

Ännu en hyllvärmare

– eller problemet med projekt som rinner ut i sanden

En sammanfattning av avhandlingen:

Hållbart utvecklingsarbete i vård och omsorg

Ett institutionellt perspektiv på projekt i en
professionell och byråkratisk kontext

Emanuel Åhlfeldt

2017



Detta är en sammanfattning av avhandlingen "Hållbart utvecklingsarbete i vård och omsorg – Ett institutionellt perspektiv på projekt i en professionell och byråkratisk kontext" [1] av Emanuel Åblfeldt. Ambitionen är att ge en snabb inblick i avhandlingens syfte, metod och resultat. För mer ingående teoretiska resonemang och metoddiskussioner hänvisas till avhandlingen. Forskningen har finansierats av Forte och genomförts som ett samarbete mellan Institutionen för beteendevetenskap och lärande vid Linköpings universitet och Nestor FoU-center.

Det är dags att avsluta projektet. Utvärderingen visar att målen uppnåddes och att målgruppen upplevde projektresultatet som positivt. Alla berörda beskriver projektet som en framgång – ett ovanligt lyckat projekt. Sedan händer ingenting! Projektledaren går vidare till nya uppdrag, politikerna och ledningen har fokus på nya utmaningar. Verksamheten rullar på som vanligt.

Många känner nog igen det här från sin egen arbetsplats. Det märks inte minst genom populära metaforer som att projekt rinner ut i sanden, att rapporter och utvärderingar blir hyllvärmare eller att projektfinansiering är som att stoppa pengar i ett svart hål. Denna problematik är utgångspunkt för avhandlingen [1] som sammanfattas här.

Avhandlingens syfte och budskap

Förändringsarbete ett naturligt inslag i arbetslivet. Det pratas om organisationsutveckling, ständiga förbättringar, lärande, evidens, implementering och innovation. I vården och omsorgen har det under senare år satsats åtskilliga miljarder i statliga stimulansmedel för att stödja utvecklingsprojekt och kvalitetsutveckling [2]. Det har skapat mängder av tillfälliga utvecklingsprojekt. Många av dessa har levererat bra resultat och uppnått målen, men de långsiktiga effekterna är högst oklara. Såväl den populära projektledningslitteraturen som projektforskning, utvärderingsforskning och implementeringsforskning tenderar att fokusera på kortsiktiga aktiviteter och resultat [3,4]. Men den stora utmaningen är inte kortsiktig måluppfyllelse eller att effektivt leverera fina projektresultat och utvärderingar, utan hur projekt ska bidra till långsiktigt hållbara förändringar.

Syftet med avhandlingen är att förstå och förklara hur resultat och kunskap från temporära utvecklingsprojekt kan integreras i den ordinarie verksamheten i offentliga organisationer och bidra till långsiktiga effekter, som har ett värde för brukarna, organisationen och de anställda.

Ett viktigt budskap i avhandlingen är att det inte räcker med välplanerade och effektiva projekt för att resultat och kunskap ska tillvaratas långsiktigt. Ett hållbart utvecklingsarbete begränsas och möjliggörs på sammansatta och varierade sätt av faktorer både i och utanför projekten och de organisationer som ska ta emot resultaten. Avhandlingen visar att hållbarheten framförallt påverkades av faktorer som låg *utanför* eller tidsmässigt *efter* de enskilda projekten. Det var ledningen i mottagarorganisationen, snarare än projektledningen, som hade störst betydelse för hur projektresultat och nya kunskaper tillvaratogs långsiktigt. Samtidigt visar avhandlingen att det ofta saknades långsiktiga strategier i ledningen. Istället fanns en tendens att individualisera det långsiktiga ansvaret och trycka det nedåt i organisationerna så att det landade i knät på enhetscheferna, de så kallade första linjens chefer.

