



MALMÖ HÖGSKOLA
Fritidsvetenskap

Svensk ungdomspolitik i kommunal praktik

- En förstudie kring förhållandet mellan övergripande kommunal policy och öppen fritidsverksamhet

Av

Lars Lagergren & H. Thomas R. Persson

Rapport från Fritidsvetenskapligt program nr 12

Institutionen Idrottsvetenskap, Malmö Högskola

Maj 2011

Förord – om vad som är en förstudie och vad den kan vara bra för

Denna förstudie har två målsättningar. Den ena målsättningen är att utgöra underlag för vidare utvidgade och fördjupade undersökningar kring styrning av fritidsbaserat ungdomsarbete. Det som skiljer en förstudie från en komplett och väl avgränsad vetenskaplig studie är, i detta fall, att de undersökningar som presenteras och diskuteras inte motsvarar alla metodologiska krav och riktlinjer som kan förväntas av en fullvärdig vetenskaplig undersökning. Syftet med den breda kartläggning som ingår i studien var att lyfta fram och diskutera förhållanden, mönster och trender. Här har nyfikenhet, dvs. bredd och mångfald, gått före adekvata avgränsningar och statistisk säkerställning av generaliserbarhet och förklaringsvärde. Resultatet påstår inte att det studerade fenomenet faktiskt ser ut så här via undersökning och analys framtagna generaliserbara vetenskapliga rön. Istället ska resultatet läsas som en avstämning av hur läget kan se ut om vi studerar det material kommuner presenterat forskarna antingen på uppmaning eller via sina offentliga hemsidor. De två riktade case som presenteras och diskuteras består av undersökningar som genomfördes med delvis andra syften och framförallt för andra uppdragsgivare. De ska här betraktas som sekundärmaterial som presenteras i förkortade versioner och omtolkas för denna studies syften. Således kan vi i vår version av en förstudie, tillåta oss att ta en och annan metodologisk genväg samt föra en något yvigare diskussion för att nå vår målsättning av bereda väg för vidare mer omfattande och djupare undersökningar – allt för att utifrån syften och målsättningar få ut så mycket som möjligt ur begränsade medel. Tyvärr, ser denna målsättning i dagsläget ut att komma på skam för vår del då vi trots upprepade försök inte lyckats locka till oss ytterligare medel. Men finns det tro så finns det hopp för oss och inte minst andra forskare som känner sig kallade att försöka.

Den andra målsättningen för denna förstudie är att skapa intresse och diskussioner i de organisationer som arbetar för och med fritidsbaserat ungdomsarbete. Kan våra ansträngningar i någon grad eller omfattning leda till aktivt utvecklingsarbete för att ge landets ungdomar goda möjligheter att bli någon tillsammans med andra på sin väg mot vuxenlivet är denna andra, och för oss författare viktigaste, målsättning uppfylld. Vår ambition är att framgent finnas till hands för dem som är villiga att ge sig i kast med uppgiften, i de fall vår kunskap och kompetens kan vara efterfrågad.

Denna förstudie har möjliggjorts tack vare medel från Ungdomsstyrelsen och support från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Det nationella nätverket Kunskapsutveckling i dialog (KiD) har skapat förutsättningar för både studiens uppkomst och de spännande och synnerligen givande diskussioner med företrädare för fritidsbaserat ungdomsarbete från hela landet som format studiens syfte och frågor. Tack till Er alla!

Malmö den 12 maj 2011

Lars Lagergren & H. Thomas R. Persson

Fritidsvetenskap, Malmö högskola

Innehållsförteckning

Förord – om vad som är en förstudie och vad den kan vara bra för.....	3
Del 1 – Perspektiv	7
Inledning.....	7
Policy och Good Governance.....	8
Fältet, diskurs och uppbyggnad.....	10
Ett ideal	14
Vilken kunskap? En modell.	16
Kommunikation – det gemensamma språket?	17
Summering	18
Del 2 – Kartläggning	20
Undersökningen, metodval och genomförande.....	20
Exempel på sammanlänkad verksamhet.....	22
Exempel på avbrott i kedjan.....	25
Summering	29
Del 3 – Två case-studier.....	30
Inledning.....	30
Policyarbete - design, implementering, utvärdering	30
Case 1: En omfattande omorganisation.....	33
Fältboken och arbetet med den.....	36
Case 2 – en utvärdering.....	41
Resultat.....	43
Koppling till policy	44
Har 2007 års satsning på mötesplatser för unga betalat sig?.....	46
Två case – en sammanfattande diskussion	48
Del 4 – Tankar kring styrning genom policy	50
<i>En mötesplats, vad är det</i>	50
Principer.	52
Koncept och metod.....	52
Möjligheten att följa upp och utvärdera verksamheterna.	54
Del 5 – Osorterade funderingar och nya frågor	56
Resultat, slutsatser och frågor	56

Frågor	58
Slutord	59
Litteratur	60

Del 1 – Perspektiv

Inledning

De förundersökningar som redovisas och diskuteras i denna rapport behandlar ett problemkomplex som vi i vår gärning som forskare och utbildare inom ämnet fritidsvetenskap stött på i olika grad och form under de senaste sex åren. Det märkliga med detta problemkomplex är att det i långa stycken är oartikulerat. Komplexiteten blir först tydlig när ungdomsarbetare, såsom fritidsledare och ”fältare”, och tjänstemän inom de förvaltningar som har att utföra fritidsbaserat ungdomsarbete mer i detalj ska beskriva *varför* de gör det de gör. Trots, eller om det är tack vare att, det på en ideologisk diskursiv nivå självklara i uppgiften att skapa trygga och stimulerande och utvecklande uppväxtvillkor för unga, tycks det finnas problem med att kunna hänvisa till bestämda uppdrag eller specificerade krav för de verksamheter som bedrivs. Det råder ingen tvekan kring att arbetet som utförs är gott, viktigt och nödvändigt. Tvärt om tycks det vara så självklart att det inte behöver sägas, förklaras eller preciseras inom den organisation som ansvarar för verksamheten. Däri återfinns problemkomplexets båda sidor, å ena sidan det outtalade men självklara och å den andra sidan bristen på tydligt formulerat uppdrag kopplat till arbetets organisatoriska tillhörighet. I sin mest alienerade form kan ungdomsarbetaren bara relatera till den bekräftelse som han/hon får av de ungdomar som han/hon jobbar med. Denna alienation pekar på ett glapp mellan den politiskt styrande nivån, den beredande och kontrollerande nivån och den nivå som står för det faktiska utförandet. Det problemkomplex som denna förundersökning tar sig an kan formuleras enligt följande; hur kan en moraliskt grundad uppgift vilken vilar på en ideologisk botten transponeras till att bli till konkreta uppdrag i en politiskt styrd byråkratisk organisation?

Som det kommer att visa sig i denna rapport är vi ganska långt ifrån att direkt kunna ge oss i kast med att lösa det aktuella problemkomplexet. Vi befinner oss på en nivå där vi ännu behöver fundera kring vad vi faktiskt behöver veta för att kunna ta oss an uppgiften. Rapporten är uppbyggd kring en bred förundersökning och två riktade, s.k. case-studier. Det har inte primärt varit för att söka svar – vi är som sagt inte där än – utan för att söka bättre, dvs. mer adekvat, formulerade frågor som undersökningarna genomförts. De svar som ändå alstrats får ses som preliminära utgångspunkter för vidare forskning och analys i någon slags Poppersk anda.

Syftet med studien är att på ett översiktligt sätt beskriva och kritiskt diskutera hur förhållandet mellan övergripande kommunal policy och öppen fritidsverksamhet ser ut runt om i Sverige för att lyfta fram de problem och möjligheter som dessa förhållanden rymmer. Studien är ämnad att utgöra underlag för vidare riktad forskning och utvecklingsarbete som syftar till att stärka det professionella arbetet med och för ungdomar.

Undersökningarna hoppas framförallt kunna bidra till en aktiv process för att utveckla det målstyrda arbetet inom fältet. Med detta kommer utveckling av målrelaterad planering, styrning, genomförande och utvärdering med tydliga bekräftande och utvecklande ansatser –

att kunna stärka de som arbetar med och för ungdomar genom att erbjuda tydlighet rörande, varför och vad som ska göras och hur det ska göras.

Rapporten är uppdelad i fem delar; (1) Perspektiv, (2) Kartläggning, (3) Två case-studier, (4) Tankar kring styrning genom policy, samt (5) Osorterade analyser och nya frågor. Då denna skrift inte är en strikt rapport av ett forskningsprojekt, tar sig författarna vissa friheter rörande form, val av exempel och tolkningar.

Policy och Good Governance

Policys är handlingsprogram som har som mål att påverka och forma samhället enligt en viss vision och som resultat både direkt och indirekt inverkar på individers, organisationers och institutioners vardag (se: t.ex. Wildavsky 1987). Därför framstår vikten av att (1) kommunens övergripande policyer och visioner även uttalat omfattar ungdoms- och fritidsverksamheter, att (2) innehållet i dessa dokument går att anpassa, konkretisera och utveckla ute på fältet, samt (3) att både tjänstemanna- och politikernivåerna kan erbjuda återkoppling, bekräftelse och stimulans i syfte att stärka, kvalitetssäkra och utveckla verksamheten som helhet. Helt avgörande för att en kontinuerlig och produktiv process - *från vision till handling och tillbaka* - är de övergripande strategiska och visionära dokumenten, att de finns, vad de innehåller och hur de används och utvecklas.

”Good governance” är inte något nytt. Trots detta kan termen framstå som bortglömd när man läser en del av Sveriges alla policy eller styrdokument. Vad vi talar om här är arbetskoder och då framförallt sådana kopplade till tankar om den transparanta och ansvarsskyldiga organisationen (Aguilera och Cuervo-Cazurra). Fördelningen av makt blir därför centralt för försöken till att förstå ”governance” eller styrning; om hur makten utövas och hur den kontrolleras. Kopplat till detta finner vi diskussioner om kontinuitet och förändring (Kikulis 2000), där det senare syftar på organisationers behov till utveckling och professionalisering mot en mer business- management orienterad styrning. Denna resultat- och incitamentinriktade styrning brukar gå under namnet ”new public management, förkortat NPM (Rhodes, 1996).

Centralt för denna professionaliseringsdiskurs är partnerskap(andet). Ett partnerskap framförallt framdrivet av regeringar och påhejat av de olika departementen. Här behöver dock påpekas att bara för att regeringar eller kommunledningar och dess respektive departement beskriver något som partnerskap behöver det inte per definition vara tal om ett partnerskap (McDonald, 2005, s. 597). McDonald väljer att dela in partnerskapen enligt fyra idealtyper: 1) den hierarchiska modellen, eller quasipartnerskapet; 2) den rationella modellen, eller det strategiska partnerskapet; 3) det öppna systemet; och 4) självstyrning, eller det kommunikativa partnerskapet. Även om partnerskapet är centralt för det rådanden ”governance” systemet så väljer vi här att inte vidare fördjupa oss i dessa modeller.

Ett alternativt förhållningssätt till ”governance” är att se på det som nätverk, som styrning och som ”good governance”. Medan de första två lägger fokus på förändringar i relationer eller partnerskap mellan organisationer, såsom mellan regeringar och civilsamhällets

organisationer, så ligger fokus i den tredje framförallt på intern styrning av organisationen, dock med externa resultat. Kort och gott, "governance" som nätverk kan definieras som motsatsen till exklusiv makt att implementera och kontrollera (Lowi 1964 in ; Houlihan and Groeneveld 2010). Detta kan antingen ses som ett uttryck för liberalisering, eller som vikande kapacitet. Här finner vi ofta (projekt)uppdrag till externa aktörer, privata såväl som inom det civila samhället (Kettle, 2000). Denna "governance" modell beskrivs också som "the Third Way, då den ofta associeras med den tidigare brittiske premiärministern Tony Blair (Loughlin, 2004).

Precis som nätverksmodellen tar styrningsmodellen sin utgångspunkt i att regeringar, kommunledningar etc. omger sig och förhåller sig till nätverk och partnerskap med organisationer i det civila samhället. Den största skillnaden, de två modellerna emellan, är att styrningsmodellen, likt den hierarkiska modellen, styr genom en kombination av incitament och reglering, genom distribution, omdistribution och reglerande policyer (Rhodes 1996; Houlihan and Groeneveld 2010). Styrmodellen kan också ses om ett exempel på brist på förtroende för det civila samhällets aktörer och deras kapacitet att fatta de rätta besluten. Detta står i skarp kontrast till framskrivningen av det civila samhället som en producent av ett positivt socialt kapital (Putnam 2007).

Den tredje modellen, "good governance", kan ses som ett uttryck för bristerna i ett system (Zattoni and Cuomo (2008). "Good governance" implementeras som ett försök att komma till rätta med exempelvis, korruption, nepotism, byråkrati och mismanagement (Nanda 2006) enligt ett effektivt, öppet och ansvarsfullt sätt (Leftwich 1993 in Rhodes 2000). "Good governance" ska följaktligen ses som ett exempel på "best practices", d.v.s. rekommendationer om hur man på bästa sätt uppnår en social såväl som professionell legitimering, externt såväl som internt i förhållande till den egna organisationen (Zattoni and Cuomo 2008). Utan de olika intressenternas medgivande saknas legitimitet för rådande policy eller arbetssätt.

Den typ av typ av stat-kommunrelation som är inbyggt i styrningen av ungdomspolitiken är brukar benämnas "multi-level governance" (Hooghe and Marks 2003). I de fall staten utövar påverkan sker det genom stimulansbidrag och diskursiva inlägg, avsedda att inspirera och normativt markera en viss verksamhetsinriktning. Samtidigt och inbyggt i uppdraget ska kommunerna arbeta utifrån de ungdomspolitiska målen där ungdomar ska uppnå verklig tillgång till välfärd och inflytande. Detta leder till anpassningsbehov i förhållande till nya uppdrag, motsättningar och spänningar mellan såväl interna och externa målsättningar och skilda logiker mellan olika nivåer i organisationer och det fält man arbetar inom (Powell and DiMaggio 1991).

Organisationer inom multi-level governance-system är i behov av att utveckla en lyhörd och aktiv styrning (Kouzes and Mico 1979). Policyförfattande, implementering och återkoppling bör ses som en ständigt aktiv process (Pressman & Wildavsky 1984). Inom fritidsfältet där det inte går att hänvisa till lagar, måste därför legitimitet fås genom proponenternas argumentativa styrka (Norberg Hansen, Lagergren, L. Andersson, T . 2009; Lagergren, 2008).

Kontinuitet måste således existera i en annan form, såsom ett inom hela organisationen välförankrat och tydligt uppdrag som beskriver kommunens ungdomsarbete inom kultur och fritidssektorn; vad som ska göras, hur det ska utföras, av vem, samt var och när det ska ske. Detta förutsätter ett genomgripande didaktiskt förhållningssätt, ända från en samhällsrelaterad nivå som formulerar didaktiska principer, ofta i form av policyer och visioner, genom koncept för t.ex. projekt innehållande kommunikativa, problemlösande bildningsinsatser, mot nivån för metoder, alltså de direkta övningarna eller mötena med ungdomarna (Lagergren 2009; Jank & Meyer, 2002). Ungdomsarbete kräver ett holistiskt tänkande som inte bara innefattar, utan definierar, sammanlänkar och förmedlar princip-, koncept- och metodnivåerna till en verksamhets alla aktörer och intressenter.

Lika viktigt är det därför att områdets utförare får sin röst hörd och får stöd för sina åsikter förankrade i vardaglig praktik. Vad som krävs är en kontinuerlig återkoppling mellan de olika leden: dess författare, organisationer, administratörer och utförare (Pressman & Wildavsky 1984; Mazmanian & Sabatier 1989).

Vi har här presenterat centrala modeller för politisk styrning. Dessa är centrala för såväl teoretiska diskussioner som diskussioner om hur stat, regioner, och kommuner styr sina verksamheter och följaktligen vad verksamheterna måste förhålla sig till i sin vardag. Vad vi tar med oss in i de kommande diskussionerna är synen på policy som en fortgående cirkulär process: *från vision till handling och tillbaka*. Det vill säga, vikten av att de övergripande strategiska och visionära dokumenten, att de finns, vad de innehåller, hur de används och utvecklas. Vidare så konstaterar vi att partnerskap såväl som nätverk, i dess olika former, både är och bör vara centralt för de verksamheter vi är intresserade av. Detta gäller externt, mellan stat och kommun och mellan kommunalverksamhet och aktörer inom det civilsamhället och den privata marknaden, såväl som internt - mellan de olika kommunala nivåerna, d.v.s. vertikala ”partnerskap” och mellan de olika kommunala verksamheterna, d.v.s. horisontella partnerskap. Dock är det så, och detta är huvudpoängen, för att nämnda policyprocess, partnerskap och/eller nätverk ska fungera och underlätta styrningen av, såväl som verksamhetens egen vardag, så måste alla parter eftersträva ett mått av ”good governance”. Det krävs med andra ord att alla parter gemensamt utarbetar en effektiv, öppen och ansvarsfull modell som alla kan skriva under på för att på bästa sätt uppnå en social såväl som professionell legitimisering av fältet.

