (sektorsprogrammen) administreras av olika europeiska sekretariat varav flera är lokaliserade i Bryssel, medan andra

hanteras av svenska myndigheter (struktur- och investeringsfonderna). Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket administrerar exempelvis de största (mätt i ekonomiska termer) och kanske också mest vanligt förekommande fonderna i svenska kommuner: Regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden⁶. Även om dessa fonder har särskilda inriktningar gäller att vissa övergripande principer om jämställdhet, tillgänglighet, icke-diskriminering och hållbarhet ska ligga till grund för arbetet.

Trots att några av EU-fonderna, bland annat Europeiska socialfonden, har funnits mer eller mindre sedan EU bildades har de inte alltid sett ut som de gör idag (Etzioni 1965). I slutet av 1970-talet togs betydande steg för att arbetet med EU-fonderna skulle röra sig mot det projektfinansieringssystem som gäller idag. På försök installerades då två ”integrerade utvecklingsfonder” i Italien och Nordirland. De gjorde det möjligt att söka medel för att initiera flera projekt inom ett specifikt område. De syftade alltså framåt och täckte flera projekt, till skillnad från tidigare fonder som finansierade enskilda projekt retroaktivt (Fred 2018:29). Senare (1989) antogs också Europeiska enhetsakten, *the Single European Act*, vilket i praktiken innebar en förflyttning från årliga budgetar till fleråriga finansiella ramar med fokusområden och projektkriterier.

Utvecklingen mot projektorganisering och projektfinansiering inom EU har också väglett eller inspirerats av stora projektledningsorganisationer så som Project Management Institute (PMI) (Godenhjelm 2016). PMI beskriver sig själva som en medlemsorganisation (som representerar mer än 600 000 medlemmar) vilken ”genom global opinionsbildning, samarbete, utbildning och forskning arbetar för att förbereda mer än tre miljoner yrkesverksamma runt om i världen för projektekonomin”.⁷ Sättet på vilket EU låtit sig inspireras av PMI syns om inte annat på EU:s sätt att definiera ett projekt⁸ samt på de metoder som

⁵ Olika kommunförbund runt om i landet har egna liknande rapporter om tips kring EU-finansiering (se Kfsk 2016).

⁶ Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

⁷ <https://www.pmi.org/about>.

⁸ PMI definierar ett projekt som ”a temporary endeavor undertaken to create a unique product or service” (PMI 2008:5). EU-kommissionen definierar ett projekt som ”a single, non-divisible intervention with a fixed time schedule and dedicated budget” (Europeiska kommissionen 1997:14).

förespråkas inom EU och fonderna (Project Cycle Management och Logical Frame work Approach). De har nämligen stora likheter med organisationen PMI:s vägledning för projektledning (*guide to the project management body of knowledge*).

2.2 Antal projekt och fondmedel

Exakt hur mycket pengar EU-fonderna bidragit med och hur många projekt de genererat ute i landets kommuner är svårt att överblicka. En orsak till detta är att kommunerna bara syns i statistiken om de själva ansöker om medel. De syns alltså inte om de bara deltar i en ansökan som projektpart. Svårigheten att få en överblick stärks också av att det inte finns någon aktör som har en samlad bild över svenska kommuners EU-projekt.

Utifrån den statistik jag fått erhålla från Tillväxtverket, ESF-rådet och Jordbruksverket⁹ gällande de fyra stora strukturfonderna (se tabell 1) har kommuner varit projektägare för 4 775 projekt under perioden 2007–2019, vilket motsvarar ca 25 procent av den totala mängden projekt. I termer av kronor och ören uppgår dessa projekt till drygt 11 miljarder svenska kronor, vilket är cirka 20

procent av den totala mängden pengar. Även om detta är fyra stora fonder som ofta förekommer i kommunsammanhang bör det understrykas att de är just fyra av EU:s alla fonder, och siffrorna gäller också bara för en begränsad period. Men det totala antalet projekt där kommuner deltar som projektpartner förväntas som sagt vara stort, inte minst eftersom kommuner är attraktiva projektpartner att ha med i sin ansökan, eftersom de exempelvis bidrar med legitimitet och tillgång till resurser.

2.3 EU-projektens aktörer

För att ett kommunalt projekt ska få EU-finansiering krävs att många aktörer engageras och att befintliga kunskaper inom kommunen identifieras. I det kommunala EU-projektarbetet finns en rad aktörer och aktiviteter som tillsammans, direkt eller indirekt, främjar och möjliggör projektorganiseringen. Nästan alla kommuner har en eller flera EU-strategier som jobbar med allt från att informera om finansieringsmöjligheter, skapa nätverk och utbildningar till att aktivt genomföra EU-projekt (Fred &

Tabell 1 Uppskattning av antal projekt och utbetalade EU-medel för fyra EU-fonder, 2007–2019.

	Totalt utbetalat EU-stöd 2007–2019	Total antal projekt 2007–2019	EU-medel mottagna av kommuner 2007–2019	Antal EU- projekt i kommunerna 2007–2019
Socialfonden	14,3 miljarder	2 691 projekt	7 miljarder	2 492 projekt*
Regionalfonden	16,2 miljarder	2 409 projekt	2,8 miljarder	600 projekt**
Jordbruksfonden för landsbygdsutveckling***	26,4 miljarder	12 225 projekt	1,3 miljarder	1 550 projekt
Havs- och fiskerifonden	1,8 miljarder	1 928 projekt	173 miljoner	133 projekt
Totalt:	58,7 miljarder	19 253 projekt	11,2 miljarder	4 775 projekt

* 14 av projekten finansieras via Jordbruksverket.

** 14 av projekten finansieras via Jordbruksverket.

*** Detta är projekt- och företagsstöd samt miljöinvesteringar. Det innehåller alltså inte de pengar som går till arealbaserade gårdsstöd eller miljöersättning för lantbrukare, vilka går via andra system.

⁹ Det finns ingen enkelt tillgänglig statistik över kommuner och EU-projekt. De siffror som här presenteras har jag fått via enskilda tjänstepersoner på vardera myndigheter som har gjort sammanställningar på uttryckliga förfrågningar.

Mukhtar-Landgren 2019b). Det är också vanligt förekommande med politiskt antagna EU-strategier i kommunerna, särskilda EU-kontor samt specifika projektmodeller för hantering av EU-projekt – dokument, organisationer och aktörer som öppnar upp för, möjliggör och legitimerar EU-projekt.

"Nästan alla kommuner har en eller flera EU-strategier [...]."