"Man kör projekt utan plan för vad man gör sedan. Och det är ganska frustrerande tycker jag. Med det här projektet står vi där nu. Vad gör vi nu? /.../ Då blir plötsligt problemet mitt." (Enhetschef)

"Så fort projekten har varit klara så har de i princip lagts ner för det har inte funnits något utrymme att lägga dem i drift." (Förvaltningschef)

"Grejen är att när det här är klart så kommer det att landa ute i enhetschefernas knä." (Projektledare)

Hållbart utvecklingsarbete i organisationer

Begreppet hållbar utveckling är aktuellt både i forskningen och i samhällsdebatten, inte minst när det gäller miljö- och klimatfrågor och ekonomisk tillväxt. Avhandlingen handlar dock om hållbart utvecklingsarbete i organisationer. Det finns flera andra begrepp som kan hjälpa till att ringa in detta ämnesområde, exempelvis organisatoriskt lärande, implementering, integrering och rutinisering. Det saknas en etablerad begreppsapparat. I avhandlingen definieras hållbart utvecklingsarbete på följande sätt: *Hållbart utvecklingsarbete innebär att utvecklingsprojekt organiseras på sådant sätt att relevanta och värdeskapande projektresultat och nya kunskaper tillvaratas, som integrerade och dynamiska delar av en eller flera organisationer, och bidrar till långsiktiga effekter.*

Definitionen väger samman tre komponenter som återkommer i forskningen [5]. För det första markeras att projektresultat och nya kunskaper ska integreras i organisationer. Resultat och kunskaper tillvaratas och övergår från temporära projekt till att bli naturliga inslag i den ordinarie verksamheten [6–8]. För det andra definieras hållbart utvecklingsarbete som ett dynamiskt begrepp: projektresultat och nya kunskaper ska inte cementeras utan kunna vidareutvecklas i organisationen [3,9]. För det tredje tydliggörs att det bara är de relevanta och värdeskapande förändringarna som ska tillvaratas. Det är inte hållbart om dåliga idéer och dåligt underbyggd kunskap får fäste, sprids och överlever [10–12].

Praktiknära forskning

Avhandlingen utgår från ett teoretiskt perspektiv där relationen mellan projekt och mottagarorganisation analyseras i sitt institutionella sammanhang [13–15]. Det betyder att analysen försökte förstå projekten mot bakgrund av de lagar, regler, rutiner, normer och värderingar som präglar vården och omsorgen om äldre. Projekten genomfördes exempelvis i en tid av stora politiska reformer som bland annat innebar ökad privatisering och ekonomisk styrning, alltmer mätningar, öppna jämförelser och skärpta dokumentationskrav [16–18]. Det påverkade hur projektens hållbarhet både begränsades och möjliggjordes i organisationerna.

Metodologiskt utgår avhandlingen från en interaktiv forskningsansats [19,20] och består av två delar: en kvantitativ enkätstudie och en kvalitativ flerfallstudie. Enkätstudien omfattar 348 utvecklingsprojekt inom vård och omsorg. Projekten var avslutade sedan 1,5–6 år tillbaka. I fallstudierna studeras fyra utvecklingsprojekt mer på djupet genom både projektdokument och intervjuer med personer på alla organisatoriska nivåer, från vård- och omsorgspersonal till förvaltningschefer och lokala politiker.

Den interaktiva forskningsansatsen innebar att forskningen bedrevs nära de studerade organisationerna [19,20]. Det möjliggjordes till stor del genom samarbetet med Nestor FoU-center, som hade upparbetade kontakter och täta kopplingar med forskningsfältet. Problemformuleringen och forskningsfrågan växte fram i dialog med chefer och personal från vården och omsorgen. Berörda i och runt de studerade projekten bjöds in till analysseminarier där preliminära forskningsresultat diskuterades. Deltagarna kunde därigenom bekräfta resultaten, men också komma med invändningar, förtydligande och nya perspektiv som togs med i de fortsatta analyserna. Analysseminarierna blev alltså en form av deltagarvalidering som stärkte forskningens kvalitet. Men seminarierna påverkade inte bara forskningsprocessen, de möjliggjorde även ett lärande i de studerade verksamheterna. De var ett sätt att återkoppla resultat.

Aktivt ägarskap i ledningen

Ett huvudresultat i avhandlingen är att det var olika uppsättningar faktorer som påverkade projektens framgång på kort och lång sikt. Faktorer på projektnivå (som tydliga projektmål, styrning och kompetent projektledning) hade betydelse för det kortsiktiga projektresultatet, men dessa faktorer hade mycket begränsad betydelse för den långsiktiga hållbarheten. Att projekten var framgångsrika från ett projektperspektiv, det vill säga att de hade hög måluppfyllelse och visade positiva effekter i utvärderingar, innebar inte med automatik att projektresultaten tillvaratogs och bidrog till långsiktiga effekter. Både enkätstudien och fallstudierna visade att det istället var organisatoriska förutsättningar utanför de enskilda projekten som främst påverkade hur resultaten tillvaratogs och överlevde efter projektavslut.