Fältet, diskurs och uppbyggnad

En förutsättning för att den självklara uppgiften att skapa trygga och stimulerande uppväxtvillkor för unga, ska kunna transponeras ner till formen av konkreta uppdrag torde vara att det finns ett uttalat politikområde, d.v.s. en artikulerad ungdomspolitik. Redan här uppenbarar sig problem. Enligt Ungdomsstyrelsens skrift *Ungdom och ungdomspolitik – ett svenskt perspektiv* (2010) finns ingen enhetlig definition av vad ungdomspolitik är, omfattar eller innebär. I skriften problematiseras en, vad som beskrivs som vedertagen, definition som säger att ”ungdomspolitik (...) är summan av alla åtgärder som riktas till unga medborgare” (ingen sidnumrering). Författarna gör det viktiga påpekandet att denna definition bara ”är en

summering i efterhand av effekterna av den generella politiken på en viss målgrupp och *är inte uttryck för en medveten politisk vilja*” (ingen sidnumrering [vår kursivering]). Som alternativ definition anges ungdomspolitik som:

En uttryckt politisk ambition för ungas levnadsförhållanden. I dagens offentliga system uttrycks den politiska ambitionen vanligtvis i olika former av mål eller önskvärda utfall. För den nationella ungdomspolitik i Sverige är den uttryckta politiska ambitionen de mål, perspektiv och huvudområden som slagits fast av riksdag och regering. Det är innehållet i dessa som specificerar och avgränsar ungdomspolitik.

Ingen sidnumrering

Denna definition har den effekten att ungdomspolitik inte blir något som konstrueras i efterhand. Definitionen innebär att ungdomspolitik som begrepp får en viss tydlighet, men som politiskt fält kvarstår en otydlighet. Det senare förhållandet poängteras i texten; ”[p]olitikområdet som sådant ansvarar inte för de medel som krävs för att nå de politiska målen utan genomförandet av politiken måste ske via de vertikala sektorer/politikområden som förfogar över resurserna”. Det finns således sektorsspecifika ungdomsfrågor och det finns, logiskt sett, även generella sådana. Frågan är hur de senare uttrycks och hur de förhåller sig till de sektorsspecifika. Vissa svar får vi om vi studerar *Regeringens skrivelse 2009/10:53 En strategi för ungdomspolitik*, d.v.s. den text som kritiseras ovan. Här konstateras att det ställs...

... krav på ett tydligt ungdomsperspektiv i politiken. Det är viktigt att politiken skapar förutsättningar för ungdomar att utvecklas och att kunna gå in i vuxenlivet som starka och självständiga individer. (...) Fortfarande återstår många utmaningar för att uppnå de ungdomspolitiska målen att alla ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd och inflytande.

s. 3

Som citaten anger så är det ett ”tydligt ungdomsperspektiv i politiken” som krävs. Är den generella ungdomspolitik lika med ”ett perspektiv? Svaret vi får när målen för den nationella ungdomspolitik presenteras pekar på att så är fallet:

3.2 Mål och huvudområden

De övergripande målen för den nationella ungdomspolitik är att

- alla ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd, och att
- alla ungdomar ska ha verklig tillgång till inflytande.

Syftet med de två övergripande målen är att ungdomar, inom ramen för formella gränser såsom myndighetsålder, ska ges samma möjligheter till välfärd och inflytande som andra människor i samhället. Ungdomspolitikens mål bör genomsyra politiken på samtliga berörda områden, och varje område ansvarar för att förverkliga och följa upp målen inom ramen för sin ordinarie verksamhet. Samtidigt ska ungdomspolitiska insatser utgå från relevanta befintliga mål för politiken på andra områden.

För att underlätta en systematisk uppföljning och analys av ungdomars levnadsvillkor, är ungdomspolitikerna uppdelad i fem huvudområden:

- Utbildning och lärande
- Arbete och försörjning
- Hälsa och utsatthet
- Inflytande och representation
- Kultur och fritid

Huvudområdena är utformade så att de möjliggör tvärsektoriella analyser av ungdomars levnadsvillkor och belyser samband mellan de mål för olika områden som är relevanta för ungdomspolitikerna. Analys, samordning och redovisning av ungdomspolitikerna sker med utgångspunkt i huvudområdena.

(Skr. 2009/10:53, s. 6-7)

Tolkningen att den nationella svenska ungdomspolitikerna utgörs av ett perspektiv som ska läggas på politiken ”inom samtliga berörda områden” tycks hålla. Om detta innebär att den svenska nationella ungdomspolitikerna är något som, vilket författarna av Ungdomsstyrelsens skrift refererar ovan fruktar, ad-hoc-artat klistras på eller kommer att, i följd av regeringens vilja, smältas in i sagda politikområdens mål och verksamheter återstår att undersöka. Det finns anledning att hysa farhågor för att den nationella ungdomspolitikerna i den form den presenterats utgör just ett perspektiv, vilket ska trängas med och ingå i eller alternativt härbergära andra perspektiv såsom t.ex. jämställdhet, mångkultur och miljö. Om det under stundom kommer att användas som ett perspektiv för att uppnå bestämda syften inom en sektor eller om det kommer att utgöra en kulör bland flera i en ständigt närvarande färgskala i varje viljeyttring eller beslut behöver följas upp.

Problemet är knappast unikt för Sverige, vilket följande långa citat från *Declaration of the 1st European Youth Work Convention Ghent, Belgium, 7-10 July 2010* visar:

Youth work and policy priorities

There remains a relatively limited understanding and engagement between youth work on the one hand and politics and (youth) policy on the other. Politicians may need to establish a better knowledge of youth work, but youth workers also have to secure a stronger grasp of how policy is made.

Where policy development is concerned, authorities have tended to follow their own priorities and agendas rather than those of youth work and those of young people. Greater links between 'top down' and 'bottom up' priorities are needed. Youth workers should be involved in policy-making discussions in broader policy fields which affect the lives of young people; they should also be consulted on policy that may have more indirect effects on young people. It is important that policy development within the youth field and beyond engages both with organised and less organised young people. Youth organisations play a significant role in these processes.

Youth workers and young people should be involved in the development, implementation and evaluation of youth policy. Specific initiatives in the youth field should be constructed on the principles and values of youth work: rights-based, opportunity-focused, with a positive orientation, and based on equality of access and involvement.

EC-Youth, 2010, s. 3

Slutdokumentet talar om att starkare band mellan de olika top-down och bottom-up prioriteringarna inom det organiserade ungdomsarbetet är nödvändiga. Ungdomsarbetare och ungdomar borde vara involverade i utvecklingen, implementeringen och utvärderingen av ungdomspolitik. Ungdomsarbetare och ungdomarna själva ska helt enkelt bli mer involverade i styrning och kontroll av det arbete de utgör de vitalaste delarna av.

Dessvärre skulle detta bara innebära en halv lösning av problemet. De erfarenheter vi gjort under de sex år vi studerat och diskuterat fritidsbaserat ungdomsarbete säger oss att okunskapen och bristen på återkoppling är lika stor i alla led. Ungdomsarbete utgör sällan en het politisk fråga, inte ens på nämndnivå. En genomgång av protokoll och kallelser från ett tjugotal kommunala nämnder signalerar att det på flera håll i landet finns ett betydligt större intresse av att diskutera frågor rörande idrottsplatser samt lotteri- och föreningsverksamhet än det ungdomsarbete nämnderna själva är direkt ansvariga för. Frågor rörande denna verksamhet utgör rariteter vid nämndmöten. Varför kan vi spekulera kring, men om vi kopplar till ordalydelsen i Kommunallagens 6:e kapitel kan frågan spetsas till:

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan. Lag (1999:621).

8 § Nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.

Att lägga allt ansvar på nämnderna vore inte heller att försöka sig på en helhetslösning av problemet med glappen i styrning och kontroll av offentligt ungdomsarbete. Nämndens verksamhet ska bedrivas i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller. Den nivå vi måste studera är således den högsta kommunala nivån, kommunstyrelse och fullmäktige. Vilka mål sätts upp och vilka riktlinjer ges, och inte minst hur formuleras de, för att de ska uppfyllas? Hur kommuniceras de ut till nämnder och vidare till förvaltningar och verksamheter? Samt, inte minst, hur följs de upp?

Frågorna hopar sig samtidigt som det framgår med allt större tydlighet att det måste finnas en sammanlänkande gemensam förståelse inom organisationens alla delar och nivåer. Frågan blir då vari källan till denna förståelse ska bestå? Vanligen återfinns en tänkt sådan källa i den *policy* eller *vision* som formulerats för kommunens samlade verksamhet. Policyer och visioner kan definieras efter vad de avser göra, nämligen kommunicerar normer och värdegrunder. Detta kan ske både explicit eller implicit. En policy kan också definieras som, den kurs eller princip om åtgärder som antagits eller föreslagits av en politisk ledning, företag, eller enskilda, men även som skrivna eller oskrivna mål, strategi, taktik, och planer som skapats som vägledning för åtgärder av en politisk ledning eller en organisation. I denna rapport görs ingen skillnad mellan ”policy” och ”vision”. De är i den aktuella kontexten två namn på samma fenomen.

Ett ideal

Ett ideal för en skattefinansierad organisation borde vara att den är *transparent*, d.v.s. att den både är öppen för insyn och att den går att förstås av den som vill förstå den samt givetvis att sikten är lika god inifrån och ut. Det ska inte vara någon skillnad om den intresserade befinner sig inom organisationen eller studerar den utifrån. Däremot behöver inte förståelsen vara exakt den samma, eftersom behoven sannolikt är olika. Här kommer vi att fokusera på transparens inom organisationen. Skattebetalaren, i sin vidgade förståelse som medlem av det samhälle som uppbringar skatten, kommer emellertid alltid att vara närvarande eftersom, och detta är avgörande för vårt perspektiv, samhället/medborgarna alltid är organisationens kund. Det är således inte eleven som är skolans kund, utan samhället genom dess arbetsmarknad. Eleven är, ur detta perspektiv, en mänsklig råvara som skolan har att förädla för kunds räkning. Samma gäller för mötesplatser för unga.

Låt oss i det fortsatta resonemanget utgå från *Regeringens skrivelse 2009/10:53 En strategi för ungdomspolitiken*. Där står följande att läsa om vad som förväntas av kommunerna.

3.7 Ungdomspolitiken i kommunerna

En stor del av de politiska beslut som påverkar ungdomars levnadsvillkor fattas och genomförs i kommunerna. *På så sätt kan kommunerna anpassa verksamheterna efter sina invånares förutsättningar och behov och säkerställa att verksamheten för ungdomar*

blir långsiktig och ändamålsenlig.[vår kursivering] Det är av stort värde att det ungdomspolitiska arbetet i kommunerna är kunskapsbaserat och att det bedrivs målmedvetet och strategiskt. Därför är det också viktigt att de uppföljningar av ungdomars levnadsvillkor som görs nationellt även ger relevant kunskap för den lokala och regionala nivån. Ungdomspolitikens sektorsövergripande karaktär behöver tydliggöras även lokalt och regionalt. Med en helhetssyn på ungdomars levnadsvillkor kan kommunens insatser lättare samordnas även över förvaltningsgränserna.

s. 11

Skattebetalaren betalar inte för att just unge X ska erhålla förbyggande eller främjande insatser från kommunen, utan för att kommunens innevånare ska ”må bättre” nu och i framtiden och detta gör samhället med fungerande mötesplatsverksamheter för unga. Skillnaden kan tyckas som hårklyveri, men den blir, som det ska visa sig, avgörande om vill utveckla kommunalt drivna mötesplatser för unga.

En målmedveten och strategiskt hållbar utveckling av en verksamhet kan först ske om vi är överens om vem som är kund. Kundfokus är själva förutsättningen för en framgångsrik organisation i en marknadsekonomi och den verklighet vi idag lever i bygger på marknadsekonomiska principer. Detta eftersom vi lever i ett *konsumtionssamhälle* där vi som medborgare främst är konsumenter och inte, som tidigare, producenter (Bauman, 2003, 2007; Heidegren m fl, 2007). Detta faktum utgör en viktig skillnad från den tid då den öppna fritidsverksamheten skapades och fick sin form (se. bl.a. Olsson, 1992; Lagergren, 2008). I konsumtionssamhället får kollektivet minskad betydelse. Som konsument är du individualist. Ledord som ”valbarhet” och ”just-in-time”, d.v.s. extrem målstyrd kundanpassning av produktion, har stort genomslag. Ingen organisation kan i längden hålla sig utanför de krav som dessa ledord för med sig.¹ Inte heller den offentliga sektorn. Anpassningen startade för ett par decennier sedan med en organisering enligt konceptet ”köp-och-sälj”. Denna kanske i sig inte var framgångsrik, men fröet var sått och plantan har grott. Övergången från en regelstyrd till *målstyrd* organisation tar tid, men processen tycks pågå utan större avbrott.

Vad innebär då dessa kontextuella förutsättningar för organiseringen av mötesplatser för unga? I Regeringens skrivelse talas det om *kunskapsbaserat, målmedvetet och strategiskt* arbete. Ungdomspolitiken, för sin del, ska vara *sektorsövergripande* vilket förutsätter att den *samordnas över förvaltningsgränserna*. Samtliga dessa ledord förefaller vara givna i sammanhanget. Att driva en kommunal verksamhet utan kunskap är knappast lämpligt. Dessutom bör den ju vara målmedveten. Det är mer en fråga om på vilken kunskap den ska vila, vilket målet ska vara och hur det formuleras samt inte minst att det finns ett svar på

¹ När detta skrivs förslögs, enligt svenska nyhetsmedier, forskare att svenska häkten borde införa ett just-in-time-system för att minska sina långa ledtider. I *Regeringens skrivelse 2009/10:53* slås det inledningsvis fast att ”Valfriheten för individen har ökat dramatiskt och i dag har unga goda möjligheter att själva välja sin framtid.” (s.3). Att det inte längre handlar om att växa in i ett kollektivt samhälle understryks några rader längre fram i texten; ”Det är viktigt att politiken skapar förutsättningar för ungdomar att utvecklas och att kunna gå in i vuxenlivet som starka och självständiga individer.” (a.a, s. 3). Det ideologiska stridsropet ”entreprenörskap” finns givetvis med, under egen rubrik (s. 22).

varför just detta mål ska uppnås. Att verksamheten ska vara strategisk förefaller också givet. Arbetet med samhällets uppväxande generationer får inte vara en engångsföreteelse. Det ska aldrig ta slut och dessutom borde det vara ett ständigt pågående arbete för alla inom organisationen, så samordnade sektorsövergripande insatser måste anses som viktiga. Kort sagt, idealt sett ska en fungerande verksamhet för mötesplatser för unga kännetecknas av dessa ledord. Men hur ska då en organisation utformas och styras för att kunna motsvara detta?

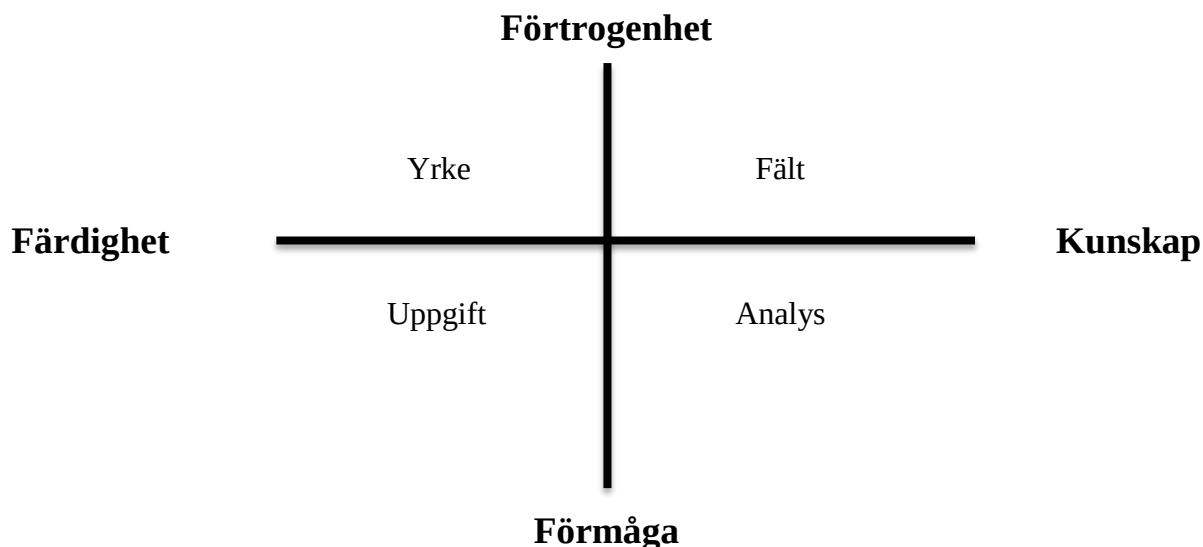
Uttrycket ”lättare sagt än gjort” passar bra in här. Att på ett naturligt sätt kombinera målmedvetet och strategiskt arbete stöter ofta på problem. Är det målet eller verksamheten, eller kanske båda, som ska vara strategiskt eller hur ska de hänga ihop? Dessutom vilken kunskap ska verksamheten vila på? Vad är relevant kunskap i detta sammanhang? Ur dessa frågor ska vi försöka bygga upp vad vi uppfattar som en tänkbar organisation för arbete med ungas mötesplatser.