Men kommunerna är inte ensamma i arbetet med att öka antalet EU-projekt, utan befinner sig i ett sammanhang där också andra kan söka stöd från EU för olika projekt, såväl privata som offentliga aktörer (Ibid.). Det handlar bland annat om regionala kommunförbund och samverkansorgan som tagit sig an arbete med EU-projekt. Utöver att informera arbetar dessa aktörer till exempel med att skapa nätverk, möten och konferenser. De genomför också projektanalyser som syftar till att matcha kommunernas behov och utmaningar med möjlig EU-finansiering. Vid sidan av dessa offentliga aktörer och nätverksorganisationer finns även privata aktörer som på olika sätt stödjer kommuners EU-projektarbete. Här finner vi såväl mindre enmansföretag som större internationellt kända konsultfirmor. Kommunernas vilja att engagera sig i EU-projekt (Fred 2018) i kombination med deras behov av mer EU-relaterad kunskap (SOU 2016:10) har skapat en marknad på vilken EU- och projektexpertis samt utvärderingskompetens köps och säljs (Fred & Mukhtar-Landgren 2019a).

Runt om i landet finns därmed såväl lokala och regionala som nationella nätverk och aktörer som har relevans för kommunernas arbete med EU-projekt (se Fred & Mukhtar-Landgren 2019a, 2019b).

2.4 EU-fondernas effekter på individ-, organisations- och strukturnivå

Enligt utvärderingar och tidigare forskning genererar EU-projekten ett starkt "avtryck på individnivå, mindre framträdande [avtryck] på organisationsnivå och som svagast på strukturnivå" (Ramböll 2013:1; se även Svensson et al. 2009; Brulin et al. 2013; Jakobsson et al. 2012; Tillväxtverket 2011a, 2011b, 2011c; ITPS 2006). Med detta menas att projekten framförallt åstadkommer resultat för dem som ingår i målgrupperna för projektens aktiviteter, till exempel arbetslösa eller socialt exkluderade. Även om detta kan betraktas som goda nyheter och ett gott betyg för EU,

liksom för fonderna och projekten, är detta bara en av de förändringar som fondarbetet förväntas leda till. Fonderna syftar nämligen också till mer grundläggande och övergripande förändringar. ESF-rådet beskriver exempelvis att syftet med Socialfonden är att "påverka strukturer" och "skapa hållbara insatser [ur ett] helhetsperspektiv" (esf.se 2019). Utvärderare och forskare menar dock, något förenklat, att det inte går att se några sådana effekter (Svensson et al. 2009; Brulin et al. 2013; Jakobsson et al. 2012). Vissa bedömare har beskrivit att projekten endast leder till "kortsiktiga lösningar på långsiktiga problem" (Abrahamsson & Agevall 2009). Denna diskussion förs dock i mer generella termer och inom ramen för projektens implementeringsproblematik (för en översikt se Löfgren 2012).

Att den mängd EU-projekt som genomförs inte skulle ha några nämnvärda konsekvenser för kommunala organisationer och anställda kan dock ifrågasättas (se Fred 2018). Däremot får EU-projekten (och andra projekt och projektinspirerat arbete) inte alltid de tänkta eller planerade konsekvenserna. Det handlar om förändringar som sker i små steg och som inte har varit avsikten med projekten. Projektaktörerna och deras marknad är till exempel en organisatorisk konsekvens. Kommuner utbildar EU-projektledare, ordnar EU-projektkonferenser, skapar EU-nätverk och projektkontor, blir experter på att söka EU-medel och organisera egna finansieringssystem med ansökningar och kriterier och så vidare. Dessa aktiviteter syftar till att understödja andra aktiviteter, men de medför också förändringar, trots att de varken är särskilt medvetna eller synliga. Projekten, och det arbete som projekten omgärdas av, är således inte bara bärare av resultat utan producerar även egna effekter som saknar koppling till deras syfte.

Det är viktigt att poängtera att EU-projekten och EU-finansieringen bara är en del av denna utveckling, eftersom det finns andra aktiviteter och processer som påverkar kommunerna i samma riktning. De aktiviteter som finansieras av Socialfonden hade till exempel likaväl kunnat finansieras av kommunernas egna sociala investeringsfonder, Finsam, Allmänna arvsfonden eller Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. De projektmodeller och den projektmetodik som kortfattat beskrivits ovan, som något konsulter säljer till kommunerna, är

dessutom modeller och metoder som inte enbart används i EU-arbetet utan även i andra typer av projekt och ordinarie verksamheter.

"Å ena sidan skapar EU-medlen nya möjligheter och ger synliga effekter, å andra sidan finns tvivel om de långsiktiga konsekvenserna."

Synen på EU-projekten är också dubbel. Å ena sidan skapar EU-medlen nya möjligheter och ger synliga effekter, å andra sidan finns tvivel om de långsiktiga konsekvenserna. Som en intervjuad politiker i en mellanstor stad i Skåne uttryckte det: "Det är klart vi ska hämta hem pengar från EU!" Senare frågade hon sig dock: "[...] men varför ska vi göra det och vad blir konsekvenserna, vad tänker vi och vad är meningen med det hela?"

3 Projektorganisering – dess försvarare och kritiker

För att öka förståelsen för de mer dolda konsekvenserna av EU-projektarbetet ska vi först kort titta på projektorganiseringens historik, bekanta oss med varför projekt initieras i offentlig sektor och förstå den kritik som riktats mot projektformen.

I den traditionella beskrivningen av hur projektledning och projektorganisering uppkom hänvisas ofta till de amerikanska militär- och rymdprogrammen i början av 1950-talet, såsom "Manhattanprojektet" eller Nasas Apollo-uppdrag (Ljung 2011). Den överväldigande omfattningen av dessa initiativ sägs ha skapat oerhörda utmaningar när det gällde samordning och kontroll – utmaningar som mer eller mindre tvingade fram en professionalisering av projektledning och projektmetoder (Ibid.). Under denna period utvecklades mängder av metoder och modeller för projektorganisering och -ledning, modeller som än idag används av projektledare och som lärs ut vid universitet eller av konsulter runt om i världen (Clegg et al. 2006). Projektledning som profession och projekt som organisatorisk funktion, eller lösning, har sedan dess spridit sig till nästan alla delar av samhället och till nästan alla delar av världen (Jensen et al. 2016).