Aktivt ägarskap i ledningen var den faktor som hade starkast samband med ett hållbart utvecklingsarbete. Aktivt ägarskap definierades som att det fanns starka aktörer i ledningen som skapade förutsättningar för projektet och projektresultatets tillvaratagande i organisationen.³ I enkätstudien mättes det med frågor om den politiska ledningens och förvaltningsledningens engagemang. Det handlade om huruvida ansvariga chefer och politiker prioriterade projektet, efterfrågade resultat och visade intresse för återkoppling och utvärdering.

Utöver aktivt ägarskap var det fyra andra faktorer som hade ett starkt (och statistiskt signifikant) samband med hur projektresultatet tillvaratogs. Det gällde att det fanns en långsiktig planering för tiden efter projektavslut, att projektet samordnades med övrigt utvecklingsarbete i organisationen, att det fanns tillgång till nödvändiga resurser efter projektavslut samt att utvärderingen användes som beslutsunderlag inför det fortsatta arbetet efter projektet.

Konkreta beslut och handling

Enkätstudien möjliggjorde statistiska analyser av ett stort antal projekt. Det stärker generaliserbarheten. Fallstudierna möjliggjorde mer detaljerade analyser av ledningens roll och illustrerade bland annat hur ett aktivt ägarskap kunde se ut i specifika fall och uttryckas i konkreta beslut och handling. Det var tydligt att det inte räckte att ledningen i ord stod bakom och stöttade ett projekt under tiden det pågick.

Ett aktivt ägarskap handlade inte minst om att faktiskt kliva fram och ta beslut om fortsatt finansiering för tiden efter projektavslut, men också om att skapa mötesforum och avsätta tid för att vidareutveckla projektresultatet inom ramen för den ordinarie verksamheten. Flera intervjuade enhetschefer poängterade exempelvis att det inte går att rymma allt inom de ordinarie arbetsplatsträffarna (APT). I fallstudierna framgick att enhetscheferna ofta fick ett diffust, mer eller mindre outtalat ansvar för att jobba vidare med projektresultatet. Denna otydlighet och brist på aktivt ägarskap uppifrån ledde till att projektresultatet blev avgränsat och isolerat; det tenderade att bara överleva på vissa enheter till följd av vissa enhetscheferns individuella engagemang. Därför var en viktig komponent i ett aktivt ägarskap att tydliggöra roller, mandat och ansvar för tiden *efter* projektavslut. Att roller och ansvar är klara och tydliga under projekttiden är inte tillräckligt.

Ytterligare en viktig komponent var att uppmärksamma, erkänna och hantera konflikter i och runt projekten. Projekten genomfördes över organisatoriska och professionella gränser. Och fallstudierna visade hur spänningar och motstridiga krav och intressen påverkade förutsättningarna för ett hållbart utvecklingsarbete.

”Man söker pengar och slår på stora trumman. Sedan tar projektpengarna slut och man kan inte rymma det i ordinarie verksamhet.”

”Vi tyckte att det var bra saker och då såg vi till att det finansierades också.”
(Nämndsordförande)

”För varenda sak som görs så sägs det att det här ska följas upp på APT /.../ Vi kan inte bara säga att det ska följas upp på ett APT för det försvinner.”
(Projektledare)

Organisatoriska och professionella gränser

I fallstudierna studerades hållbart utvecklingsarbete som dynamiska processer i ett spänningsfält mellan motstridiga krav och intressen. Det fanns exempelvis motstridiga föreställningar om omsorgspersonalen som påverkade hållbarheten. Omsorgspersonalen framställdes å ena sidan som helt avgörande för ett hållbart utvecklingsarbete, där resultatet skulle nå ut i verksamheten och omsättas i konkret arbete, men å andra sidan saknades tillit till personalens kompetens och vilja till förändring. I praktiken saknade omsorgspersonalen inflytande och möjlighet att påverka projekten annat än i enskilda detaljer.