Vilken kunskap? En modell.

Behovet av kunskap kan delas upp i två kategorier; (1) kunskap om varför verksamheten bedrivs, samt (2) kunskap som behövs för driva och, om så önskas, utveckla verksamheten. De två hör samman, men gör det inte nödvändigtvis i praktiken. Den första formen av kunskap utgör för sin del en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för en både funktionell och transparent organisation. Den andra formen av kunskap är den som vanligen åsyftas när det gäller mötesplatser för unga. Själva arbetet med dessa mötesplatser kan ske enbart med stöd av denna andra form av kunskap. Däremot lär detta arbete i så fall varken vara strategiskt eller målinriktat. Organisationen som bedriver verksamheten kan heller inte vara transparent. Nästan alla utbildningsinsatser och den absoluta huvudparten av all forskning inom fältet rör sig inom gränsen för den andra formen av kunskap och har så gjort så länge verksamheten existerat. Med andra ord målmedvetenhet och strategi har fått stå tillbaka för metoder. Den andra formen av kunskap handlar egentligen inte om ”kunskap” i klassisk mening, utan förmågor och färdigheter, om vi använder oss av Bologna-processens ”lärandemål”, vilka är formulerade som avgränsade kompetenser. Vi ska förklara lite närmare vad vi menar genom att använda en modell som behandlar de fyra kompetenserna ”förtrogenhet”, ”kunskap”, ”förmåga” och ”färdighet”. Den är egentligen tänkt som ett hjälpmedel, en lins, för att finna och upprätthålla fokus för arbetet som utbildare, men den kan fungera även här.

Utgångspunkt är frågan varför – varför utför vi det arbete vi gör? Alltså kommer frågan ”varför?” före frågan ”vad?”. För att svara på denna varför-fråga får vi bena ut vad som förväntas av den som ska jobba eller styra verksamheten. Den som är säker på varför hon/han gör sitt jobb känner sannolikt *förtrogenhet* med förutsättningarna för jobbet och har *kunskap* i och om sitt arbete/uppdrag. Den vet hur hon/han hanterar sitt jobb i praktiken uppvisar *förmåga* och *färdighet* i att vara aktivt verksam inom de verksamheter som arbetet/uppdraget omspannar.

Låt mig föra samman de fyra formerna i en idealtypisk modell:



I modellens övre halva återfinns kompetenser som på olika sätt handlar om förtrogenhet med arbetet. I modellens under halva är inriktningarna snävare. Här handlar det om två perspektiv på just förmåga. I det ena fallet är förmågan kopplad till färdigheter att göra något, nämligen att lösa uppgifter. I den andra kategorin, där den eftersträvade förmågan är kopplad till kunskap handlar det om förmågan att analysera/diagnostisera i stället för att utföra.

Som synes framträder två sidor, till vänster en ”vad och hur-sida” kopplad till färdighet och till höger en ”varför-sida” kopplade till kunskap. Övre delen handlar om det övergripande, medan den undre handlar om det mer specifika. För att en verksamhet ska kunna drivas både målmedvetet och strategiskt måste den analytiska kunskapsberoende förmågan vara framträdande.

Modellen kan både läsas som kompetenser för en organisation och/eller för en aktör inom denna organisation. Aktören ska idealt sett verka i symbios med organisationen, antingen i full frihet eller i absolut fångenskap beroende på hur vi vill se det. Detta alltså idealt sett. Verkligheten är en annan. Poängen med modellen är att låta den utgöra en analytisk referenspunkt både om vi vill betrakta en verksamhet som driver mötesplatser för unga vilken ingår som en del av den totala kommunala organisationen eller om vi betraktar aktörer i denna avgränsade verksamhet.

Kommunikation – det gemensamma språket?

Helt avgörande för om ett idealt förhållande ska kunna uppnås eller åtminstone ett förhållande som kan ge en tillfredsställande kommunikation inom organisationen är att det finns ett gemensamt språk. Med detta menas ett språk som kan förstås och uttryckas av alla aktörer. Ett exempel är det medicinska språket som kännetecknar kommunikationen inom vård, det av

lagar och förordningar styrda språket inom socialtjänst eller det tekniska språk som finns inom organisationer som har att handha frågor om infrastruktur och boende. Något sådant gemensamt språk finns inte för arbetet med ungdomar. Här finns inte begrepp och termer som kan ge en samstämmig förståelse av varken uppdrag eller vad som faktiskt sker i verksamheten. Om det funnits hade det problemkomplex vi här har att göra med inte uppstått. Åtminstone inte i den form det nu har. En viktig anledning till detta är att verksamheten inte lutar sig mot lagar och förordningar eller vetenskapligt grundade diagnoser. Om vi tar exemplet med ett språkbruk som flitigt använts under det senaste decenniet i form av termerna ”förebyggande” och ”främjande” insatser, finner vi att deras innebörd kan tolkas helt olika beroende på situation. Hade det varit medicinska termer hade dessa sannolikt föregåtts av en diagnos som förordat den ena eller den andra som insats. De insatser som förordats hade också bestått av vetenskapligt grundade eller vedertagna åtgärder. Hade de rört sig om insatser inom socialtjänsten hade dessa legitimerats av vad lagar och förordningar föreskriver. Hade insatserna varit av teknisk karaktär hade utförandet styrts av på förhand uträknade åtgärder med tillhörande maskiner, material och specificerade ekonomiska ramar. Inget av detta finns när det kommer till fritidsrelaterat ungdomsarbete. Detta arbete sker på helt andra villkor. Det är dessa villkor som vi kritiskt granskar och diskuterar i denna rapport. Likaså är det här som värdet av policyer och visioner tillsammans med kontrollmedel blir uppenbart. Inte för att de med nödvändighet utgör funktionella instrument för ändamålen. Nej, förhållandet är snarare att de utgör några av de få instrument som överhuvudtaget står till buds.

Summering

Vi har i denna första del tagit upp en rad viktiga teman som vi ser som centrala perspektiv för kommunala verksamheter och mer specifikt för ungdoms- och fritidsverksamheter. Här har vi valt att se den stat-kommunrelation som är inbyggd i styrningen av ungdoms- och fritidsverksamheter med uppdrag i form av ungdomspolitiska mål framskrivna i nationella policyer och med eventuella stimulansbidrag och diskursiva inlägg som ett exempel på ”multi-level governance”. Centralt för de organisationer som förhåller sig till ”multi-level governance” är att de är i behov av att utveckla en lyhörd och aktiv styrning. För att uppnå och upprätthålla en aktiv styrning har vi valt att se på policyarbetet som en cirkulär arbetsprocess, vilken vi har beskrivit som *från vision till handling och tillbaka*. Det innebär att policyer, övergripande och visionära dokument bör vara del av en kontinuerlig och produktiv process där innehåll och implementering är under kontinuerlig utveckling. Här ser vi ”good governance” som det kitt som möjliggör och underlättar fungerande styrning och praktik. ”Good governance” fungerar här som en modell med exempel på ”best practices”, eller rekommendationer för hur man på bästa sätt uppnår en social såväl som professionell legitimering, extern såväl som internt i förhållande till den egna organisationen. Idealet kan sammanfattas som transparanta policyprocesser och organisationer med återkoppling till policyer, partnerskap och nätverk, såväl internt som externt. För att uppnå ”good governance” krävs därmed öppna verksamheter där alla kan samverka, men där alla också avkrävs en viss samverkan. För att kunna uppnå och dra nytta av nämnda samverkan och därmed förbättra

policyarbete generellt sett, och verksamheter specifikt, har vi förespråkat ett gemensamt språk som kan förstås och uttryckas av alla aktörer. Vad vi tar med oss vidare in studien är vårt synsätt på behovet av styrning enligt ”good governance” principen där policyer är exempel på och fungerar som praxis, kunskap och metod i en gemensam strävan efter att förbättra verksamheter och öka legitimiteten för fältet och dess aktörer.

Del 2 – Kartläggning

Undersökningen, metodval och genomförande

Utgångspunkt för undersökningen var de enskilda kommunernas egna tolkningar av området ”Öppen fritid”. Vi hade som mål att en tredjedel av Sveriges samtliga kommuner, baserat på ett slumpmässigt urval, skulle ingå i vår studie. Vi började med att gå ut med brev i E-mailform till Sveriges samtliga kommuner. Det första mailet följdes upp av en påminnelse som gick ut cirka 4 veckor efter första utskicket. Svar i olika form, innehåll och kvantitet inkom från 152 kommuner, d.v.s. drygt 50 % av Sveriges samtliga kommuner. Variationen på det material vi har fått in är stort, allt ifrån att vi har fått E-mail där kommunerna uppger att de inte har några policydokument rörande detta område, till de som har bidragit med upp till 8 olika policyer med bilagor.

Förhållandet mellan styrning och praktik inom den öppna ungdomsverksamheten i en tredjedel av Sveriges kommuner, såsom den presenteras av kommunerna själva i de av dem själva angivna dokumenten och genom läsning av hemsidor, kan beskrivas grafiskt på en översiktlig nivå. Kategorierna i diagrammet nedan bör förklaras innan det presenteras (se Diagram 1). Dessa kategorier bygger på tanken om att det idealt ska finnas en sammanlänkad kedja mellan kommunens officiella policy/vision för hela sin verksamhet ut till praktiken ute på mötesplatser och på fältet. Finns denna sammanhållna kedja finns det även förutsättningar för styrning och återkoppling i alla led.

De kommuner som uppvisar en sådan sammanlänkad kedja återfinns i den första, vänstra, stapeln i diagrammet nedan. Är kedjan däremot bruten finns det sannolikt problem med både styrning och återkoppling. Brotten behöver däremot inte vara av samma karaktär. Det kan t.ex. finnas en klart definierad policy/vision på central nivå, men denna återspeglas inte i de dokument som ligger till grund för praktiken ute på fältet. Denna kategori återfinns i den andra stapeln nedan. Åt motsatt håll kan det finnas en väl preciserad styrning på förvaltnings/verksamhetsnivå, men att denna inte är kopplad till den övergripande policy/vision som kommunen presenterar. Dessa ryms i den tredje stapeln. Den fjärde stapeln visar kommuner som bara vagt definierar sitt arbete med öppen fritidsverksamhet och kommuner som säger sig ha sådan verksamhet, men utan att alls definiera den, liksom de kommuner som inte presenterar någon verksamhet alls, varken i dokument eller på hemsidan. Sannolikt finns den, men den lever då ett liv i skymundan. I något fall har svaret från kommunen deklarerat att kommunen inte bedriver någon verksamhet alls för ungdomar utanför skolan. Likaledes i några få fall säger sig den som svarat inte känna till att det finns någon policy eller vision för den egna kommunen.

Den femte stapeln rymmer bl.a. kommuner där vår kontakt begränsat sig till att de svarat att de mottagit vår förfrågan och vidarebefordrat den till berörd förvaltning. Därefter har denna inte hörts av. I några fall har dokumentation från skolan och/eller fritidshem sänts, samt i några fall har tekniken fallerat någonstans under vägen från kommunen till forskaren. I den sjätte kategorin återfinns de kommuner som tydligt anger att de överlämnar till och satsar på

att den civila sektorn, vanligen idrotts- och föreningslivet, ska driva arbetet med ungdomarna. Här förekommer bara vaga definitioner över vad den civila sektorn förväntas utföra för arbete och vad det ska syfta till. Sammantaget ser fördelningen enligt de kategorier vi presenterat ovan ut som följer:

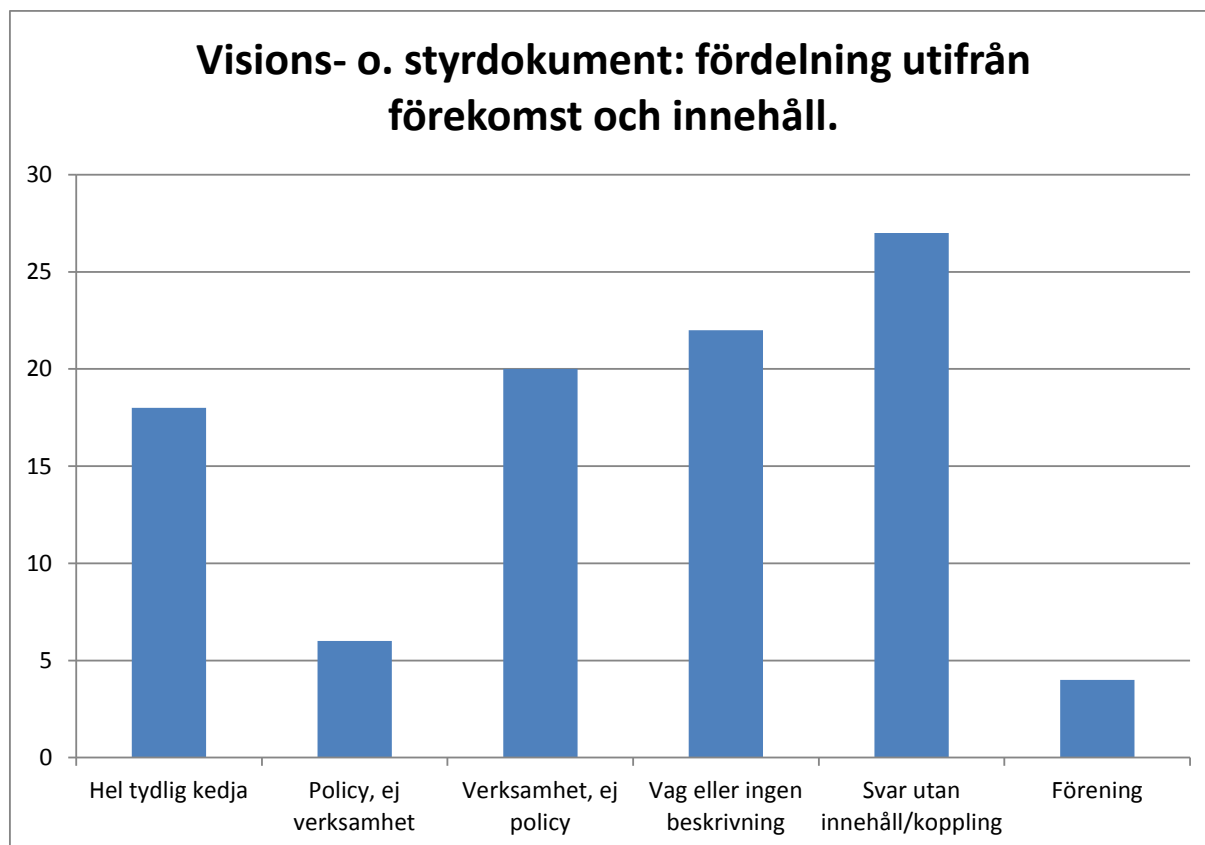


Diagram 1: Sammanställning av inkomna svar.

Som diagrammet visar kan endast 18 av 97 slumpvis utvalda kommuner uppvisa en tydligt sammanlänkad verksamhet i sina officiella dokument. Ungefär lika många kan inte uppvisa någon alls eller bara en antydning om att verksamhet pågår. Majoriteten av kommuner förefaller att på någon eller några nivåer ha en sammanhållen idé om sin öppna ungdomsverksamhet, men att denna idé inte genomsyrar alla nivåer inom kommunen. Fyra av kommunerna uttrycker klart att de gärna ser att andra aktörer än kommunen tar hand om ungdomarna utanför skolan. Vad säger oss dessa siffror? Går det att dra några slutsatser och, vilket är än viktigare, vilka frågor kan vi formulera för att skapa en bättre förståelse för styrningen av den öppna fritidsverksamheten i kommunal regi?