3.1 Varför projekt?

Inom offentlig sektor motiveras ofta projekt utifrån en önskan om att bryta med tidigare vanor eller

rutiner för att åstadkomma mer innovation eller förändring och effektivitet (Sjöblom 2006). Projekt används som medel för utveckling, för att experimentera och utveckla lokala praktiker eller hantera komplexa problem som anses för problematiska eller komplexa för att kunna lösas inom ramen för den ordinarie verksamheten (Styhre 2007).

Projektformatet är attraktivt av flera anledningar. För det första anses det möjliggöra ett kontrollerat sätt för organisationer att undvika klassiska byråkratiproblem (Packendorff & Lindgren 2016). För det andra signalerar initieringen av projekt handlingskraft (Forssell et al. 2013). För det tredje lockar formatet ofta till sig extern finansiering (Ibid.), och projekt sägs också ha förmågan att reducera komplexitet (Sjöblom 2006). Detta innebär också att de ses som instrument för ett specifikt team att genomföra en specifik uppgift inom en specifik tidsram och budget. Ett projekt upplevs på så sätt vara bortom den vardagliga men ofta så komplexa och stelbenta stuprörsorganisationen med specifika budgetcykler (Hodgson et al. 2019).

3.2 Varför inte projekt?

Projektformens kritiker menar att projekt bidrar till mer byråkrati och organisatorisk fragmentering, och att de trots löften om flexibilitet och innovation bidrar till ett arbetssätt utformat efter tydliga regler och standarder som knyter anställda till teknokratiska planerings- och rapporteringsverktyg (se Hodgson et al. 2019; Räisänen & Linde 2004). Flera menar också att projekt i offentlig sektor understödjer ett slags "avpolitisering" av verksamheter genom att de ökar fokuseringen på, och kanske även tilltron till, managementinspirerade praktiker och tankemodeller på bekostnad av politiska dimensioner och maktrelationer (Hodgson et al. 2019; Hall 2019; Ettelt & Mays 2019; Fred & Hall 2017).

En del kritiker menar också att projekt ofta utmålas som a-politiska entiteter, vars arbete bara handlar om teknikaliteter. Detta innebär i princip att projektens misslyckande respektive framgång främst anses bero på projektlednings- och organiserings-tekniker, vilket gör att man döljer frågor om politisk prioritering, resursfördelning och eventuella maktförskjutningar (Ibid.). Mats Engwall (2003) illustrerade denna kritik genom frasen "no project is an island". Projekt, menade han, bör betraktas i ett större historiskt och organisatoriskt sammanhang,

ett sammanhang som också måste hanteras och tas i beaktande då projekt initieras, genomförs, utvärderas eller studeras.

Den expansion av projektformen i offentlig sektor som har observerats de senaste årtiondena (Hodgson & Muzio 2011; Schoper et al. 2018; Wald et al. 2015; Löfgren & Poulsen 2013) är också något paradoxal då vi lever i en tid när långsiktighet och hållbarhet betonas mer än någonsin tidigare (Sjöblom 2006). Som nämnts ovan är en återkommande kritik mot projektformen i dessa sammanhang också att den erbjuder kortsiktiga lösningar på långsiktiga problem (Abrahamsson & Agewall 2009).

3.3 Projektorganiseringens attraktionskraft

Projekt i offentlig sektor är med andra ord minst sagt något tvetydigt. De upplevs som både flexibla och stelbenta, och som både innovativa och byråkratiserande. Detta är faktiskt något som gör projektformen än mer attraktiv (Fred 2018). Vissa hävdar att projekt och projektledning kombinerar den rationella idén om kontrollerbarhet med den moderna entreprenöriella fokuseringen på kreativitet och innovation (Hall 2012): de levererar både äventyr och kontroll, som Sahlin-Andersson (2002) uttryckte det.

Det blir på så vis möjligt att förespråka, försvara eller kritisera projektformen från tillsynes motstridiga perspektiv. Projekt är bra för att de är flexibla och möjliggör innovation; projekt är bra för de hjälper oss att få ordning och reda på våra aktiviteter.

3.4 Projektifiering

Det stora intresset för och den omfattande användningen av projekt och projektmetoder i kommuner har diskuterats i termer av en *projektfiering av offentlig sektor* (Hodgson et al. 2019), ett fenomen som har attraherat intresse från såväl praktiker som akademiker. EU har i detta sammanhang beskrivits som en viktig aktör och pådrivande kraft (se Godenhjelm 2016).

Men termen projektfiering kommer ursprungligen från Christopher Midler (1995), en fransk managementforskare som studerade Renaults omvandling från en "traditionell" biltillverkare till en organisation bestående av sammanhängande självständiga projekt. Midler beskrev detta som *projektfiering av organisationen* (projectification of the firm). Studier av projektfiering har sedan dess i stor utsträckning

fokuserat på att identifiera för- och nackdelar med denna typ av förändring (Hobday 2000; Arvidsson 2009), men de har också syftat till att generera praktiska verktyg för hur projektfiering kan uppmuntras. Vissa studier har också gjorts där inte bara enskilda organisationer studerats utan snarare organisatoriska fält som i mer eller mindre utsträckning projektfierats.

"Det stora intresset för och den omfattande användningen av projekt och projektmetoder i kommuner har diskuterats i termer av en projektfiering av offentlig sektor [...]"

Parallellt och i viss polemik med denna projektfieringslitteratur har en annan forskningsfåra vuxit fram där man istället försöker poängtera de bredare, diskursiva och fundamentala förändringar som följer av denna utveckling. I sin "bredaste" form har det pratats om ett projektsamhälle (Lundin et al. 2015) eller – ännu bredare – en projektfiering av allt (Jensen et al. 2016). Delar av denna forskning har också haft en tydligare problematiserande ansats i sina försök att förstå orsakerna till och konsekvenserna av projektfieringen (Se Hodgson et al. 2019; Fred 2018).

4 Projektfiering via EU-medel – mer än en massa projekt

Projektformen utnyttjas alltså alltmer och på kommunal nivå ökar antalet EU-projekt (Godenhjelm 2016; Fred 2018). Men vad innebär det här i praktiken för kommuner, deras organisationer och anställda? I mina studier av projektfiering har jag identifierat tre utmärkande drag för denna utveckling: (1) spridning, (2) förändring och anpassning samt (3) organisatoriskt kapacitetsbygge. Den första, spridningen, syftar i stora drag på de konsekvenser som jag inledningsvis kallade för manifesta funktioner av projekt, alltså de mest uppenbara konsekvenserna: vi ser en mängd EU-projekt i kommunerna. De två andra utmärkande dragen – förändring och anpassning samt organisatoriskt kapacitetsbygge – handlar mer om de latenta konsekvenserna av EU-projekten, alltså den typ av förändring av offentliga organisationer som varken är uppenbar eller självklar.