Fallstudierna visade också att hållbarheten påverkades av spänningar och intressekonflikter mellan huvudmännen och mellan vårdgivare, mellan beställare och utförare, mellan olika yrkesgrupper och mellan ledningen och professionella yrkesutövare. En slutsats är därför att det krävs ett konfliktperspektiv och ett professionsperspektiv för att förstå och förklara hållbart utvecklingsarbete inom vård och omsorg. Det är dock sällsynt i tidigare forskning. Dessa perspektiv får betydelse för förståelsen av begrepp som aktivt ägarskap och styrning uppifrån men också för begrepp som delaktighet och inflytande underifrån.

För det första, i professionella organisationer finns grupper med stort inflytande även utanför ledningen [21,22]. Det gör det svårt att styra och planera projekt uppifrån. Fallstudierna visade att ett aktivt ägarskap som försökte möjliggöra hållbarhet genom att integrera projekt i formella regler, rutiner och ersättningssystem riskerade att möta motstånd från professionella grupper, exempelvis läkare och sjuksköterskor. Denna typ av organisationsstyrning kunde uppfattas som ett hot mot en professionell logik som istället betonar de professionellas handlingsutrymme och möjlighet att fatta självständiga beslut grundade i kunskap och initierade bedömningar av enskilda fall.

För det andra, inom vård och omsorg finns en statushierarki mellan berörda yrkesgrupper [23,24]. Och fallstudierna visade att en delaktighetsstrategi som inte kompletterades med tillräckligt tydlig styrning tenderade att bli delaktighet för bara vissa grupper. I praktiken riskerade delaktighet underifrån att bli en anpassning till de inflytelserika professionerna. Underordnade yrkesgrupper exkluderades. Delaktighet utan styrning tenderade även att bli en anpassning till rådande ordning och verksamhetens kortsiktiga driftbehov. Det kunde underlätta implementering genom anpassning till lokala förutsättningar, men på bekostnad av förnyelse och innovation.

Avslutningsvis, avhandlingen visar att många projekt blev kortsiktiga och rann ut i sanden, men den pekar också ut en rad faktorer och processer som stödjer ett hållbart utvecklingsarbete. Särskilt ett projekt lyfts fram som ett positivt exempel. En viktig förklaring till detta projekts hållbarhet var att det fanns en balans mellan aktivt ägarskap och styrning uppifrån och relativt bred delaktighet underifrån. Det fanns även en utvärdering som lyfte upp avgörande problem och konflikter till ytan. Styrgruppen var engagerad och den centrala parten i projektet. Förvaltningsledningen stöttade projektet, tog viktiga beslut och avsatte nödvändiga resurser. Samtidigt tillvaratogs erfarenheter och kunskap från flera yrkesgrupper och professioner och projektet var väl förankrat i de berörda verksamheterna.

”Oftast är det att man blir fullmatad med information. Det och det och det, och dit ska ni vända er. Det var papper på papper egentligen.”
(Undersköterska)

NÅGRA VIKTIGA PUNKTER ATT TA MED SIG

Definitionen av hållbart utvecklingsarbete väger samman tre komponenter

1. Projektresultat och ny kunskap integreras, eller rutiniseras, i mottagarorganisationens ordinarie verksamhet.
2. Projektresultat och ny kunskap kan vidareutvecklas i organisationen.
3. Det är de relevanta och värdeskapande förändringarna som tillvaratas.

Faktorer med stor betydelse för hållbart utvecklingsarbete

1. Aktivt ägarskap i ledningen.
2. Långsiktig planering för tiden efter projektavslut.
3. Koppling till organisationens övriga utvecklingsarbete.
4. Tillräckliga resurser även efter projektavslut.
5. Utvärdering som beslutsunderlag för det fortsatta arbetet efter projektavslut.

Konkreta uttryck för ett aktivt ägarskap

1. Ledningen efterfrågar resultat och rapporter från projektet.
2. Beslut om fortsatt finansiering efter projektavslut.
3. Skapa mötesforum och avsätta tid för att vidareutveckla projektresultatet i den ordinarie verksamheten.
4. Tydliggöra roller, mandat och ansvar för tiden efter projektavslut.
5. Uppmärksamma, erkänna och hantera konflikter i och runt projekten (inte minst spänningar mellan ledning och professionella).