Det går naturligtvis att diskutera siffrornas trovärdighet. Visar den offentliga presentationen verkligen upp verkligheten för verksamheterna i fråga? Denna fråga tog vi med mig i undersökningens nästa steg, vilket vi återkommer till nedan. Innan dess utgår vi ifrån att siffrorna faktiskt visar på tillståndet i landet. Våra erfarenheter från sex års arbete med ämnet

Fritidsvetenskap, alla möten med kommuner, fritidsledare, tjänstemän och politiker på alla nivåer pekar på att siffrorna bär på en stort mått av sanning. Öppen fritidsverksamhet i kommunal regi omfattas inte eller till ringa del av kommunens strategiska ambitioner. Om den alls finns, tycks den leva sitt eget liv, utan fast förankring till övrig kommunal verksamhet. Den kategori som egentligen tydligast pekar på detta är den femte ”Svar utan innehåll/koppling”. Den uppenbara svårighet som registrator och andra tjänstemän ute i kommunerna haft med att söka efter adekvat information talar sitt tydliga språk. Öppen fritidsverksamhet bedrivs i skymundan och är sällan efterfrågad eller uppmärksammas av omvärlden. Ett indirekt tecken förvisso, men ändå distinkt.

Därmed kan vi konstatera att den öppna fritidsverksamheten i regel inte omfattas av gällande styr- och kvalitetssystem. Varför det är så, är en mycket avgörande fråga som borde vara ständigt aktuell. Vad är det som gör att denna verksamhet inte inlemmas på ett naturligt sätt eller alternativt förefaller glida iväg från styrsystemens fåror? Är svaret så enkelt att den inte är lagbunden? Knappast; sannolikt är svaret mer komplext än så.

En annan fråga är om förhållandet är statiskt, dvs. att fördelningen som presenteras ovan inte kan förväntas förändras nämnvärt mycket över tid? Här finns det emellertid anledning att tro på att öppen fritidsverksamhet i ökad grad inkluderas i nyproducerad visions- och policydokument. Vid en förnyad genomläsning av kommunernas hemsidor återfinns några exempel på uppgraderingar visioner och policys som även innefattar ungdomar. De kommuner som vid insamlingstillfället 2009 – 2010 uppgav att de stod i begrepp att skriva nya styrdokument av olika slag har också inkluderat ungdomar. I vad mån de fanns där förut eller inte går inte att säkerställa. Inte heller går det att utröna om denna undersöknings efterfrågan kan ha påverkat skrivandet under processens gång i något eller några fall.

Exempel på sammanlänkad verksamhet

Den kommun som valts ut som exempel tillhör den kategori som arbetat aktivt med visions- och styrdokument under den period undersökningen pågått. Ambitionen hos kommunen har varit att länka samman alla verksamhetsdelar under ett paraply mot ett gemensamt mål. Kommunen samlar detta under rubriken ”Ett gott liv i en spännande kommun”.

Utgångspunkten är att vända en negativ befolkningstrend. Målet är att år 2020 ha bytt kurs till att bli en kommun med en stabil tillväxt av befolkningen i yrkesverksam ålder och en positiv utveckling av den samlade folkmängden. Det talas om att stärka hela kommunens, stad som landsbygd, attraktivitet – både som bostadsort och som plats för företag, utbildning och annan verksamhet. I detta arbete ska alla medborgare engageras. Kommunen ska bli attraktivare för inflyttning av barnfamiljer och andra i yrkesverksam ålder. Här kommer de uppväxande generationerna direkt in i visionen, genom att den lilla kommunens närhet och trygghet ska ge en god uppväxtmiljö för barnen. Särskilt prioriteras:

- ◆ Skolor med hög kvalitet, trygg skolmiljö och goda studieresultat,

- ◆ Full behovstäckning i barnomsorgen,
- ◆ Nybyggnation av attraktiva prisvärda bostäder,
- ◆ Ett välkomnande näringslivsklimat,
- ◆ Goda kommunikationer samt
- ◆ Ett innehållsrikt fritids- och kulturliv.

Som vi ska se nedan kommer kopplingen till öppen ungdomsverksamhet in under den sista punkten. I visionen framgår att vad som avses inte är en kosmetisk förändring, utan en djupgående förändring av hela organisationskulturen – ”Avgörande för att vända utvecklingen har varit inställningen, arbetssättet och kulturen i den kommunala verksamheten och hos alla medborgare”.

Vidare framhävs att attityden ska vara framåtsträvande, välkomnande, nyskapande, framsynt, serviceinriktad och effektiv – och att kvalitet och samverkan samt entreprenörskänslan ska stärkas. Det framgår att fullmäktige ställt dessa krav på *hela* kommunens organisation och alla verksamheter så att en ny anda görs till vad som beskrivs som, ”en avgörande framgångsfaktor”. Något som också poängteras är att Kommunen har ett förtroendefullt samarbete med det lokala näringslivet, närliggande kommuner, landstinget, statliga myndigheter och ideella föreningar och organisationer.

Har vi här att göra med en samling käcka floskler bland andra liknande som fyller mer eller mindre seriösa visionsdokument eller kan det finnas direkta länkar ut i organisationen? Vi vänder oss därför till nämnd/förvaltningsnivå för att se hur övergången ter sig. Kommunens kultur- och fritidsförvaltning fick i uppgift av fullmäktige att ta fram ett politiskt program för sin verksamhet. Uppdraget lades på vad som kallas beredningen för barn och ungdomsfrågor. En grupp som inte närmare presenteras i dokumenten.

Tidigt i dokumentet konstateras att Kommunen ska medverka till att kultur- och fritidsutbudet blir en angelägenhet för alla medborgare, med särskild uppmärksamhet ägnad åt utbudet för barn och unga, oavsett kön. Den kulturella dimensionen ska i framtiden finnas med i all samhällsplanering, den behöver utvecklas och stärkas i likhet med det tvärsektoriella arbetet.

Men texten blir mer konkret. Kommunen driver två fritidsgårdar i egen regi. Viktigt för det framtida arbetet vid dessa blir att ”i än högre grad än idag” utveckla ”en fördjupad dialog med ungdomarna om fritidsgårdarnas inriktning och dess utbud av aktiviteter”. Kommunens roll när det gäller de öppna ungdomsverksamheterna ska utvecklas, från ”att tidigare fokuserats på att skapa mötesplatser (t ex fritidsgårdar och arrangemang) till att även ha en mer koordinerande roll genom att stötta/samarbeta med andra aktörer som jobbar med ungdomars fritid”. Mer specifikt ska det tvärsektoriella samarbetet utvecklas och förbättras främst mellan skolan och den verksamhet som kultur- och fritidssektorerna svarar för. Detta i syfte att

förbättra och effektivisera verksamheterna, men också för att göra kulturutbudet mer tillgängligt.

Barn och ungdomar ska utgöra en prioriterad målgrupp avseende de skattefinansierade kultur- och fritidsverksamheterna. ”Målet är att kunna ge barn- och ungdomar värdefulla upplevelser inom kultur- och fritidsområdet, ge goda demokratiska värderingar, kunskaper om vårt kulturarv, bidra till en god folkhälsa och därmed förebygga drogberoende och utanförskap”.

Ungdomsverksamheten i kommunen ska förmedla glädje och stolthet. För detta krävs, enligt styrdokument på förvaltningsnivå, ett rikt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter men också att kommunen medverkar till att skapa attraktiva mötesplatser för ungdom att bedriva bred verksamhet. Dessutom framhålls att ”kommunen skall ge möjligheter för ungdomar att kunna vara delaktiga och kunna påverka samhällsutvecklingen och samtidigt ge ungdomarna möjligheter att själva forma sitt engagemang”.

Efter detta blir dokumentet mer konkret; en handlingsplan för hur dialogen med ungdomarna ska säkerställas, kommunens anläggningar ska vara viktiga instrument för att skapa ett aktivt och kreativt engagemang hos ungdomen, medinflytande ska ske via t.ex. ett Ungdomsforum eller motsvarande forum. För allt detta krävs en kompetent och motiverad personal med också frikostiga öppettider, tidsenlig teknik på fritidsgårdarna vid ungdomsarrangemangen, samt öppenhet för samarbete med andra aktörer. Detta gäller även kulturskola, museum och bibliotek. En kommunal övergripande samordnare ska anställas för skola och fritidsverksamhet så att en bättre överblick över ungdomars fria tid erhålls. Avslutningsvis konstateras att det är viktigt att kommunens kultur- och fritidsutbud för ungdom riktar sig till båda könen.

Under rubriken ”Prioriterade frågor” nämns bl.a.: ”Utred förutsättningarna för att starta ett ungdomscafé som helt eller delvis ersätter fritidsgårdsverksamheten på S-gård.”

Som synes övergår visionerna till allt mer konkreta målsättningar. Dessa pekar i sin tur tillbaka upp mot policyn visioner. För att säkerställa implementering, styrning och återkoppling skapas ett s.k. Styrkort för arbetet inklusive utvärdering av den:

STYRKORT - BALANSERAD STYRNING - BSC UNGDOMSENHETEN XX KOMMUN

Perspektiv	Framgångsfaktorer <i>Detta strävar vi efter:</i>	Styrtal/indikatorer <i>Vad signalerar att vi når framgångsfaktorer:</i>	Resultat/Mål <i>Detta resultat vill vi nå:</i>	Mätning <i>Så här mäter vi:</i>	Ansvarig <i>(för mätning)</i>
Brukare	Ungdomarnas delaktighet och ansvar i den styrande processen	Väcks många idéer utifrån olika ungdomsgrupper.	Ökat initiativtagande till genomförande från ungdomarnas sida.	Statistik Antal NYA aktiviteter med bärighet o viss varaktighet Antal initiativtagare	Fritidsledarna
	Attraktiva mötesplatser och aktiviteter	När många ungdomar, från olika ungdomsgrupper. Återkommande besökare på fritidsgårdarna.	När ett ökat antal ungdomar i kommunen. Ökat antal nöjda ungdomar.	Statistik Antalet arrangemang Och antal besökare på fritidsgårdarna. Enkät/nöjda.	Förestånd. Fritidsledarna Enhetschef
Ekonomi	Långsiktig balans mellan ambitioner och resurser	Ökade intäkter på arrangemang och externa kunder	Ökade resurser till ungdomsverksamheten	Budget i balans	Enhetschef Förestånd
		Erhållna bidrag/projekt pengar Försälda tjänster	Ökade resurser till ungdomsverksamheten	Intäkter	Enhetschef Förestånd
Arbets-sätt	Skapa ökade förutsättningar för fritidsledarna att kunna jobba professionellt	Fritidsgårdarna blir sedda som en resurs av både ungdomar och externa i det totala ungdomsarb.	Engagerad personal och ungdomar	TEMOnkät Utvecklingssamtal	Enhetschef Närmaste chef
	Kompetent och engagerad personal	Fritidsgården blir sedd som en resurs av både ungdomar o vuxna	Möta behovet från både ungdomar o övriga samhället	Bjuda in oss till politikerna/bjuda in grupper till gårdarna	Enhetschef Föreståndare
Utveckling	Öppet sinne	Verksamhet efter behov	Flexibel verksamhet	Analys av ovanstående material	Enhetschef

Utformningen av styrkortet är process- och aktionsinriktat. De ansvariga liksom utförarna finns på flera nivåer inom organisationen, vilket stärker kravet på kommunikation. Mål och indikatorer hänger samman, så även perspektiv och de formulerade framgångsfaktorerna. Utvärderingen av verksamheten sker, titeln ”Mätningar” till trots, inte bara just som kvantitativa mätningar, utan under perspektivet ”Arbetsätt” förordas möten mellan nivåerna.

Sammantaget menar vi att denna kommun kan uppvisa en sammanhållen kedja mellan övergripande kommunal policy och praktik längst ute på fältet och tillbaka igen. Det går givetvis att diskutera detaljer eller göra värderingar av funktionalitet i den presenterade modellen, men dessa är i detta läge inte meningsfulla. Det är kedjan, inte styrkan hos dess respektive länkar som är föremål för vårt intresse här. Vad som saknas, vilket är värt att poängtera är en sektorsövergripande ambition. Inga hänvisningar eller försök till utbyte i horisontell riktning finns med. En brist som knappast är unik, utan tvärt om. Låt oss nu gå över till nästa kategori.

Exempel på avbrott i kedjan

Det finns inget typexempel för hur Sveriges kommuner förhåller sig till och arbetar med fritidsverksamheter för ungdomar. Det finns många exempel på kommuner med väldigt generella visioner, vilka saknar koppling till verksamheterna. Bland dessa kan urskilja ett

antal olika typer. Här finns de kommuner som har uttalade visioner på nämndnivå som är kopplade uppåt. Däremot saknas synlig koppling till den egna verksamheten och därmed saknas också riktlinjer för vad de ska erbjuda. Det finns andra kommuner, också de med tydliga visioner på nämndnivå, med klar koppling åt andra hållet, dvs. till de egna verksamheterna, men enkom med fokus på preventiva åtgärder, och ytterligare andra med en exklusiv fokus på föreningsverksamhet och då näst intill uteslutande på idrottsverksamheter.

För att ta ett exempel på en kommun med en klar vision om att

”Delaktighet” uttrycker en anda och ett förhållningssätt som grundar sig på allas rätt och skyldighet att forma framtiden och en stark tro på alla människors möjligheter, vilja och förmåga att ta ansvar. Något som är tänkt att förverkligas på nämndenivå ”genom att vi medvetet väljer arbetssätt som stödjer dialog och delaktighet i verksamhetens planering, genomförande och uppföljning”.

I nämnda case skriver nämnden fram att delaktighet bland ungdomar och frivilligorganisationer utgör ett centralt stöd för att förverkliga kommunens vision. Utöver frivilligorganisationer har kommunen även egen verksamhet i form av ex. fritidsgårdar. Man lyfter fram livslångt lärande, att nämndens aktiviteter och mötesplatser ska främja personlig utveckling, färdigheter och deras sätt att kommunicera.

Man gör uppföljningar och arbetar framåt utifrån en kultur och fritidsvaneundersökning där brukarna sätter betyg på kommunens utbud. Man ämnar utveckla arbetet med ungdomsinflytandet till två tillfällen per år plus möjlighet till on-line feedback. Verksamheten gentemot brukarna ska utformas på olika villkor så att både kvinnor/flickor och män/pojkar får sina behov tillgodosedda. Förutom vad tidigare nämnts väljer man att bedöma sin förmåga att erbjuda en meningsfull och aktiv fritid utifrån antalet besökare. Det finns dock ingen direkt koppling till verksamheterna och därmed ej heller några riktlinjer till vad verksamheterna ska erbjuda. Nämnden mäter även medarbetarnas syn på inflytande på sin arbetsplats och dess delaktighet i utvecklingen av den samma. Det finns dock ingen information i verksamhetsplanen om hur detta inflytande och denna delaktighet faktiskt går till.

Det finns också exempel på de kommuner där nämnden är betydligt tydligare i vad ex. fritidsgårdarna, kommunala såväl som föreningsdrivna, erbjuder, bör erbjuda, samt dess vision. Här talar vi dock om fritidsgårdsverksamheter med fokus på förebyggande. Även när man framhåller att verksamheterna ska innehålla både nöjen och aktiviteter där brukarna ska ges möjlighet att medverka och påverka planering såväl som genomförandet av verksamheterna, skriver man samtidigt fram nära samarbete med boende i upptagningsområdet för att motverka kriminalitet, droganvändande och skadegörelse. Detta understryks i Visionen som talar om samverkan mellan närliggande verksamheter såsom skola, social- och polismyndighet.

Ibland Sveriges kommuner finner vi också exempel där nämndenivån lägger allt fokus på föreningslivet och då framförallt idrottsföreningar. Upplägget är nära kopplat till idéer om

socialt kapital där idrottsföreningen ses som en demokratiskola och en fostrare i samhällsbyggande. Sin egen verksamhet i form av fritidsgårdar lyser dock med sin frånvaro i nämndens övergripande mål.

Det finns även exempel på de kommuner som inom kultur- och fritidssektorn saknar klara arbetsriktlinjer och koppling mellan de olika leden i den egna organisationen, men som inom annan verksamhet visar upp lokala arbetsplaner med tydliga mål om horisontellt samarbete och frekventa återkopplingar inåt såväl som mellan olika organisationer inom kommunen.

En annan typ av avbrott beskrivs i en telefonintervju med en fritidsledare verksam i en mindre kommun. Han berättar att det för ungefär fyra år sedan var rätt stökigt i centralorten och kommunledningen beslutade sig för att agera. Snabbt skapades fungerande kommunikation inom organisationen, ungdomars önskemål samlades in och bearbetades. Det hela resulterade i att en fritidsgård skapades, något som inte funnits på orten sedan ett antal år. När väl denna var igång blev det helt tyst. Som fritidsledaren uttrycker det ”Jag har egentligen inte hört av någon de senaste åren, inte heller haft några krav att rapportera något heller”. Verksamheten på fritidsgården rullar på trots detta, enligt fritidsledaren.