4.1 Spridning

Med spridning avses den effekt som uppstår när projektifieringen i praktiken leder till att projektformen börjar användas utanför det ursprungliga området och sprids till andra delar, såsom spridningen från mer tekniska förvaltningar till förvaltningar inom skola, vård och omsorg. Därutöver sprids projektifieringen inte bara inom den kommunala organisationen utan också mellan kommunala organisationer. Det är exempelvis inte ovanligt att hitta samma eller liknande EU-projekt i flera olika kommuner. Att så är fallet beror delvis på att Europeiska kommissionen såväl som de svenska ansvariga myndigheterna, Tillväxtverket och ESF-rådet, uppmanar till att lära av tidigare framgångsrika projekt, så kallade *best practices*. Kommunrepresentanter träffas också vid EU-seminarier, EU-konferenser eller vid olika former av EU-relaterade nätverksevent och hämtar där inspiration till sina egna EU-projektarbeten.

Det är heller inte ovanligt att ett EU-projekt leder till flera på varandra följande och liknande EU-projekt: projektet *Greppet* blir *Starkt Grepp*, *Yalla Trappan* blir *Yalla Trappan Sofielund*, *Företagsakademien* blir *Företagsakademien 2.0* och så vidare. Skillnaderna i projektversionerna varierar men är oftast inte så stora. Främst handlar det om att anpassa målgruppen för att möta nya förutsättningar för projektet eller för att EU-fondernas kriterier eller inriktning ändrats. I Malmö stad¹⁰ fanns till exempel ett projekt 2012 som hade haft flera föregångare ända tillbaka till 1995. Projektet hade i viss mån bytt karaktär allteftersom det bytte finansiering och i några fall även huvudman. EU-finansiering hade också använts vid flera tillfällen.

Sett ur en kritikers perspektiv är det problematiskt med projekt som leder till nya projekt, eftersom flera av EU-fonderna syftar till att förändra de mer permanenta strukturerna och organisationerna och inte enbart till att leverera goda, men kortsiktiga resultat (esf.se 2019). De upprepade projekten brukar i lite nedslående termer kallas för reprisprojekt – de upprepar i stor utsträckning något som gjorts redan tidigare.

Sett ur ett mer positivt perspektiv kan man prata om vissa av dessa i termer av pärlbandsprojekt (Sävenstrand et al. 2012). I den diskussionen lyfts istället förändringsarbetet fram som något

som pågår även mellan det att ett EU-projekt slutar och ett annat påbörjas. Erfarenheterna som inhämtas från det föregående betraktas som viktiga att ta tillvara, dels i det nya projektet, dels i de permanenta organisationerna runt omkring projektet. Hur vanligt det är med faktiska pärlbandsprojekt, snarare än reprisprojekt, är svårt att säga eftersom det skulle kräva ingående studier av varje projekt som leder till ett nytt projekt.

Ytterligare en dimension av spridningsfenomenet handlar om enskilda (projektkunniga) personer som flyttar runt, antingen inom kommunen och olika projekt eller mellan olika kommuner och andra verksamheter – som i en "liten EU-projektvärld" (Büttner & Leopold 2016). Karriärvägen börjar kanske med en tjänst som projektmedarbetare i en kommun för att senare bli en tjänst som projektledare i en annan och så småningom EU-samordnare, tjänsteperson på ESF-rådet eller kanske utvärderare av EU-projekt. Denna EU-projektvärld, eller marknad om man så vill, hålls samman av såväl regionala som nationella nätverk, seminarier och/eller utbildningsinsatser tillhandahållna av konsulter, kommunförbund och samverkansorgan. Även SKL är en aktiv part i EU-projektvärlden (Fred & Mukhtar-Landgren 2019b).

"Denna EU-projektvärld, eller marknad om man så vill, hålls samman av såväl regionala som nationella nätverk, seminarier och/eller utbildningsinsatser [...]"

Organisatoriskt kan många av de kommunala EU-projekten beskrivas som "tillägg". Det handlar ofta om verksamheter som kommunen utan medel från EU med ganska stor sannolikhet inte hade kunnat eller velat genomföra. På så sätt lägger EU-projekten till verksamhet men också ekonomiska resurser till kommunerna. Vad som i viss mån kan vara problematiskt för kommunerna, med anledning av att projekten är just tillägg, är att de tenderar att "hänga lite vid sidan om" den ordinarie verksamheten. De blir löst kopplade till det som kommunen annars arbetar med. Fördelen med den lösa kopplingen är att man kan arbeta annorlunda med dem, vilket förbättrar förutsättningarna för att

¹⁰ Enligt en studie av Malmö stads projektarbete (Forssell et al. 2013).

arbeta flexibelt, kreativt och innovativt. Risken är dock att den ordinarie verksamheten inte i någon större mening lär sig av det som utvecklas och testas i projekten, något som motverkar hela intentionen med EU-fonderna. Forskning om kommunala EU-projekt visar på svårigheten att implementera det resultat som projekten genererat, oavsett hur bra resultat de än genererat för enskilda individer (Forssell et al. 2013).

Jensen, Löfström och Johansson (2017) beskriver att avståndet mellan projekt och ordinarie verksamhet påverkar dels hur innovativt ett projekt kan vara, dels hur den ordinarie verksamheten kan dra nytta av projektets resultat. Ju större avståndet är (egen budget, extern projektledare, egen lokal och så vidare), desto större blir EU-projektets utrymme för innovation och originalitet i jämförelse med ordinarie verksamhet. Men avståndet skapar också problem för projektens genomförande och påverkar möjligheterna att dra nytta av projektresultaten i den ordinarie verksamheten.

4.2 Förändring och anpassning

Det andra utmärkande draget för projektifiering handlar om olika omvandlingsprocesser. Här kan vi se hur de mer permanenta organisatoriska enheterna och aktiviteterna omvandlas och börjar hanteras inom ramen för tillfälliga projekt. Det kan röra sig om specifika politikområden som förändras, eller om särskilda organisatoriska avdelningar/enheter som tidigare hanterats inom ordinarie förvaltningsstrukturer och budget men som av olika anledningar i stället organiseras via enskilda eller flera sammanlänkade projekt. Som exempel kan nämnas de cirka 100 svenska kommuner som sedan 2015 initierat *sociala investeringsfonder* för att hantera bland annat folkhälsofrågor (Hultkrantz 2016). I flera av dessa kommuner har åtminstone delar av folkhälsoarbetet medvetet fått anpassas till en temporär organisering. Från att tidigare ha hanterats via ordinarie verksamheter och ordinarie budget har frågorna övergått till att hanteras via ett projektfinansieringssystem.