Referenser

1. Åhlfeldt, E. (2017). *Hållbart utvecklingsarbete i vård och omsorg – Ett institutionellt perspektiv på projekt i en professionell och byråkratisk kontext*. Avhandling. Linköping Studies in Behavioural Science No. 200, Institutionen för beteendevetenskap och lärande, Linköpings universitet. Tillgänglig på <http://dx.doi.org/10.3384/diss.diva-141222>.
2. Wänell, S.E. (2016). *Statliga stimulansåtgärder för att främja kvalitén i äldreomsorgen*. Stiftelsen Stockholms läns äldrecentrum, på uppdrag av utredningen Nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen (S 2015:03).
3. Brulin, G. & Svensson, L., (2011). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.
4. Stirman Wiltsey, S., Kimberly, J., Cook, N., Calloway, A., Castro, F. & Charns, M. (2012). The sustainability of new programs and innovations: a review of the empirical literature and recommendations for future research. *Implementation Science* 7(17).
5. Fleiszer, A., Semenic, S., Ritchie, J., Richer, M-C. & Denis, J-L. (2015). The sustainability of healthcare innovations: a concept analysis. *Journal of Advanced Nursing* 71(7), 1484–1498.
6. Scheirer, M.A. (2005). Is Sustainability Possible? A Review and Commentary on Empirical Studies of Program Sustainability. *American Journal of Evaluation* 26(3), 320–347.
7. Shediak-Rizkallah, M.C. & Bone, L.R. (1998). Planning for the sustainability of community-based health programs: Conceptual frameworks and future directions for research, practice and policy. *Health Education Research* 13(1), 87–108.
8. Yin, R.K. (1981). Life histories of innovations: How new practices become routinized. *Public Administration Review* 41(1), 21–28.
9. Buchanan, D., Fitzgerald, L., Ketley, D., Gollop, R., Jones, J.L., Saint Lamont, S., Neath, A. & Whitby, E. (2005). No going back: A review of the literature on sustaining organizational change. *International Journal of Management Reviews* 7(3), 189–205.

10. Gruen, R.L., Elliott, J.H., Nolan, M.L., Parkhill, A., McLaren, C.J. & Lavis, J.N. (2008). Sustainability science: an integrated approach for health-programme planning. *The Lancet* 372(9649), 1579–1589.
11. Johnson, K., Hays, C., Center, H. & Daley, C. (2004). Building capacity and sustainable prevention innovations: a sustainability planning model. *Evaluation and Program Planning* 27(2), 135–149.
12. Racine, D. (2006). Reliable Effectiveness: A Theory on Sustaining and Replicating Worthwhile Innovations. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research* 33(3), 356–387.
13. Pluye, P., Potvin, L. & Denis, J-L. (2004). Making public health programs last: conceptualizing sustainability. *Evaluation and Program Planning* 27(2), 121–133.
14. DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2), 147–160.
15. Sahlin-Andersson, K. & Söderholm, A. (eds.) (2006). *Beyond project management: New perspectives on the temporary-permanent dilemma*. Malmö: Liber.
16. Blomberg, S. (2004). *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund Dissertations in Social Work 17, School of Social Work., Lund University.
17. Meagher, G. & Szebehely, M. (2013). (eds.). *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm Studies in Social Work 30, Stockholm University.
18. Svensson, L.G. (2011). Profession, organisation, kollegialitet och ansvar. *Socialvetenskaplig tidskrift* 18(4), 301–319.
19. Ellström, P-E. (2008). *Knowledge Creation Through Interactive Research: A Learning Approach*. Paper presented at the ECER Conference, Gothenburg, September 10–12, 2008.
20. Svensson, L., Brulin, G. & Ellström, P-E. (2015). "Interactive research and ongoing evaluation as joint learning processes". In: Elg, M., Ellström, P-E., Klofsten, M. & Tillmar, M. (eds.). *Sustainable Development in Organizations – Studies on Innovative Practices*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
21. Evetts, J. (2010). "Reconnecting Professional Occupations with Professional Organizations: risks and opportunities". In: Svensson, L. G. & Evetts, J. (eds) *Sociology of professions: Continental and Anglo-Saxon traditions*. Göteborg: Daidalos.
22. Mintzberg (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
23. Eriksson Ulfsdotter, Y. & Flisbäck, M. (2011). *Yrkesstatus. Erfarenheter, identiteter och erkännande*. Malmö: Liber.
24. Lindgren, G. (1992). *Doktorer, systrar och flickor – om informell makt*. Stockholm: Carlsson bokförlag.