Exempel på ”felaktiga” bidrag

Handlingsprogram för skydd mot olyckor i P kommun

Miljöprogram för Fritidsförvaltningen
Skolplan

Klotterpolicy

Antagande av policy med handlings- och åtgärdsplan i arbete mot antidemokratiska yttringar

Verksamhetsplan för förskoleavdelningen

Parkens lek- och aktivitetsytor

Stadsmiljöprogram

Exempel på mailkommunikation:

Hej

Vi vid Fritidsvetenskapligt program vid Malmö Högskola har fått i uppdrag av Ungdomsstyrelsen att utvärdera kommuners policyarbete i kontexten av "Öppen fritid". Trots en fantastisk svarsrespons så saknar vi tyvärr ett svar från din kommun. Det är viktigt för oss att alla kommuner bidrar med sina policydokument så att vår utvärdering kan ge en korrekt och tydlig bild av Sveriges kommuners policyarbete vad gäller "Öppen fritid". Vi hoppas

därför att även "din" kommun kan vara oss behjälplig i detta ärende. Vi ser fram emot ett snabbt svar från er, helst i retur på detta mail.

Vänliga hälsningar

Lars Lagergren & H. Thomas R. Persson

Filosofie doktorer och lektorer

Hej!

Vi har ingen direkt policy för ungdomars fritid. Det ända jag kan bidra med är detta (bifogat).

Hej!

ABC kommun har inte något policydokument gällande öppen fritid. Vi jobbar för närvarande med ett kulturpolitiskt handlingsprogram men något fritidspolitiskt program är inte aktuellt för närvarande.

Hej!

Mig veterligen har vi inget sådant dokument i DEF kommun. Dock har vi en bra ungdomsverksamhet med stor variation på våra aktiviteter. Hör av er om jag kan hjälpa till på något annat vis.

Hej!

Jag fick ert brev i dag.

Jag skickar våra dokument för fritidsgårdar. För det är väl det ni menar?

Hej Lars!

Vi har tyvärr inga styrdokument vad gäller detta.

MvH

Hej Xxxxxx

Vilka styrdokument finns för verksamheten? Kan du sända över dessa till oss?

Vilka andra policydokument har kommunen när det gäller unga?

MVH

Lars Lagergren

Hej Lars m fl!

Jag har tagit en kopia av vår senaste fritidsvaneundersökning samt fritidsgårdarna. Fritidsgårdarna är det enda vi har, där man inte behöver vara medlem. Den enda "Öppen fritid" vi har.

MvH

Summering

För de som är förtrogna med fältet kommer knappast den stora variationen mellan hur olika kommuner ser på sina ungdoms- och fritidsverksamheter som en överraskning. Likväl är det av vikt av synliggöra variation om vi har som mål att förbättra de omständigheter som verksamheterna befinner sig i. Vår utgångspunkt har varit att det idealt ska finnas en sammanlänkad kedja mellan kommunens officiella policy/vision för hela sin verksamhet ut till praktiken på fältet, oavsett om detta benämns som mötesplatser eller vid något annat namn. Vi har sett exempel på hela och tydliga kedjor, andra exempel på brott på olika nivåer, och ytterligare andra där beskrivningar av verksamheterna har varit vaga eller lyst med sin frånvaro. Till detta ska läggas de kommuner som har meddelat att de inte har någon verksamhet och/eller policy för ungdoms- och fritidspolitik, och de kommuner som har skickat dokumentation som berör andra verksamheter, såsom skola och fritidshem. Vi har även låtit variationen men också osäkerheten kring vad som menas med ungdoms- och fritidsverksamheter, eller öppen fritid tala för sig själv i de exempel på ”felaktiga” bidrag och mail-kommunikation med rad olika kommuner som vi ovan redogjort för. I vilken grad det material som kommunerna har visat upp är representativt för den verklighet som verksamheterna befinner sig är inget vi här och nu kan säga något om, eftersom detta inte har varit vårt mål eller uppgift. För att söka svar på denna fråga krävs en mer ingående och verksamhetsnära forskning, något som vi också efterlyser.

Del 3 – Två case-studier

Inledning

I denna tredje del diskuteras policystyrningens praktik inom öppen fritidsverksamhet. Detta görs genom två case-studier, dvs. två riktade undersökningar. Den ena utgår från ett implementeringsperspektiv, medan den andra utgår från ett utvärderande dito. De två undersökningarna utfördes på uppdrag av respektive ansvarig kommunal förvaltning, med utgångspunkt från de frågor som dessa ville ha svar på. Därav skiljer sig presentationerna åt till utseende. Vi presenterar här avgränsade delar av de ursprungliga rapporterna, för att sedan diskuteras utifrån de frågor som är aktuella här. I denna rapport har vi valt att ”anonymisera” presentationerna.

Syftet med att lyfta fram just dessa två case är att kunna problematisera förhållandet policy – genomförande – praktik – utvärdering – återkoppling. Vi går således från att genom en kartläggning diskutera det ideala till att fokusera på vardagen. För detta krävs en fördjupad kritisk förståelse av policyarbete. Därefter presenteras, analyseras och diskuteras de två undersökningarna var för sig. Avsnittet avslutas med en sammanfattande och problematiserande diskussion.

Policyarbete - design, implementering, utvärdering

Policyarbete beskrivs ofta som tre sammankopplade stadier; utveckling, genomförande och utvärdering, vilka idealt sett är under ständig förändring. Här har vi i, linje med Béland (2005), lagt in ett fjärde stadium, nämligen återkoppling. Policyutveckling är med andra ord en kreativ, i bästa fall cirkulär, process. Inledningsvis identifieras särskilda behov eller situationer som ligger till grund för inrättandet av en specifik policy. Denna policy har således som mål att tillgodose nämnda behov eller situation. Policygenomförandet eller policyimplementeringen består av de åtgärder som vidtas för att uppnå policypolitiken eller policymålen. Utvärderingen är bedömning av policyutfallet, det vill säga resultatet i praktiken. Återkopplingen består i tillbakaförmedlingen av resultat och analyser till processens olika aktörer.

Centralt för policyforskning är själva implementeringsprocessen. Forskningsfrågor riktar sig vanligtvis mot i vilken omfattning som man kan förutse eventuella implementeringsproblem och därmed undvika dessa genom själva policyns utformning. Relativt lite är dock känt om vad som utgör en väl designad policy, om sambanden mellan policyutformning och implementering. Medan somliga visar på behovet av policyjustering eller förhandling under implementeringsprocessen (se Reilly et al. 2010), hävdar andra att väldigt lite kan göras på grund av den tvetydighet som per definition är inbyggt i de flesta policyer. Det vill säga, policyer tenderar att vara skrivna på ett sådant sätt att de ska fungera i ett flertal olika kontexter och inför ett flertal olika scenarier (Pressman och Wildavsky 1984).

Man kan sammanfatta de övergripande övervägandena i utformandet av en policy som avsikter och filosofi. Policyer fastställer mål och typ av politik att ta i bruk. De kan också sägas upprätta konturerna för en politisk debatt som i sin tur formar eventuell politik och genomförande. En viktig poäng när man försöker klassificera olika typer av politik är relationen mellan politik och policy. Lowi (1972) menar på att det handlar om en dubbel relation, det vill säga; politiken påverkar utformandet av policyer samtidigt som policyer påverkar politiken. Detta understryks av samtida forskning av Wilson (1973, läst i Schneider & Ingram 1993) som visar på att det är i regel förställningarna om kostnadsfördelning och fördelarna med en viss policy som påverkar politiken, vilket skapar utmaningar för både policydesign och genomföranden av policyer. Denna forskning har haft stor påverkan på annan samtida och efterföljande policyforskning.

Eftersom varje intention eller syfte kan motiveras och genomföras på en rad olika sätt är det just den underliggande filosofin eller ideologin som bidrar med en logisk grund för länken mellan lösningar och problem (Stone 1989). Det samma påpekas av Bennet och Howlett (1992) som lyfter fram rollen av idéer, ideologi och socialt lärande i utformandet av politiska riktningar genom policylärdom, vilket i sin tur leder till policyförändring. Ideologin väger tungt i policyskapande, men det är snarare lärdomen från tidigare policyimplementering, oavsett policypolitik, som präglar policyskapandet. Emellertid, snarare än att skriva fram en explicit riktning tenderar lärdomen att begränsa valmöjligheterna för implementering. Implementeringen är dock alltid beroende av personalen på fältet. Om personalen inte bejaktar eller t.o.m. motsätter sig policypolitiken kan den, undergrävas. Det är följaktligen av vikt att finna modeller för att skapa engagemang för policymålen. Policypolitik och policydesign måste därför förhålla sig till dilemmat: en explicit policypolitik med explicita mål är potentiellt lättare att genomföra, men kan finna mer motstånd – en lösare definition av policypolitik och policymål bör minska motstånd men är svårare att genomföra och har en begränsad effekt. De många variablerna gör det följaktligen svårt att spåra vikten av policypolitiken för genomförandet. (Goggin 1986).

Medel för att åstadkomma beteendemässiga förändringar bland drabbade grupper eller för leverans av statliga tjänster till delar av samhället medför val av lämpliga metoder för ingripande. Alla policyer innehåller hypoteser, korrekta eller ej, om hur man bäst åstadkommer förändring (Majone och Wildavsky 1979; Schneider och Ingram 1997). Strategier, ideologier och politik influerar de sätt som olika verktyg kombineras i policypolitik. De strategiska frågorna kretsar kring policyanalys, om olika aktörers roller, de potentiella verktygen och kostnaden för genomförandet. Man skulle kunna säga att de alternativa kombinationerna av rätt verktyg till rätt policy ger en komplex matris av de eventuella valen, men de praktiska frågorna grundar sig oftast i det filosofiska lim som håller samman olika potentiella kombinationer.

Även om mycket av diskussionen om och kring policyproblematiken fokuserar på design och implementering, mål och resultat, är de så kallade mellanhänderna som transporterar policyn från idé till handling högst relevanta. Här talar man i litteraturen bland annat om att en policy bör innehålla inslag som fungerar som incitament, fördelaktig strukturering av beslut och en miljö med lämpliga vanor och normer som kan främja mellanhändernas implementering av

policyer på önskvärt sätt (Weimer 1992). Att bygga engagemang för grundläggande policymål och kapaciteten för mellanhänder för att uppnå dessa mål är med andra ord viktiga inslag i denna aspekt av policydesignen. Åtagande och kapacitetsbyggande bör betraktas som interaktiva funktioner som förstärker varandra för att underlätta policyimplementeringen (May 1993). Dessa funktioner tjänar som viktiga signaler om vad som är viktigt och förväntas av mellanhänderna (Goggin et al. 1990). De mellanhänder som har till uppgift att implementera policyn, samt hur ansvaret är fördelat är viktiga aspekter som utgör genomförandestrukturen för en viss policy. Valet av struktur handlar om så mycket mer än om valet av organisation eller enhet ansvarig för implementeringen. Forskning har visat på att en önskvärd genomförandestruktur för nationell policyimplementering, som exempel, bör vara en fleraktörsstruktur som sträcker sig från regeringar, via olika sektorer till myndigheter (Hall och O'Toole 2000). Ett av de centrala temana här är den ökade betydelsen av nätverk mellan olika organisationer, myndigheter, det civila samhället, men även med privata aktörer. För att förstå policygenomförande är det inte längre tillräckligt att förstå hur statliga, regionala eller kommunala organ fungerar, utan även dynamiken och driften av en mängd andra typer av institutioner och hur dessa relaterar till varandra. Från att framförallt tala om råd om förtydliganden och förenklingar (Mazmanian och Sabatier 1983) talar man idag mer om att utveckla genomförandestrukturer som stämmer överens med policyn (O'Toole 1997). Strukturen ska med andra ord spegla filosofin såväl som den reella politiken och de enheter som är engagerade och har kapaciteten att implementera policyn.

En högst central ingrediens i policydesignen är tillsynen och korrigeringen av problem som uppstår vid policyimplementering. Vem som bär huvudansvaret är inte nödvändigtvis klart, men tillsynsrollen kan inbegripa allt från *den* policyansvariga politikern eller myndighetspersonen, myndigheter, utskott, etc. En viktig detalj här handlar om att uppmuntra samarbete mellan (motvilliga) partners genom att "assuring participants that those who exploit the process will be detected" (Stoker 1991: 186). Frågan om konsensus blir central och avsaknaden av konsensus underminerar implementering (Torenvlied 1996). Kanske är den viktigaste funktionen av att ha en fungerande tillsynsfunktion att denna signalerar betydelsen av de politiska målen.

Nära besläktat med tillsynen är det manöverutrymme som ges på fältnivån och de mekanismer som används för att säkerställa "programansvar". Å ena sidan behöver personalen på fältet ges utrymme för att tolka regler och implementeringsprogram för att kunna möta sina "kunder" (Maynard-Moody et al 1990). Å andra sidan kan inkonsekvent användning av nämnda utrymme leda till att genomförandet skiljer sig avsevärt från tilltänkt policy. Som en förlängning av tidigare nämnda förhandlingsperspektiv, tillsyn, samt fältpersonalens manöverutrymme framstår behovet av återkoppling som centralt (Béland 2005). För policyutvärderare såväl som för organisationen tillför återkopplingen möjligheter att förankra utvärderingen i organisationens alla nivåer och därmed en utökad möjlighet till att förstå förhållandet mellan *verklighet* och policy. Utan återkoppling är förutsättningarna för att förbättra *verkligheten* med stöd i policy små.

Case 1: En omfattande omorganisation

Här presenteras delar av en undersökning av implementeringen av en omfattande organisationsförändring av den öppna fritidsverksamheten i en kommun. Det rör sig om en organisationsförändring som bygger på tanken om en aktiv sammanlänkning mellan övergripande kommunal policy och det faktiska arbetet ute på fältet. Syftet med detta avsnitt är att lyfta upp ett antal möjligheter och problem förknippade med en sådan implementering.

Organisationsförändringen startade år 2004, men har en förhistoria som sträcker sig längre tillbaka än så. Det var en väl genomtänkt och detaljerad organisatorisk konstruktion där arbetet ute på fältet skulle organiseras i geografiska områden och inte i form av fritidsgårdar eller mötesplatser. Kommunen delades upp i 12 områden, varav några innehöll flera mötesplatser, medan andra endast innehöll en.

I dokument skapade av kultur- och fritidsförvaltningen i X formulerades utgångspunkterna för den nya organisationens form och innehåll:

- Kraften ska finnas långt fram i organisationen i mötet med medborgare och brukare.
- En lärande organisation präglad av lagarbete, projekt- och gränsöverskridande arbete.
- Enkla beslutsvägar, tydliga roller och ansvarsfördelning
- Kommunfullmäktiges uppdrag till kultur- och fritidsnämnden.
- Kultur- och fritidsnämndens uppdrag till den öppna fritidsverksamheten.
- Kommunledningens viljeinriktning för nämnder och förvaltningar att se till omvärlden, helheten och att minska revirtänkandet.

I dessa punkter framgår att en tydlig koppling mellan nivåerna inom organisationen är centralt i modellen. Detta förhållande förstärks ytterligare i Kultur- och fritidsnämndens uppdrag till förvaltning och verksamheter. Där står det bl.a. att:

Kommunens långsiktiga ambitioner [för Uppdraget] med den öppna fritidsverksamheten delas in i följande avsnitt:

- Omvärld
- Internationella överenskommelser, nationella styrdokument, kommunala beslut
- Viktiga värden
- Målgrupper och mål
- Riktlinjer
- Kvalitet och utvärdering

Organisationsförändringen var i sig inget självändamål. Den nya organisationen skulle säkerställa utförandet av det som kom att kallas *Uppdraget*. Det handlade således om att det fanns en andemening bakom förändringen, som gjorde den nödvändig. Denna nya andemening blir inte synlig om vi studerar de målområden som formulerades för den öppna fritidsverksamheten:

- Ansvar och demokratiska processer
- Självförtroende, kreativitet, handlingsberedskap
- Hälsosam livsstil
- Möjlighet att utveckla egna fritidsintressen
- Avkoppling och rekreation

Det talades också om en aktiv och stimulerade fritid, med möjligheter till informella och vardagliga möten. Arbetet skulle ske i samverkan med de boende, offentliga förvaltningar samt privata och ideella krafter i respektive närområde. Så långt följer Uppdraget en traditionell mall för öppen fritidsverksamhet. Likaså när det talas om att verksamheterna ska bygga på öppenhet och frivillighet, samt att egna anläggningar, men även andra lokaler i närområdet ska användas, eller allas möjlighet att delta oberoende av ålder, etnicitet, genus eller funktionshinder. Allt detta följer mallen. Insmuget bland dessa bekanta förutsättningar återfanns följande rad *”behov och önskemål i närområdet samlas in och analyseras kontinuerligt”*. Invånarnas önskemål och behov, inte bara rörande öppettider och tillgänglighet, ska styra utbud och verksamhet. Dessutom ska verksamheten förhålla sig aktivt till en föränderlig omvärld. Ett systematiskt omvärldsarbete ska ligga till grund för planeringen av den öppna fritidsverksamheten inom varje område och i hela X kommun. Det går inte längre att sitta på sin fritidsgård och invänta att brukarna ska komma för att ta del av det som erbjuds där. Nej, här är det fråga om det rakt motsatta förhållandet. Det sattes t.o.m. siffror på detta förhållande; 75 % av all verksamhet skulle komma från brukarna. Uppdraget innebar en omvälvande förändring av vardagsarbetet ute på fältet.