Projekten som beskrivs under rubriken Spridning ovan kan sägas vara löst kopplade organisatoriska enheter där projektformen är förutbestämd – för att få EU-medel måste aktiviteterna organiseras i projektform. Förändring och anpassning handlar tvärtom om att kommunen själv väljer projektformen för aktiviteter som tidigare hanterades av ordinarie verksamhet.

Även om många EU-projekt bedrivs med ganska svag koppling till ordinarie verksamhet så finns det EU-projektarbete som syftar till att förändra och anpassa ordinarie verksamhet till projektformen (esf.se 2019). En enklare anpassning kan sägas vara den medfinansiering som ofta följer med EU-projekten. Kommunen får ofta satsa motsvarande 50 procent av projektens hela budget, vilket innebär att kommunen måste ge EU-projekten ekonomiskt utrymme. Utöver det sker förändringen via olika typer av "EU-projektanalyser" som syftar till att matcha kommuners behov med tillgängliga EU-medel.

"Kommunen får ofta satsa motsvarande 50 procent av projektens hela budget, vilket innebär att kommunen måste ge EU-projekten ekonomiskt utrymme."

Ett exempel är den arbetsmetod som Kommunförbundet i Skåne tillämpar: med hjälp av en EU-projektanalys (en så kallad EPA) gör de "en djupgående analys av EU-finansieringens möjligheter kopplade till verksamheternas utvecklingsbehov" (Kfsk 2016). Metoden har enligt Kommunförbundet Skåne använts med framgång i flera svenska regioner "och har även uppmärksammats av EU-kommissionen som ett föredömligt sätt att stimulera fram projekt med hög kvalitet" (Ibid.). I dessa analyser plockas först kommunens eget formulerade behov fram utifrån strategiskt viktiga dokument och samtal med kommunledningen. Därefter tematiseras kommunens behov/problem och matchas med lämplig EU-fond.

Men matchningen är inte alltid självklar. Kommunen kan nämligen ha specificerat eller uttryckt ett visst intresse, medan EU-fonderna erbjuder finansiering för något som bäst kan beskrivas som liknande. Då gäller det att vara kreativ och beskriva sina utmaningar och problem i de termer som möjliggör EU-finansiering. I en studie av kommunal skolpolitik visar Mukhtar-Landgren och Fred (2018) hur EU-analyserna visserligen lyckades inbringa EU-finansiering till kommunerna, men att kommunernas första problembeskrivning samtidigt förändrades, vilket fick flera konsekvenser. Ungdomar med för låga betyg blev således en problematik som handlade

om livslångt lärande, europeisk lärarsamverkan och/eller kulturutbyte. I praktiken innebär det att vissa delar av skolpolitiken "flyttade" för att hanteras av förvaltningar involverade i frågor om näringslivsutveckling och innovation snarare än utbildning. Det fick också konsekvensen att delar av vad som tidigare ansågs vara en fråga för den permanenta organisationen nu kunde hanteras i ett, eller flera, temporära projekt (Ibid.).

Denna typ av organisationsförändring för också med sig en rad anpassningskrav/behov för de omgivande kommunala organisatoriska strukturerna, krav och behov som kan ta sig uttryck i någon form av kapacitetsbygge.

4.3 Organisatoriskt kapacitetsbygge

Projektfiering som organisatoriskt kapacitetsbygge innebär att ett slags projektlogik – projektinspirerade värderingar, övertygelser och sätt att tänka och prata – får fäste i organisationen. Detta är inte självklart uttalat från organisationerna utan något som sker oavsett organisationens egen strategi. Skälet är inte enbart att specifika EU-projekt initieras, utan kanske snarare att andra aktiviteter och praktiker i kommunen uppmuntras lära av eller inspireras av denna projektlogik. I praktiken handlar det om att projektledare anställs istället för tjänstepersoner, att projektledarkurser ges till anställda, att projektkontor skapas, att projektmodeller produceras och implementeras och att ett projektinspirerat språk används för det arbete som görs i kommunerna. Verksamheter projektfieras.

Det organisatoriska kapacitetbygget i relation till projekt har såklart med mer än uteslutande EU-projekt att göra, men EU-finansieringen har en viktig roll i detta. Ett bra exempel på detta är Kristianstads kommun som har anpassat sin budget till att matcha EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning (Europa 2020-strategin), bland annat för att förenkla för kommande EU-projekt och EU-finansiering. Ett annat, kanske mer konkret exempel, är de kommunala (ny-) anställningar som genereras av EU-projekt som antingen kräver och/eller genererar projektorganiserings- och projektledningskunskaper.

Hur kommunen organiserar sig påverkas också av projektens och projektmedarbetarnas institutionella och organisatoriska sammanhang: EU-projekt-

nätverk, EU-projektseminarier/konferenser, EU-projektutbildningar med mera. Detta får konsekvenser för hur kommunen organiserar sig.

"De sociala investeringsfonderna är organiserade mer eller mindre som små kopior av EU-fonderna."

Ett exempel är de cirka 100 sociala investeringsfonder, som nämndes tidigare. Detta är kommun-interna fonder från vilka tjänstepersoner kan söka pengar för att driva sociala investeringsprojekt, och de har initierats landet runt sedan år 2015. De sociala investeringsfonderna är organiserade mer eller mindre som små kopior av EU-fonderna. De är mindre i termer av pengar och riktar sig uteslutande till den egna kommunen. Men ansökningsförfarandet, kriterierna för att få medel och organiseringen av projekten är mer eller mindre identiska med Socialfonden. Flera kommuner ser också en tydlig koppling mellan sin egen sociala investeringsfond och EU-fonderna – den kommunala sociala investeringsfonden är bara ett alternativ bland flera finansieringsmöjligheter¹¹. Detta uppmuntrar också till repris- eller pärlbandsprojekt där projekten kan "hoppa" mellan finansiering.

I många kommuner finns det fler projektledare, eller tjänstepersoner med projektledarkunskaper, än projekt. Projektledning som kompetens har ökat i efterfrågan, och som Löfgren och Poulsen (2013) har visat finns en liknande trend i Danmark.