Hur arbetet skulle utformas för att uppnå målen formulerades i förvaltningens handlingsplan och på nästa nivå av personalgrupperna ute i områdena genom upprättandet av en arbetsplan. För bl.a. detta ändamål skapades ett nytt styr-, rapport- och återkopplingsinstrument i form av en Fältbok, ett slags öppen dagbok för varje område, som lades online. Genom fältboken skulle visioner och uppdrag bli närvarande i vardagsarbetet. Fältboken beskrivs mer ingående nedan.

Planen för att genomföra organisationsförändringen var även den detaljerad och genomtänkt. Uppstarten kännetecknades av många möten och informationsträffar. Medarbetarna skulle få chansen att påverka redan från början och den information som gavs skulle vara så likalydande som möjligt för alla. Därefter startade själva omorganisationen på bred front.

Undersökningen

Sommaren 2008 gav Kultur- och Fritidsförvaltningen vid X kommun Fritidsvetenskapligt program, Enheten för Idrottsvetenskap, Y-köping högskola i uppdrag att genomföra en utvärdering av den öppna fritidsverksamheten. Utvärderingsuppdraget formulerades bl.a. enligt följande:

Uppdraget är att utvärdera i vilken utsträckning den öppna fritidsverksamheten arbetar efter den av Kultur- och fritidsnämnden antagna planen, ”Öppen fritidsverksamhet i X med sikte på framtiden” också kallad Uppdraget.²

Förutom en beskrivning av resultatet skall även förslag till insatser för högre måluppfyllelse anges i rapporten.

Utvärderingen av den öppna fritidsverksamheten i X skall besvara följande tre frågor:

- I vilken grad är Uppdraget förankrat hos personalen inom den öppna fritidsverksamheten?
- I vilken grad har verksamheten utvecklats i Uppdragets anda inom kärnområdena samverkan, inflytande och närområdets behov?
- Vilket stöd behöver organisationen för att öka måluppfyllelsen?

Utförare av utvärderingen har varit fil.dr. Lars Lagergren (ansvarig), fil.dr. Karin Book och fil.mag. Mikael Annersten. Materialinsamlingen pågick under hösten/vintern 2008. Arbetet inleddes med att besöka fyra av fritidsområdena, dels för att utvärderarna skulle kunna bilda sig en uppfattning om de rumsliga förutsättningarna för fritidsverksamheterna, och dels för att tydliggöra sin egen närvaro bland informantgruppen. Inledningsvis lästes och sammanfattades också relevanta dokument rörande uppdrag, beskrivningar och beslut. Under perioden har sedan ett antal intervjuer genomförts med fritidsområdenas personal, sammanlagt ett drygt tjugotal verksamhetsledare och fritidsledare. Alla tolv fritidsområden finns representerade i intervjuerna i form av minst en intervju. Urvalet av informanter har gjorts utefter anställningstid inom Fritid i X. Utvärderarna begärde in en lista över personal som jobbade inom verksamheten även innan omorganisationen startades. Syftet med detta urval är att informanterna har varit med under hela processen samt kan referera till tiden innan, d.v.s. av egen erfarenhet kunna svara på frågan; har något förändrats och i så fall vad? Slutligen har utvärderarna läst och analyserat Områdesböckerna för samtliga fritidsområden.

Resultat i sammanfattning

Efter analys framkom att Uppdraget i hög grad var förankrat hos personalen så till vida att det fanns förankrat i personalens medvetande. Om man med förankring istället menar upplevd förändring av arbetssätt och beskrivna handlingar blir svaret att personalen upplevde detta i högst varierande grad, från att man menade att arbetet hade förändrats mycket till att Uppdraget inte nämnvärt hade påverkat arbetet. De flesta ansåg dock att Uppdraget hade påverkat arbetssättet i viss omfattning.

När det gällde kärnområdena ”samverkan” och ”närområdets behov” kunde utvecklingen beskrivas som positiv så till vida att medvetandegraden, i likhet med ovan, var hög.

² Den gängse benämningen bland informanterna på planen ”Öppen fritidsverksamhet i X med sikte på framtiden” är *uppdraget*. För att markera detta och för att förenkla texten används genomgående benämningen *Uppdraget*.

Variationen när det gäller hur det faktiska arbetet beskrevs och upplevdes var emellertid stor mellan fritidsområdena. I vissa fall hade en hög nivå av samverkan och lyhördhet för närområdets behov upprätthållits eller ökat, medan det i andra fall hade varit svårare. Det tycktes även vara så att en ökad samverkan inom närområdet kunde leda till ett ökat revirtänkande mellan fritidsområdena. Utbyten och samverkan fritidsområdena emellan verkade ha minskat, vilket gick emot tanken om samordningsområden. Samma förhållande gällde strävan efter att uppfylla inflytandemålen. Dessa verkade i vissa fall hämmande, snarare än utvecklande. Här hade utvecklingen fördröjts, då den förutsattes av att de andra två målen uppfyllts. En summerande analys pekade på att en positiv utveckling mot ökat inflytande, så som den var formulerad i Uppdraget, krävde en djupgående och omfattande förändring av personalens självuppfattning och deras yrkesroller.

En grov summering av resultatet visade på en stor variation. Vissa områden körde på som de alltid gjort och tog ingen som helst notis om Uppdraget eller vad de föreskrevs göra enligt den nya organisationen. Somliga i ren protest, andra av osäkerhet. De områden som istället tagit till sig Uppdraget och den nya organisationen visade upp en säkerhet och optimism i sitt arbete. Alltså går det att påstå att både Uppdraget och den nya organisationen kan fungera på ett positivt sätt. Det gäller bara att få in alla i både tanke och arbetssätt.

Fältboken och arbetet med den

Den del av den ursprungliga undersökningen som presenteras här är kopplad till den s.k. Fältboken. Enligt det strategiska upplägget skulle denna fältbok utgöra det aktiva verktyget för sammanlänkningen mellan policy och praktik.

Det sammanhållande instrumentet i den nya organisationen är de områdesböcker genom vilken en stor del av all kommunikation sker inom organisationen. En fältbok är ett levande dokument som ligger online. Det är personalen vid respektive område som ska skriva i fältboken och de ska göra det löpande. Mängd och tid varierar med aktiviteter och i vilken fas verksamheten befinner sig i under året.

Fältboken är inte ett slutet dokument, utan tjänstemän och politiker kan gå in och läsa i dem, för att hålla sig uppdaterade med både vad som händer ute i verksamheterna och hur verksamheter planeras och hur personalen tolkar sina uppdrag i förhållande till visioner och mål på övergripande kommunal- och förvaltningsnivå. Fältboken (fortsättningsvis förkortat FB) innehåller rubriker som; "Uppdragets verksamhetsidé", "Mål satta av kommunfullmäktige och K&F", "Kommunfullmäktiges vision", "Kommunfullmäktiges mål", "Kultur & Fritid nämndmål för EVP 2008 – 2010", "Verksamhetsmål för Fritid i X". Dessa rubriker visar på tanken om att övergripande politiska visioner och mål ska vara kopplade i en sammanlänkad kedja ut till den faktiska verksamheten på fältet – och hela vägen tillbaka igen i det fall fältboken används som den är avsedd. Efter detta är det områdenas egna verksamheter som står i fokus. Första avsnittet rör omvärldsanalys. Inventering av nätverk, vad som pågår i området, trender, etc. I det följande avsnittet är det strategierna för fritidsområdets arbete som beskrivs; mål, vad som ska göras, av vem, när, beräknad budget,

etc. Detta följs av en rapportdel av de strategier som beskrivits; måluppfyllelse, varför det gick som det gick, lärdomar, nya mål, etc. FB avslutas med årsredovisning och återkoppling.

FB kan, som ovan angetts, sägas utgöra det nav kring vilket Uppdraget spinner. Boken har flera funktioner och kan läsas och användas av flera parter. Det är genom FB området formulerar sin egen verksamhet och förutsättningarna, tankarna bakom och strategierna för denna verksamhet. Tanken är att den ska fyllas i kontinuerligt, d.v.s. att verksamheter, händelser och/eller iakttagelser förs in i FB i nära anslutning. Meningen är således inte att den ska användas som en årsberättelse, som skrivs i slutet av året. Då FB också är en offentlig handling har andra intressenter möjlighet att ta del av deras innehåll. För att kunna göra detta krävs en aktiv handling och indirekt ledningens samtycke.

Upplägget av FB är i linje med Uppdragets idé och logiskt uppställt; idé, mål, inventering och analys av närområdet i form av trender, behov och önskemål, strategiskt upplägg för verksamheten utifrån det tidigare presenterade, rapportering av praktisk verksamhet inklusive budget och utfall innehållande en självskattning, samt en framåtblickande avslutning. Upplägget av FB kan också beskrivas i form av abstraktionsnivåer, från en hög generell samhällsnivå, ner till förvaltnings- och nämndpolitisk nivå, till en än mer konkret social och rumslig analysnivå, ner till en verksamhetsstrategisk nivå och slutligen till en ren praktikernivå. Arbetet med förarbete och skrivande bör vara som intensivast vid starten, d.v.s. år ett.

En genomgång av FB för samtliga tolv fritidsområden visade en tydlig, för att inte säga uppseendeväckande, variation i användandet/skrivandet mellan fritidsområdena.

FB från tre fritidsområden var, utifrån vår bedömning, förda i enlighet med intentionen. Det var lätt att följa verksamheterna, och FBs förtjänster som instrument för både planering och rapportering blev tydliga. Ett fritidsområde hade tagit fram en egen version som bygger på den ordinarie, som också gav en god bild av verksamheten. FB från sju fritidsområden visade inte upp samma kontinuitet och gav inte samma fylliga bilder av verksamheterna. I några fall påminde dokumentationen om en traditionell årsredovisning, skriven i slutet av verksamhetsåret, snarare än en regelbundet ifyllt rapportering. I andra fall fanns goda redogörelser för vissa verksamheter, men inte av andra. I ett par fall kunde en ökande grad av användning konstateras. Ett fritidsområde verkade inte ha använt FB sedan starten 2006.

Användandet av FB speglades även i de intervjuer som genomfördes. De fritidsområden där representanten/informanten hade en positiv inställning till FB i intervjun, visade även upp fylliga böcker eller angav goda skäl till varför fritidsområdet ännu inte kommit igång ordentligt med dokumentationen. I de fritidsområden som var negativt inställda till FB, eller som hade personliga/organisatoriska problem kopplade till FB, var dokumentationen i FB också bristfällig.

Diskussion kring Fältboken

Efter att ha tagit del av ett flertal olika försök att dokumentera och t.o.m. kvalitetssäkra öppen fritidsverksamhet, framstår det alternativ som arbetats fram av Fritid i X som ett av de bästa. FB kan aldrig spegla hela verksamheten i ett fritidsområde, men den kan ge en mycket god bild av hur fritidsområdet fungerar både i tanke och i handling.

Det går med fog att påstå att områdesböckerna i de flesta fall matchade intervjuerna i undersökningen. Var fritidsområdets personal generellt positiv till FB, skrivs det också i den. Var personalen inte det, så dokumenteras det inte heller i den. Genom att läsa områdesböckerna får läsaren sannolikt en god bild av förändringsarbetets genomslag inom respektive fritidsområde.

Frågan är om det går att förenkla problematiken med den stora variationen i skrivandet av Uppdragets centrala dokument – FB – till frågan; varför har inte alla uppfattat poängen med att aktivt skriva i FB? Troligen vore det en allt för grov förenkling, vilket vi utvecklar mer nedan. Vad som dock med visshet kan sägas är att hänvisningar till tidsbrist när det gäller varför man inte aktivt jobbar med FB inte framstår som realistiska. Att ett arbetslag enbart p.g.a. tidsbrist under ett år inte skulle kunna producera, vad som sammantaget blir, ca.10 sidor löpande och genomtänkt text (mindre än en sida i månaden på hela personalgruppen) tror vi inte på. I förlängningen ska dessutom denna arbetsinsats fungera som ett redskap som effektiviserar och strukturerar arbetet – d.v.s. det ska vara en tidsbesparande process.

Det måste således ha handlat om andra faktorer; osäkerhet (kanske t.o.m. rädsla) som gav upphov till en spärr. Om det nu var så som en av informanterna uttryckte det; ”FB präglar det jag gör, även om inte så mycket blivit skrivet hittills”, vad säger då det? Utvärderarens intervjuanteckningar anger vidare:

”FL [fritidsledaren] medger att de tidigare varit dåliga på att skriva i FB. Vi vill skriva tillsammans. Skrivandet är för de själva, ingen handbok. Att skriva mer/oftare än varannan vecka stjälar tid, vilket de är tveksamma till.”

”FB är en levande årsberättelse. Vi får reda på hur många unga det finns, statistik förs in från ledningen. Vi vet vad de vill och därmed vad vi har behov av, vilket vi kan lyfta fram här. Vi kan få fram vad som fungerar och vad som krävs. FL gör analyser och beskriver behov, t.ex. i vårt fall en satsning på kulturen och spontanidrott eftersom föreningsidrotten är stark.”

”FL har inte läst andras FB även om de kan det, men skulle kunna göra det för att se t.ex. hur de jobbar, få idéer och information.”

”Bra med FB är att budgeten blir synlig för alla, vilket ger bättre kunskap – använda resurserna på rätt sätt.”

Anteckningarna förmedlar en positiv inställning byggd på en föreställning om FBs fördelar samt en gemensam plan för hur arbetet med FB ska gå till. Likväl har detta fritidsområde hittills haft stora problem med att skriva i FB. Orsakerna (ej redovisade här) som angavs var flera och fullt förståeliga. Poängen vi vill lyfta fram är, att FB tycks hamna långt ner på fritidsområdets prioriteringslista över sin egen verksamhet. Under problematiska omständigheter får den helt enkelt stryka på foten till förmån för annan, ofta praktikinriktad, verksamhet.

FBs upplägg ställer krav på dem som ska fylla den. Rätt använd – som vi uppfattar det – sker ifyllandet kontinuerligt av dem som utför de verksamheter som dokumenteras i boken. Varje verksamhet presenteras från idé och mål, via planering, genomförande till utvärderande analys och slutsatser. Under hela förloppet finns frågan ”varför?” närvarande. Förutsättningen för en fullständig presentation enligt denna modell är att författarna intar en analytisk hållning till sitt eget arbete, eller uttryckt på ett annat sätt, författaren måste ställa sig vid sidan om sitt arbete och betrakta det utifrån. Författaren måste reflektera kring- och värdera sitt eget arbete, d.v.s. vara medveten om sin abstrakta hållning och dessutom kunna förmedla den i skrift. Allt detta ska dessutom ske ur (1) en position som kan uppfattas som utsatt – längst ut i en organisation där förändringar och neddragningar varit vanliga under en längre tid. Författaren har inte heller (2) kontroll över vilka som är läsare av det som skrivs – att den i första hand är till för dem själva hindrar inte andra, chefer, politiker som kollegor, att läsa och bedöma det som skrivs.

Båda dessa osäkerhetsmoment lyftes fram i intervjuerna. Sett ur ett uttalat underifrånperspektiv kan det framstå som skrämmande att i skrift behöva förmedla tankar, idéer, metoder, möten och händelser samt följder av dessa. I korthet, att i skrift förmedla allt sådant som sällan eller aldrig tidigare efterfrågats. Dessutom kan det innebära krav på att även förmedla misslyckanden av allehanda slag. Något som kräver upplevelsen av att befinna sig i en trygg position och en känsla av att mottagaren tar det som förmedlas på ”rätt sätt”, oavsett vem som är författare, vare sig det rör sig om fritidsledare, tjänstemän, politiker eller forskare.

Faktum är att ur ett underifrånperspektiv blir den andra sidan av myntet synligt: syftet med det förändrade Uppdraget och FBs funktion ter sig annorlunda om det ses ur ett perspektiv som präglas av ett otillfredsställande och komplicerat förhållande som pågått under lång tid. Detta otillfredsställande förhållande, med neddragningar och minskade anslag, samt en delvis därav kommen känsla av att vara osynlig för dem som bestämmer, har naturligtvis kommit att prägla flera av dem som jobbar inom verksamheten. En viktig anmärkning: Detta förhållande och dess följder är knappast något unikt för eller mer påtagligt i X kommun, utan kan sägas vara generellt rådande inom hela yrkeskåren nationellt sedan lång tid tillbaka.

Det förändrade Uppdraget och FB är medel för att få bukt med en väsentlig andel av problemen, men ingen garanti för att så blir fallet. Det går troligen inte att hålla isär Uppdragets genomförande och ett konstruktivt användande av FB från de rent mänskliga kraven på trygghet och kontroll i den egna tillvaron. Här finns således ett dilemma.

En faktor som kan förstärka känslan av osäkerhet eller t.o.m. obehag kan (3) vara brist på utbildning, eller snarare träning, i att i skrift redogöra för abstrakta processer. Fritidsledare utbildas i att arbeta med processerna i praktiken på en reell nivå, detta är något helt annat. (4) Få, om ens någon, som utbildar sig till fritidsledare gör det av annan anledning än att "hands on" jobba med barn och unga.

Den ovan beskrivna problematiken har givetvis inte varit okänd för ledningen, snarare tvärtom. Beträffande ekonomiska förutsättningar och politiska beslut befinner ledningen sig i samma sits som alla andra inom organisationen. De flesta har också en bakgrund som fritidsledare och är väl insatta i yrket. Flera mått och steg har också vidtagits:

Förändringsarbetet har skett med stor öppenhet. De av personalen som velat engagera sig har kunnat göra det i varierande grad redan under planeringsfasen. Hela Uppdraget togs fram i olika arbetsgrupper vilket borde ha grundat för en viss förankring. All personal bjöds in till textdiskussioner för att göra Uppdraget tydligt. Alla deltog dock inte i dessa diskussioner. Uppdraget och organisationen presenterades efter beslutet, samtidigt till all personal på ett möte i stadshallen. Uppdraget har också senare marknadsförts till alla vid ett par ytterligare tillfällen.

Därefter fick alla som ville delta i projektgrupper för att skapa en handlingsplan (handbok) till vad de olika delarna i Uppdraget innebär. Ungefär hälften av all personal deltog i någon av dessa grupper. Det var i en sammanslagning av två av dessa grupper som FB arbetades fram. När FB var "klar" presenterades den i en rad forum. De andra delarna i Uppdraget och handlingsplaneprojekten presenterades på olika seminarier för alla som ville tillsammans med olika samverkansparter, föreningar, andra förvaltningar, m.fl. Ledningen har vid åtskilliga tillfällen sagt att alla ska jobba med FB.

En stödfunktion har också inrättats, vilken på kort varsel kan hjälpa och stödja när det gäller arbetet med FB. Funktionen har varit mycket aktiv och varit till stor nytta i många fall, men tyvärr inte i alla. En kraftigt bidragande orsak till denna obalans är åter igen, åtminstone indirekt, kopplad till känslan av trygghet inom de respektive fritidsområdena. Detta har visat sig på två sätt, antingen och vanligen uppfattas stödfunktionen som något man inte behöver ta hänsyn till då funktionen inte innehar någon slags chefsställning, eller också, i enskilda fall tas synpunkter från stödfunktionen ungefär som en intäkt för att "dom inte begriper vad vi gör" och att arbetet med FB således är meningslöst. Alltså, en i grunden positiv inställning krävs för att arbetet med FB ska flyta och bära frukt.

Analys ur ett policyimplementeringsperspektiv

Det går direkt att återkoppla ovanstående erfarenheter till den problematik som lyfts fram av Maynard-Moody et al (1990) kring manöverutrymme kontra programansvar. Trots en till synes omfattande och detaljerad styrning blev utfallet av organisationsförändringen synnerligen varierat. Skillnaden är att det inte, som Béland (2005) uttrycker, rör sig om ett behov av återkoppling utan snarare om en brist på behov av att känna ett behov av återkoppling hos dem som inte aktivt tagit del av förändringsarbetet. Tvärt om har dessa

områden försökt att undvika all form av återkoppling eftersom de inte vill förändra något varken i praktiskt arbete eller i synsätt i enlighet med Uppdragets anda. Här visar sig den paradox som beskrivs av Goggin (1986), nämligen att en policy och dess implementeringsplan under vissa omständigheter kan vara *för* detaljerade. Här uttrycks denna problematik i en kombination av brist på erkännande eller t.o.m. förnekande av den ideologiska logiken, i detta fall Uppdraget och ett *för* begränsat manöverutrymme, här i form av den detaljerade arbetsplanen synliggjord främst genom de krav som ställs av organisationen genom FB och av själva boken som arbetsredskap genom sin detaljerade utformning. För den som köper den ideologiska logiken, vilken enligt Stone (1989) utgör grunden för länken mellan lösning och problem, blir organisationens krav formulerade i FB självklara och därmed lätta att följa, då det går att kapa åt sig ett gott förhandlingsutrymme. Ett område skapade t.ex. sin egen bok som är anpassad för deras sätt att tolka sin verksamhet, medan en annan verksamhet kände att Uppdraget och boken påverkade deras verksamhet även om de, av olika skäl, inte aktivt fyllt i boken enligt den detaljerade planen. För den som accepterar logiken finns en trygghet i synen på den egna yrkesrollen och den egna uppgiften. Därmed går det att ha ett avspänt förhållande till alla detaljerade krav som organisationen ställer. Frågan blir hur organisationen ska ställa sig till en sådan avspändhet? Även här kommer troligen en allt för stark detaljstyrning skapa problem, eftersom hela konstruktionen riskerar att falla samman som ett korthus. Följs inte manualen försvåras styrning och utvärdering av verksamheten. Med motsträviga krafter inom organisationen och en uppenbar diskrepans mellan de olika verksamheterna i kraven på att följa detaljplanen blir fundamenten allt svagare för att i värsta fall gå mot sin upplösning. Problemet är inte unikt, snarare klassiskt i alla former av organiserad produktion, vare sig det rör sig om tjänster eller materiella produkter; en avsaknad av konsensus underminerar implementering (Torenlvied 1996).

Om detta case handlar om detaljstyrning, så kommer nästa att vara dess raka motsats i form av en enkelt formulerad policy, utan några som helst styrningsförsök. Allt som rör implementering och genomförande har lämnats till verksamheterna ute på fältet. Förfarandet var enligt formeln; policy-en påse pengar-sök medel för 3 år-genomför. Den utvärdering som ligger till grund för caset var inte fokuserat på implementeringen utan på om själva arbetet med ungdomarna bedrevs i enlighet med policyn, eller uttryck på ett annat sätt har policymakaren tillika finansiären fått valuta för sina pengar.

Case 2 – en utvärdering

Bakgrunden till denna undersökning återfinns i Y-köpings satsning på ”Mötesplatser för Unga” som startade 2007. Våren 2010 erhöll Fritidsvetenskapligt program, Y-köping högskola uppdraget att undersöka sex av stadens *mötesplatser för unga*. Kriterierna var att de skulle vara profilerade, rimligt stora samt att de varit verksamma en tid. Fritidsförvaltningen och Kultur i Y-köping valde gemensamt ut mötesplatserna. Syftet med undersökningen var att beskriva och problematisera mötesplatserna ur tre perspektiv; (a.) inbördes förhållande; komplement eller konkurrenter, (b.) besökare samt (c.) framgångsfaktorer.

Varför satsade Y-köping 10 miljoner om året på mötesplatser för unga år 2007? Svaret finns i kommunens Budgetskrivelse för år 2007. Rubriken för det avsnitt som behandlar mötesplatser talar om en "En stolt och aktiv kommun". Rubrikens tonfall genomsyrar hela avsnittet, även så konceptet bakom verksamheten:

I Y-köping finns hela världens kulturer. Det är en rikedom vi stolt ska visa upp och utveckla. Vi vill skapa en stad med en egen profil, byggd på kreativa kulturmöten.

I samverkan med olika intressenter (...) ska vi kartlägga och i görligaste mån uppfylla Y-köpingsbornas önskemål om upplevelser och eget skapande.

Längre ner i texten talas det om "möjligheter till meningsfull fritid" för barn och unga, vilket antyder att ordet "meningsfull" bör adderas till ovanstående citat. Närmare än så kommer vi inte i sökandet efter svaret på frågan varför Y-köping satsar på en verksamhet "mötesplatser för unga"? En anledning till lyfts fram, men den är en annan karaktär:

Y-köping har en ung befolkning. Det finns behov av att skapa ytterligare mötesplatser, arrangemang och satsningar som riktar sig speciellt till barn [och] ungdomar (...). Vi gör därför en särskild barn- och ungdomssatsning om två miljoner kronor. (s. 19)

Det är således den stora mängden, eller snarare andelen, barn och unga som utlöst de satsningar som bland annat rymmer flertalet av de miljöer som vi studerat i denna undersökning. Den mycket enkla policyn som enligt budgetskrivelsen och utlysningen av verksamhetspengar skulle prägla mötesplatser för unga i Y-köping lyder enligt följande; *Y-köping ska vara en stad med egen profil, byggd på kreativa möten. De önskemål dess innevånare har om upplevelser och eget skapande ska i görligaste mån uppfyllas. Extra vikt läggs vid att kommunens unga ska ha tillgång till en meningsfull fritid.*

Metod

Undersökningen leddes av fil.dr. Lars Lagergren och utfördes av fil.mag. Camilla Norberg Hansen, som också är medförfattare av studiens resultatdel. Till undersökningen valdes sex verksamheter ut av representanter för Y-köpings kommun. Kriterierna var att de skulle vara profilerade, rimligt stora samt att de funnits en tid. Dessa valdes; Blomman, Kupan, Hallen, Fabriken, Kulturkåken, och Kapellet.

Själva materialinsamlingen bestod i intervjuer med verksamhetsledare för respektive verksamhet under april månad 2010. Intervjuerna har ägt rum i respektive verksamhet.

Förutom anteckningar har intervjuerna bandats och transkriberats. Därefter har texterna skickats till informanterna för korrigerings.

Resultat

Resultatet redovisas här i en mycket komprimerad version. Redovisningen följer de valda perspektiven; (a.) inbördes förhållande; komplement eller konkurrenter, (b.) besökare samt (c.) framgångsfaktorer. Syftet var att beskriva och problematisera. Först kommer korta beskrivningar av verksamheterna.

Inbördes förhållande: komplement eller konkurrenter?

Det finns inget i undersökningen som antyder att de olika mötesplatserna för unga konkurrerar med varandra på något sätt. I vad mån mötesplatserna kan ses som komplementära eller som separata öar utan kontakt med varandra är svårare att uttala sig om. Det finns inget i undersökningen som pekar på att ungdomarna skulle välja mellan mötesplatserna eller vandra från den ena till den andra. Förr verkar det som om varje mötesplats har sina besökare (vilka naturligtvis byts ut över tid).

Besökare?

De olika mötesplatserna uppvisar en variation i fråga om besökare. Blommans besökare är från närområdet, medan Kapellet kan, tack vare det fria skolvalet, komma från hela regionen. De övriga ligger mellan dessa ytterligheter. Konsekvent arbete med att få in fler tjejer i verksamheterna har visat sig framgångsrika. Två framgångsrika taktiker tycks föreligga, å ena sidan att minska på ”grabbigheten” för att nå bättre blandning och å andra sidan att ge tjejerna möjlighet att vara aktiva helt separat från den ordinarie verksamheten. Ur ett klassperspektiv framstår Kupans taktik för att få in fler musikstilar som framgångsrik. I de berättelser de ansvariga gett oss om sina respektive mötesplatser framstår inte den svenske medelklasspojken som den givne besökaren.

Framgångsfaktorer?

Kupan har funnits länge och det är olika musikstilar och olika kulturer som möts under samma tak. Inte som på andra mötesplatser i Y-köping där man delar upp musikstilar på olika ställen. De har fina lokaler och modern teknik. Kupan har varit helt befriad från skadegörelse. Det viktigaste, menar personalen, är att initiativen kommer från ungdomarna, att det är på deras villkor och det är deras arrangemang.

Blomman upplevs som ett andra hem och verksamhetsledaren menar att förtroendet mellan ungdomar och personal är unikt. En av de första förväntningarna var att Blomman skulle vara ungdomarnas ”mark”. Det skulle inte få vara någon föräldranärvaro eller några föräldramöten. En annan förväntan var att Blomman skulle försöka lyfta ungdomarnas frågor. Det finns inga

skriftliga regler som: ”här ska vi prata svenska” som verksamhetsledaren menar finns i andra fritidsverksamheter. Ungdomarna använder sitt eget språk och tillåts göra detta.

Hallen har blivit lite av en mötesplats för unga tjejer. Tjejernas intressen är främst datorer, böcker och den kreativa verkstaden. Ett bibliotek framstår inte som så hotfullt som en ungdomsgård, och det finns möjlighet för föräldrarna att se verksamheten. Många vuxna som besöker Hallen kommer hit eftersom deras barn besöker verksamheten.

Fabriken vill uppmuntra skapande och har utformat metoder så att det blir deltagardrivet. Att få de anställda ungdomarna att arbeta som individer, att arbeta som grupp, att ta ansvar, att genomföra, och att reflektera. Ungdomarna får arbeta fram egna projekt, och personalen arbetar metodiskt med att ställa frågor till ungdomarna för att höja svårighetsgraden på respektive projekt. Ungdomarna lär sig att bygga upp ett resonemang kring projektet vilket leder till att de känner sig säkra i vad de vill säga och vad de vill framföra.

Kapellet är ett ungdomsdiakonalt socialt projekt. Den typiske besökaren är den som är sökande. Ungdomarna förväntar sig att de ska kunna komma hit, umgås, träffa vuxna, träffa varandra, och bara vara. Många ungdomar funderar över sin sexualitet. Därför har personalen arbetat mycket med det ”queera” temat. Bekräftat den unga människan utifrån den person som den är, inte utifrån den person som den tror att den måste vara eller inte får vara.

Det som lockar ungdomarna till Kulturkåken är de många konstformerna och att man inte hela tiden upprepar saker. De unga förväntar sig att man kan delta i en stor produktion. Under 2010 har det varit ett större operaprojekt där teater-, dans- och cirkusungdomar har medverkat.

Koppling till policy

Den policy som ska präglade de undersökta verksamheterna lyder; Y-köping ska vara en stad med egen profil, byggd på kreativa möten. De önskemål dess innevånare om upplevelser och eget skapande ska i görligaste mån uppfyllas. Extra vikt läggs vid att kommunens unga ska ha tillgång till en meningsfull fritid.

Vilka metoder användes för att klara av att i så hög grad motsvara de förväntningar som policymakaren hade på verksamheten? I redovisningen ovan framgår t.ex. hur Kupan skapar en scen både för killar och för tjejer där flera olika stilar får plats. Där finns dansgrupper och miniprojekt samt relationsstärkande samtal för att locka och sedan stärka tjejerna i en verksamhet som av tradition alltid varit i det närmaste totalt manligt dominerad. Även Blomman erbjuder dans av samma skäl. Hallen har gått ett steg längre om medvetet gjort verksamheten uncool för att locka tjejer. Anledningen till att vi här lyfter fram riktade verksamheter för att locka tjejer är att vi tolkar dem som taktiker för att nå ”kommunens unga” dvs. inte bara kommunens pojkar och unga män. Verksamheter inom den öppna fritidsverksamheten är av tradition starkt dominerat av killar.

Kommunens unga som målgrupp ser heller inte t.ex. etnisk bakgrund och klass som hinder. Vi får utgå ifrån att kravet på verksamheterna inte kan vara att alla stadens ungdomar ska kunna delta alltid och samtidigt på samma villkor. I stället ska ju detta tillgodoses av mångfalden av mötesplatser. Varje mötesplats har således sitt eget koncept och mångfalden ska emanera ur detta.

Kupan löser mångfalden genom begränsningar som ger plats för andra stilar än de som kommit att dominera. Sannolikt finns det inte bara en genusaspekt på denna justering av verksamheten, utan också en klassaspekt. Musikstil är i relativt hög grad kopplat till klass och etnisk bakgrund – rappare och hårdrockare skiljer sig från varandra därvidlag, även om undantag finns. Just när det gäller kultur och organiserad idrott framträder klasskillnader tydligt. Vi kan t.ex. konstatera att kommunens exklusiva skejt-anläggning domineras inte bara av killar (i alla åldrar), utan mer precist av killar ur medelklassen.³ En sådan utveckling är långt ifrån ovanlig. Vi kan konstatera att redan aktiva personer ur medelklassen dominerar när det gäller att tillgodogöra sig utbud inom kultur, fritid och idrott oavsett åldersgrupp.⁴ Tendenser i enlighet med detta konstaterande skiner igenom i de olika berättelserna om de undersökta verksamheterna på ett eller annat sätt. För Blommans del blir detta synligt i form av en initial brist på förväntningar hos tänkbara samverkanspartners.

Alla, utom Kulturkåken, säger sig utgå från ungdomarnas önskemål och initiativ – inkluderat inflytande och delaktighet – i sina respektive verksamheter. Kapellet har bara delvis denna inriktning. Ledordet för Kapellet tycks istället vara ”behov” och det talas i termer av ”besökaren är sökande” och att ”ungdomarna förväntar sig att de ska kunna komma hit, umgås, träffa vuxna, träffa varandra, och bara vara”. Till skillnad mot de övriga verksamheterna ligger fokus hos Kapellet främst på det meningsfulla och i andra hand på upplevelser och skapande.