I sin studie av offentliga organisationers rekrytering mellan 1982 och 2011 visar de hur projektledar-kompetensen gick från att vara meriterande till att vara en naturlig del i hur offentlig sektor organiseras: i slutet av 2000-talet var den kompetensen något som arbetssökande förväntades ha för att komma ifråga för en offentlig anställning.

Projektledning och projektmetodkompetens är inte enbart något som förväntas komma till användning i specifika projekt. I flera kommuner har tjänstepersoner och politiker argumenterat för att deras projektmodell, som i sig utvecklats för att effektivisera specifika projekt, mycket väl kan användas i ordinarie verksamhet. Logiken är att allt kan genomföras som om det vore ett projekt. På så vis organiseras aktiviteter inom den ordinarie

¹¹ Andra alternativ är bland andra Socialfonden, Finsam och Allmänna arvsfonden.

verksamheten utifrån en projektlogik – man tydliggör vad som ska göras, av vem, under vilken tid och för hur mycket pengar samt använder ett projektinspirerat språk vid presentationer av verksamheten¹².

Kopplat till kommunernas EU-arbete finns som nämnts flera konsulter inblandade. De involveras som utbildare, nätverkskoordinatorer, projektledare, utvärderare eller som utvecklare av projektmodeller. Enligt en intervjuad konsult arbetar kommunerna många gånger efter en projektlogik men kallar inte alltid det de gör för projekt. Trots det har de enligt honom en oerhörd nytta av projektformen. Vad konsulter gör, menade han, är att de ”skruvar lite” i kommunernas ordinarie verksamhet så att den bättre passar projektformen. På så sätt får de också verktyg, till exempel projektmodeller eller projektmetodik, och förstår bättre hur saker hänger ihop, argumenterade konsulten.

5 Summerande diskussion

Syftet med denna analys har varit att lyfta fram det kommunala EU-projektarbetet och projektformens konsekvenser för den kommunala förvaltningen. Projekt är ett vanligt förekommande fenomen som organisatorisk lösning på diverse problem i svenska kommuner, vilket bland annat framgår av de EU-projekt som kommunerna involverar sig i. Även om kommunala företrädare (högre tjänstemän och politiker) ibland uttalar sig negativt om EU-projekt (i forskarintervjuer eller i media) så finns det inget som direkt pekar på ett sinande intresse. Relationen till EU-projekten är på detta vis lite tvetydig.

Finansieringen möjliggör en hel del utvecklingsarbete för kommunerna och ger resultat, men vilka konsekvenser får det arbetet för de kommunala organisationerna och deras anställda? Utvärderingar av EU-fonderna (Ramböll 2011, 2013; Statskontoret 2013) visar nämligen att projekten generellt kan leverera mycket väl på individnivå. Det betyder att projekten når många individer, fler än vad som preciserats i målen för EU-programmen, och projekten verkar också i ganska stor utsträckning hjälpa de målgrupper som projekten riktar sig till, exempelvis när det gäller att närma sig arbetsmarknaden och/eller utbildning (Ibid.).

Vad som dock är mer problematiskt är de organisatoriska och strukturella förändringar som fonderna

också syftar till – det som ESF-rådet beskriver som påverkan på strukturer och skapandet av hållbara insatser, det vill säga förändringar i de permanenta organisationer som berörs av projekten (esf.se 2019). Här kan utvärderingar inte visa på mycket. Flera har då dragit slutsatsen att EU-fonderna inte genererar några effekter på organisatorisk (eller strukturell) nivå. Men då har man inte tagit fasta på de latenta konsekvenserna, konsekvenser som är mindre synliga men som förändrar sättet på vilket vi förstår, organiserar och presenterar våra organisationer. Här sker en hel del förändringsarbete, men det pågår till stor del under ytan, är svårt att mäta och kanske i viss mån även svårt att observera. I den här analysen har dessa latenta konsekvenser diskuterats först och främst i termer av spridning, förändring och anpassning samt organisatoriskt kapacitetsbygge.

”Vad som dock är mer problematiskt är de organisatoriska och strukturella förändringar som fonderna också syftar till [...]”

Sammantaget har svenska kommuner som organisationer blivit allt mer projektkompetenta. De lär sig ansöka om projektmedel (eller organisera egna finansieringssystem), organisera och effektivisera projekt samt utbilda eller anställa fler projektkompetenta personer. Projekt har också i viss mån blivit den reflexmässiga lösningen på allehanda problem. Det har under en längre tid till exempel pratats om vikten av samverkan. Utgångspunkten är att en aktör inte ensam kan lösa de samhällsutmaningar som vi står inför, stora som små, och många gånger initieras projekt som ett svar på detta. Projekten visar på handlingskraft – vi gör något åt våra problem – men också på väl preciserad handlingskraft då projekten ofta riktar sig till en specifik åtgärd under en specifik tid. Projekten reducerar på så sätt komplexitet.

Projektarbetet är även synligt på ett annat sätt än ordinarie arbete och initiativ. Det går enkelt att peka ut vad som har initierats för att lösa en problematik och dessutom specificera exakt hur mycket tid och pengar som har avsatts för syftet. På detta sätt är projekt också av politiskt intresse.

¹² Gatekeeper, Leveransmål och effektmål, referensgrupp och styrgrupp.

Men den trojanska hästen – som den tidigare kommissionsledamoten Hübner beskriver – kommer inte bara med politisk handlingskraft och förhoppningar om tillväxt och sysselsättning utan också med ett organiseringsimperativ: projektet. Projektet medför nya roller och funktioner för tjänstepersoner och kommunala organisationer som påverkar hur kommuner pratar om och presenterar sin verksamhet, och som får konsekvenser för hur kommuner rekryterar personal och organiserar inte bara EU-projekt utan även ordinarie verksamheter. Med projekten kommer ett slags logik – ett sätt att tänka och förstå sig på verksamheten. Logiken bygger dels på tidsbegränsning (alla aktiviteter har en tydlig början och ett tydligt slut), nyskapande och innovation (det är i viss mån viktigare att göra annorlunda och nytt än hålla sig till gammal beprövad erfarenhet), dels på kontroll (vem gör vad, när och för hur mycket pengar) och synlighet (det som genomförs och kontrolleras måste kunna presenteras och synliggöras).

"Utvecklingsarbetet genom EU-projekt bör därför tas på allvar, så att de leder till önskvärda resultat och effekter och inte enbart levererar löst kopplade projekt och en projektkompetent organisation."

Risken med ett ökat beroende av en projektlogik är att projektorganiseringens positiva egenskaper får stå i strålkastarljuset medan de mindre attraktiva och i viss mån ofrånkomliga egenskaperna hamnar bakom scenen eller hålls borta från kritik. Flera forskare har exempelvis visat hur projekt som initierats i syfte att förenkla och öka innovationskraften resulterat i mer byråkrati och inte bidragit till nytänkande i organisationerna (Hodgson 2006; Styhre 2007; Fred 2018). Listan kan också göras lång över de texter som skrivits kring svårigheten i att generera långsiktiga, substantiella, effekter från projekt (Abrahamsson & Agevall 2009; Svensson et al. 2011; Jensen et al. 2017).

Många gånger är EU-finansiering en bra möjlighet för kommunen att arbeta utvecklingsinriktat med flera delar av sin verksamhet. Men utvecklingsarbete tar generellt tid, kräver energi och kostar

pengar – så även genom EU-projekt. Utvecklingsarbetet genom EU-projekt bör därför tas på allvar, så att de leder till önskvärda resultat och effekter och inte enbart levererar löst kopplade projekt och en projektkompetent organisation.

Om det är innovation och nytänkande som är huvudsyftet för kommunernas arbete med EU-projekt så finns utrymme att med hjälp av EU-medel arbeta experimentellt och annorlunda än i den kommunala ordinarie verksamheten. Men om det är ett kontinuerligt och långsiktigt förändringsarbete som kommunerna vill åt kan inte så mycket "nytänkande" som möjligt vara vägledande, utan snarare en nära koppling till den ordinarie verksamheten. Utvecklingsarbete som sker inom ett system, med nära koppling till det som är tänkt att utvecklas och förändras må riskera att förlora sin radikala och innovativa karaktär, men om arbetet tvärtom utförs med lös koppling till vad som försiggår i den kommunala vardagen riskerar projektarbetet att få liten eller ingen (hållbar) effekt på organisatorisk och strukturell nivå (se Mulgan 2014 om "the radicals dilemma"; se även Jensen et al. 2017). Svensson et al. (2011) argumenterar i dessa sammanhang för ett "aktivt ägarskap". Med det begreppet menar de att parter som berörs av ett projekt måste ges möjlighet att involvera representanter med befogenheter att styra över medel och fatta beslut i de berörda projektorganisationerna. Ett aktivt ägarskap måste till i alla led – för att initiera, genomföra och avsluta projekt samt se till att mottagarna blir engagerade. Men detta kräver att organisationerna vet vad det är de vill satsa på, vilka problem eller utmaningar man faktiskt vill lägga energi och resurser på och inte bara hoppa på EU-projekt för att möjligheten finns där eller för att någon anpassat (skrivit om) kommunens behov till en EU-fond och därmed gjort den lämplig för finansiering.

I annat fall kan projektlogiken leda till att kommunpolitiker och tjänstepersoner gör val utifrån de tillgängliga projektidéerna snarare än utifrån vilka lösningar som passar bäst i deras lokala miljöer. I ett större perspektiv handlar det om demokrati: ett ökat beroende av projektinspirerad organisering riskerar att urholka kommunernas politiska handlingsutrymme och förutsättningar att fatta demokratiskt förankrade beslut.

Referenser

- Abrahamsson, A. & Agewall, L. 2009. Vårldssektorns projektifiering kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem? *Kommunal ekonomi och politik*, volym 13, nr 4, 35–60.
- Arvidsson, N. (2009). Exploring tensions in projectified matrix organisations. *Scandinavian Journal of Management*, 25(1): 97–107.
- Brulin, G. & Svensson, L. 2011. *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Brulin, G., Svensson, L., Jansson, S. & Sjöberg, K. 2013. *Att fånga effekter av program och projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Büttner M. S. & Leopold M. L. 2016. A 'new spirit' of public policy? The project world of EU funding. *European Journal of Culture and Political Sociology*, 3(1): 41–71.
- Börzel, T. A. & Risse, T. 2000. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers* (EIOP), 4(15): 1–20.
- Carlsson, V. & Mukhtar-Landgren, D. 2018. Styrning genom frivillig koordinering? En studie av europeiska socialfondens genomförande i lokal förvaltning. *Statsvetenskaplig tidskrift*. 120(2): 137–161.
- CEMR 2016. Local and regional governments in Europe: Structures and competencies. Åtkomst: 28 oktober 2019 http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf
- Clegg, S.R., Courpasson, D. & Phillips, N. 2006. *Power and Organizations*. London: Sage.
- Ec.europa.eu 2019. Cohesion policy Frequently Asked Questions. 1. What is cohesion policy? Åtkomst: 23 maj 2019 (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/faq/#1)
- Engwall, M. 2003. No project is an island: linking projects to history and context. *Research Policy*, 32(5): 789–808.
- Esf.se 2019. Europeiska socialfonden. Åtkomst 14 november 2019. <https://www.esf.se/Varafonder/Socialfonden1/>
- Ettelt, S. & Mays, N. 2019. Policy Pilots as Public Sector Projects: The Projectification of Policy and Research. I Hodgson et al., *The Projectification of the Public Sector*. New York: Routledge.
- Etzioni, A. 1965. *Political Unification. A comparative study of leaders and forces*. New York: Holt, Reinhart & Winston.
- Europeiska kommissionen 1997. *Evaluating EU expenditure programs: A guide. Ex-post and Intermediate Evaluation*. Brussels: Directorate-General for Budgets.
- Forssell, R. Fred, M. & Hall, P. 2013. Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie av Malmö stads projektverksamheter. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(2): 37–59.
- Fred, M. 2018. *Projectification, the Trojan Horse of Local Government*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Fred, M. & Hall, P. 2017. A projectified public administration. How projects in Swedish local governments become instruments for political and managerial concerns. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119(1): 185–205.
- Fred, M. & Mukhtar-Landgren, D. 2019a. Agents, Techniques and Tools of projectification. I Hodgson, D. et al. (red.) *The Projectification of the public sector*. New York: Routledge Critical Studies in Public Management.
- Fred, M. & Mukhtar-Landgren, D. 2019b. Hur stora förhoppningar i Bryssel översätts till svensk kommunal praktik. I Godenhjelm, S., Sjöblom, S. & Jensen, C. (red.) *Innovation och projektifiering. Att styra och leda handlingskapaciteten i moderna offentliga organisationer*. Lund: Nordic Academic Press.
- Godenhjelm, S. 2016. *Project Organizations and Governance – Processes, actors, actions, and participatory procedures*. Publications of the Faculty of Social Sciences 11.

- Hall, P. 2012. *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hall, P. 2019. Why is Innovation Policy Projectified? Political Causes in the Case of Sweden. I *The Projectification of the Public Sector*. New York: Routledge.
- Hobday, M. 2000. The project-based organisation: An ideal form for managing complex products and systems? *Research Policy*, 29, 871–893.
- Hodgson, D. 2004. Project Work: The Legacy Of Bureaucratic Control in The Postbureaucratic Organization. *Organization* 11 (1): 81–100. doi:10.1177/1350508404039659.
- Hodgson, D. Fred, M. Bailey, S. & Hall, S. 2019. *Projectification of the Public Sector*. New York: Routledge Critical Studies in Public Management.
- Hultkrantz, L. 2016. Sociala investeringsfonder. *Ekonomisk debatt*, 3(44): 36–48.
- Inforegio, 2008. EU Cohesion policy 1988–2009: *Investing in Europe's future*. Inforegio Panorama, No 26, June 2008. European Union Regional Policy.
- ITPS A2004:009. 2006. Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder.
- Jakobsson, E., Fred, M., Svensson, L. & Aggestam, J. 2012. *Little pieces of a large puzzle – Sustainable change through evaluation impact*, Tillväxtverket: Rapport 0122.
- Jensen, A., Thuesen, C. & Geraldi, J. 2016. The projectification of everything: Projects as a human condition. *Project Management Journal*, 47(3), 21–34.
- Jensen, C. Johansson, S. & Löfström, M. 2017. *Projektledning i offentliga organisationer: om att genomföra förändring i välfärdssektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Kfsk 2016. *EU Projektanalys – EPA. Analysverktyg i kommunalt visionsarbete*.
- Ljung, L. 2011. *Särdrag i projekt. Utformning av ett ramverk för strukturerad projektanalys*. Fakulteten för ekonomi, kommunikation och IT, avdelningen för informatik. Karlstads universitet.
- Lundin, R.A., Arvidsson, N., Brady, T., Ekstedt, E., Midler, C. & Sydow, J. 2015. *Managing and working in Project society. Institutional challenges of temporary organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Löfgren, K. 2012. *Implementeringsforskning – En kunskapsöversikt*. Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö. Malmö stad.
- Löfgren, K. & Poulsen, B. 2013. Project Management in the Danish Central Government. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 17(2): 61–78.
- Merton, K.M. 1968. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Midler, C. 1995. Projectification of the firm: the Renault case, *Scandinavian Journal of Management*, 11(4): 363–375.
- Montin, S., Mukhtar-Landgren, D. & Strömvik, M. 2018. Inledning: Kommunen i EU. *Statsvetenskaplig tidskrift*. 120(2): 5–12.
- Mukhtar-Landgren, D. & Fred, M. 2018. Re-compartmentalizing local policies? The translation and mediation of European structural funds in Sweden. *Critical Policy Studies*, 1–19. doi:10.1080/19460171.2018.1479282.
- Mulgan, M. 2014. The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs. Åtkomst 14 november 2019: https://media.nesta.org.uk/documents/social_and_public_labs_-_and_the_radicals_dilemma.pdf
- Packendorff, J. & Lindgren, M. 2014. Projectification and its consequences: Narrow and broad conceptualisations. *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 17(1): 7–21.

- Quaglia, L., Neuvonen, M., Miyakoshi, M. & Cini, M. 2007. Europeanization. I Cini, M. (red.) *European Union Politics, 2nd edition*, 405–420. Oxford: Oxford University Press.
- Ramböll 2013. *Utvärdering av Europeiska socialfonden i Sverige*. Slutrapport. Ramböll.
- Räisänen, C. & Linde, A. 2004. Technologizing discourse to standardize projects in multi-project organizations: Hegemony by consensus? *Organization*, 11(1), 101–121.
- Sahlin-Andersson, K. 2002. Project management as boundary work. Dilemmas of defining and delimiting”. I Sahlin-Andersson, K. & Söderholm, A. (red.). *Beyond project management – New perspectives on the temporary – permanent dilemma*. Lund: Liber/Abstrakt.
- Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. 2005. Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. I Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (red.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Schofer, Y.-G., Wald, A., Ingason, H. T. & Fridgeirsson, T. V. 2018. Projectification in Western economies: A comparative study of Germany, Norway and Iceland. *International Journal of Project Management*, 36(1), 71–82.
- SKL 2010. EU i lokalpolitiken: en undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner. Åtkomst: 28 oktober 2019 <https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/eu-i-lokalpolitiken-2018.html>
- SKL 2015. Slutrapport för Psynk – psykisk hälsa barn och unga. År 2011–2014. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sjöblom, S. 2006. Introduction. Towards a projectified public sector: project proliferation as a phenomenon. I Sjöblom, S. (red.) *Project proliferation and governance: the case of Finland*. Helsingfors: Swedish school of social science University of Helsinki.
- SOU 2016:10 *EU på hemmaplan*. Statens offentliga utredningar.
- Statskontoret 2013. *Förhandsutvärdering av nationellt program för Europeiska socialfonden*.
- Strömvik, M. 2018. Kunskap och demokrati i EU-kommuner. *Statsvetenskaplig tidskrift*. 120(2): 13–39.
- Styhre, A. 2007. *The Innovative Bureaucracy. Bureaucracy in an Age of Fluidity*. Routledge Studies in Innovation, Organization and Technology. London: Routledge.
- Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S. & Sjöberg, K. 2009. *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Tillväxtverket 2011a. Rapport 0099. *Följeforskning i programområde övre Norrland*. Slutrapport.
- Tillväxtverket 2011b. Rapport 0100. *Följeforskning i programområde mellersta Norrland*. Slutrapport.
- Tillväxtverket 2011c. Rapport 0106. *Följeforskning i programområde Skåne-Blekinge*. Slutrapport.
- Sävenstrand, A., Svensson, L., Holmström, P., Forssell, R. & Fred, M. 2012. *Pärlandsprojekt: projekt som verktyg i en långsiktig utvecklingsstrategi*. SPeL – Strategisk påverkan och lärande, 47, Other Spel-rapport nr 5, 2012.
- Wald, A., Schneider, C. Spanuth, T. & Schofer, Y. 2015. Towards A Measurement of ”Projectification”: A Study on the Share of Project–Work in the German Economy. *Advanced Project Management: Flexibility and Innovative Capacity*, 4: 18–36.