Kulturkåkens idé om att ”förändra Världen med teater”, samt att de i regel presenterar färdiga koncept och produktionsförslag, pekar på begränsad möjlighet till eget skapande och att besökaren förr ska anpassa sig till verksamheten än tvärt om. Märk väl, det ligger inget värderande rörande utfall i denna kategorisering. Det finns absolut inget som säger att graden av meningsfullhet och upplevelser skulle vara lägre. Skillnaden ligger in att Kulturkåken ställer högre krav på besökaren än de andra verksamheterna, då de förväntas ingå i färdiga sammanhang som styrs av andra än ungdomarna själva. (I någon mening kan verksamheten jämföras med om ungdomen vill idrotta i en förening – vederbörande måste anpassa sig till det regler och krav som ställs upp av idrotten och föreningen. Följer du inte dessa kan du inte vara med fullt ut.)

I övrigt kan vi notera att Blomman har kommit långt i sina strävanden att samverka med lokala aktörer, som är ett av de mål som formulerats i konceptet. Kulturkåken samverkar med

³ Norberg Hansen C, Lagergren L & Andersson T (2009) *Utvärdering av projekt ”Mötesplats Stapelbäddsparken” Steg 2 Vision och målsättning*; Rapport från Fritidsvetenskapligt program Malmö högskola, nr 8, Malmö

⁴ Se, bla: Engström, Lars-Magnus (1999) *Idrotten som social markör*; HLS Förlag, Stockholm

skolan. Några av andra verksamheterna har också upparbetad mer odefinierbar samverkan med andra organisationer av olika slag. Detta bör ses som positivt och i konceptets anda, då samverkan av tradition är problematiskt för öppna fritidsverksamheter i Sverige. Generellt sett har öppna fritidsverksamheter en tendens att bli isolerade historier som i värsta fall bara angår besökarna och ledarna. En tendens som inte förefaller gälla de studerade verksamheterna.

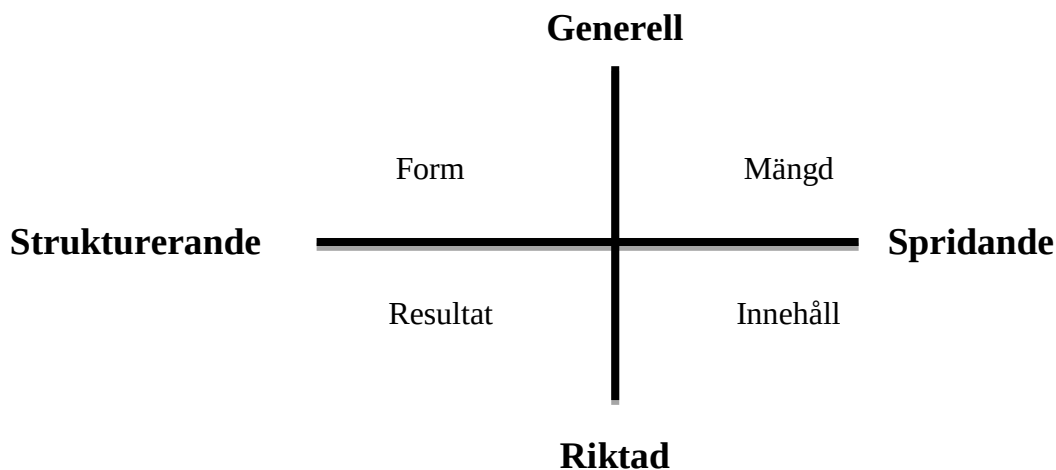
Har 2007 års satsning på mötesplatser för unga betalat sig?

Låt oss först repetera vår tolkning av satsningens princip och koncept. I *Budgetskrivelse 2007* talas det om kulturell rikedom och om att uppfylla Y-köpingsbornas önskemål om upplevelser och eget skapande. Längre ner i texten lyfts ”möjligheter till meningsfull fritid” för barn och unga fram. Tre nyckelord utkristalliserar sig; upplevelser, (eget) skapande och meningsfull. Dessutom framhålls att Y-köping har en ung befolkning och att det därmed finns behov av att skapa ytterligare mötesplatser, arrangemang och satsningar som riktar sig speciellt till barn och ungdomar. Detta sammantaget ledde fram till en särskild barn- och ungdomssatsning om två miljoner kronor enligt principen; *Y-köpings unga befolkning ska ha tillgång till en meningsfull fritid*, i ”meningsfull” ligger underförstått att ungdomarna också ska ha *möjligheter till upplevelser och eget skapande*.

Som framkommit ovan finns det anledning att ge ett positivt svar på rubrikens fråga om 2007 års satsning på mötesplatser för unga. Om de verksamheter som undersökts här är representativa för hur principen motsvarats på koncept- och metodnivå så blir svaret; Ja, de unga som besökt de undersökta mötesplatserna har erbjudits möjligheter till en meningsfull fritid, med möjligheter både till upplevelser och framför allt eget skapande. De verksamheter som undersökts har på ett, som det verkar, utmärkt och följsamt sätt använt sig av metoder väl anpassade till de riktlinjer som koncept och princip anger. Verksamheternas berättelser visar på att fokus för arbetet för och med de unga har bibehållits.

Då det inte någonstans i de dokument vi studerat framkommit några som helst krav på t.ex. antal besökare eller besökare per ett bestämt antal satsade kronor, kan vi inte avgöra om vårt positiva svar är odelat eller inte ur ett mängdperspektiv. Tack vare att detta mängdperspektiv inte placerats bredvid det innehållsperspektivet har sannolikt medverkat till att verksamheterna kunnat behålla fokus. Inte heller, så vitt vi känner till, har de respektive verksamheterna belastats med specificerade uppdrag som talar i termer av främjande eller förebyggande. Denna renodling ur ett formperspektiv har troligen också stärkt möjligheterna att behålla fokus, då personalen slipper grubbla på om de ska agera på det ena eller andra sättet i enlighet med någon eller några av alla de metoder för bemötande etc. som florerar inom fältet. Personalen kan istället lägga all kraft på att jobba för och med varje enskild besökare *utifrån de önskemål hon/han framställer om upplevelser och eget skapande*.

Som synes framstår formuleringen av principen avgörande för utfallet. Om vi beskriver inriktningar för politiskt styrda verksamheter enligt modellen nedan blir detta tydligare:



En politiskt styrd verksamhet kan, å ena sidan, ha en generell inriktning, dvs. att nå befolkningen i stort, antingen som handling eller som information. Den politiskt styrda verksamheten kan, å andra sidan, vara riktad mot en viss målgrupp. Det senare är fallet här. Genom att den är riktad bör konceptet uttala sig om-, dvs. fokus ligga på innehåll och resultat, medan krav på form och mängd får stå tillbaka.

Enligt vår mening är det fatalt att blanda ihop korten genom att mixa inriktningar och därmed typer av krav på en politiskt styrd verksamhet. Att blanda krav som uppstår ur en generell inriktning med motsvarande för en riktad skapar förvirring och ad hoc-lösningar eftersom de, enligt mitt förmenande, ytterst sällan är kompatibla. Det samma förhållandet gäller mellan strukturerande- och spridande inriktningar. Dessa kan inte ske samtidigt, men väl som följd av den andra verksamheten, t.ex. skapandet av en fysisk mötesplats (strukturerande) bör följas av ett spridande av mötesplatsens existens och innehåll till befolkningen för fylla mötesplatsen. En verksamhet kan gå motsatt väg också, eller fram och tillbaka.

Modellen ställer också frågan om hur uppföljningar och utvärderingar av politiskt styrda verksamheter bör gå till och vilka frågor dessa kan tänkas ge svar på. Då vi betraktar Y-köping satsning på mötesplatser för unga som en riktad politiskt styrd verksamhet, är det meningsfullt att följa upp resultat i förhållande till formulerad policy, dess innehåll och de metoder som använts för att svara upp mot den. Att i ett sent läge dra in frågor om mängd och form är inte förenligt varken med den verksamhet som bedrivits och idén bakom den.

Däremot kan frågor om mängd och form ställas i förhållande till t.ex. en utvärdering av resultat och innehåll, men då handlar det om att undersöka verksamheterna ur helt nya perspektiv som inte gällde när verksamheterna planerades och bedrevs. Sådana undersökningar kan i sin tur ligga till grund för en utveckling eller förändring av verksamheten i fråga. Vad som inte bör glömmas i så fall är att det då kommer att röra sig om andra nya verksamheter grundade på andra premisser än de undersökta. Inte nödvändigtvis bättre verksamheter skapade för att Y-köpings unga befolkning ska ha tillgång till en

meningsfull fritid, med möjligheter till upplevelser och eget skapande, dvs. tre omätbara mänskliga erfarenheter.

Två case – en sammanfattande diskussion

Som vi tidigare har uttryckt är det av vikt att finna rätt modell för att skapa engagemang för de tänkta policymålen, d.v.s. för att få personalen att bejaka, istället för att motsätta sig eller rent av undergräva de utstakade policymålen. De två casen kan sägas utgöra varandras motsatser. Case 1 visar fram en större organisatorisk förändring byggd på en detaljerad vision och praktik, medan det andra exemplet visar på hur en enkelt formulerad vision kan styra aktivitet ute på fältet. Det första fallet bekräftade att den explicita policypolitiken med explicita policymål på en och samma gång var effektiv och lätt att genomföra bland de som skrev under på den bakomliggande ideologin samtidigt som utfallet var mindre lyckat eller t.o.m. misslyckat p.g.a. att viss personal vägrade att genomföra policyförändringar. I Case 2 fanns inga ambitioner om likheter eller samordning mellan verksamheterna. Inte heller fanns det några bestämda planer för styrning eller för hur resultatet skulle utvärderas och slutligen återkopplas. Det andra fallet kan sägas bekräfta med vilken relativ lätthet en lösare definition av policypolitiken och policymålen kan accepteras ute i verksamheten. Den eventuellt begränsade effekten som kan sammankopplas med en mindre definierad policypolitik och mål kan och bör diskuteras. Den utvärdering som utfördes bestämdes inte vid projektets sjösättning, utan ad hoc i dess slutskede. I det senare fallet blev en utvärdering med nödvändighet riktad mot själva arbetet med ungdomarna, medan i det förra fallet kom allt att handla om organisering för att kunna arbeta på ett visst sätt enligt vissa specifika idéer och metoder. Utvärderingen studerade aldrig själva arbetet med ungdomarna för att det inte efterfrågades av uppdragsgivaren. En sådan undersökning skulle dels bli relativt omfattande om alla uppställda kriterier ska bockas av och dels orättvis, för att inte säga meningslös, då alla inblandade inte var överens om hur kriterierna skulle tolkas eller ens var meningsfullt att tolka, om och i så fall hur de skulle omsättas i verksamhetens praktik. Dessutom skulle en sådan utvärdering bli överflödig i en fungerande organisation, då verksamheterna själva genom ”rätt” användande av fältboken sköter detta kontinuerligt.

Nu är en enkelt utformad policy som styrintstrument inte heller utan problem. Det kanske tyngsta problemet är vad policyn *inte* säger, dvs. döljer det sig något i den oskrivna undertexten eller finns det något underförstått i en enkelt utformad visionär viljeriktning? Ett annat problem, eller kanske möjlighet, kanske beroende på vem man frågar, är att varje verksamhet blir unik. Eventuellt mer oroande bör det vara att, att den s.k. unika och framgångsrika verksamheten lika lite finner stöd i policyer när verksamheten fungerar dåligt som när den fungerar bra. Under en bekymmersfri tid med lyckad verksamhet är det dock något som få skänker en tanke. I dåliga tider, var finner verksamheten stöd till att gå vidare? Är det möjligt att förbättra den enkelt utformade policyn med få styrningsmekanismer, eller måste den bytas ut?

Även om det är högst sannolikt att det är stor variation av kvaliteten i båda kommuners verksamheter så är det enkelheten i policy och styrning hos den andra kommunen som ger lite

stöd för och därför små möjligheter till jämförelser mellan dess verksamheter och få utsikter till att dra lärdom från varandra. Anledningen bakom denna variation är dock den rakt motsatta, nämligen att de respektive verksamheternas utformning, innehåll och drift bygger på deras egna tolkningar av uppdraget och att det är en avsaknad på stöd i tolkningsprocessen. Båda casen visar således på en bristande horisontell kommunikation mellan verksamheterna. Med tanke på de två casen till mångt och mycket är varandras motpoler och de spänner över fältets bredd och variationer finns det fog för att påstå att denna brist är djupt rotad inom fältet. För att kunna förändra detta kräver i sin tur betydande insatser från centralt håll både nationellt, regionalt och lokalt. Något som måste ske om den nationella Ungdomspolitiska strategins tal om ”tvärsektoriell analys, samordning och redovisning” inom ”samtliga berörda områden” och ska kunna ha en chans att motsvaras.

Vi har också talat om vikten av ”good governance”, om transparenta och ansvarsskyldiga organisationer, vilket gäller utåt i förhållande till sina kommuninvånare och externa organisationer så väl som inåt mellan interna organisationer, delar av organisation och inte minst dess personal. Den första kommunen verkar, åtminstone i förhållande till utvärderingen, tagit väsentliga steg i sin process mot ett ”good governance”, medan den andra kommunen, återigen i förhållande till utvärderingen, inte verkar ha påbörjat sin resa. Vi har valt att se Fältboken som ett utmärkt försök till att vara transparent och ta ansvar för sin verksamhet. Det är också tydligt att makt och utövandet av makt är centralt för dessa frågor när vi tittar på den första kommunen och hur dess verksamheter, eller rättare sagt personal, väljer att arbeta med eller inte arbeta med fältboken. Det är både bristen på utövande av makt från central administration och en eventuell för stor tilldelning av makt genom decentralisering. I det första fallet bör kommunen ställa sig frågan; hur övertalas resterande verksamheter att ta upp arbetet med fältboken? I det andra fallet bör man ställa sig frågan; hur stor individuell tolkningsfrihet är bra för den gemensamma policypolitiken? Den mest akuta frågan för båda kommuner bör vara om det är en gemensam policypolitik eller policymål som är det primära för en väl fungerande öppen fritidsverksamhet? I ett längre tidsperspektiv, där uppföljning och återkoppling bör vara centralt för en sund policyimplementering, tror vi att policypolitiken bör ha ...

Del 4 – Tankar kring styrning genom policy

I denna fjärde del görs en kritisk granskning av den rådande diskursen på fältet. Fokus ligger på hur centrala termen *mötesplats för unga* definieras och vilka följder det får. Det förslag om alternativt sätt att i stället definiera *mötesplats för unga* som ett begrepp kommer att utgöra basen för en, som vi ser det, mer funktionell förståelse av fältet, vilken rimligen borde kunna underlätta styrning inom fältet. Policy spelar en viktig roll för denna styrning hela vägen från att den formuleras, implementeras, genomförs, till att den utvärderas och återkopplas till alla nivåer i syfte att konsolidera eller utveckla.

En mötesplats, vad är det?

Enligt Ungdomsstyrelsens skrift *Mötesplatser för unga – aktörerna, vägvalen, politiken* (2008) finns det många olika benämningar av mötesplatser för unga, t.ex. ”öppen ungdomsverksamhet”, ”öppen fritidsverksamhet” och ”öppen verksamhet”. Andra benämningar är ”strukturerad verksamhet” respektive ”gruppverksamhet” liksom de traditionella ”ungdomsgård”, ”fritidsgård” samt de mer sentida benämningarna ”ungdomens hus”, ”träffpunkt” och ”kulturhus”. Författarna menar att det är svårt att låsa fast en enhetlig definition över landet och väljer därför att *se mötesplatser som en samlingsrubrik för arenor som erbjuder både öppen verksamhet och gruppverksamhet för ungdomar* (s. 11). Det går således att ställa sig frågan om termen ”mötesplats” egentligen fyller någon annan än en kosmetisk funktion i syfte att fräscha upp det redan förvirrade språkbruket kring satsningar på- och arbete för och med ungdomar?

Med, vad vi vill kalla, ett didaktiskt förhållningssätt skulle funktionen bli tydligare, d.v.s. om fokus lades på varför den tilltänkta målgruppen ska mötas på platsen och i vilket syfte de ska mötas just där. Varje unik ”mötesplats” skulle därmed kunna definieras under paraplyet ”mötesplatser”. Sannolikt var tanken denna, men den förefaller ha försvunnit i de sedvanliga distinktionsövningarna (alltså inte, enligt vår uppfattning, definitionsövningar) som tycks följa varje ansats till genomtänkt arbete med- och för ungdomar. En distinktionsövning handlar mer om att försöka placera fenomenet i fråga inom det aktuella delfältet i förhållande till andra relaterade fenomen, inte att försöka förklara dess funktion. Ett exempel på en sådan distinktionsövning hämtas från ovan refererade skrift:

Ungdoms- eller fritidsgårdar har verksamheter som i första hand riktar sig till unga i åldrarna 13–16 år. Ungdomens hus, allaktivitetshus, kulturhus och liknande är vanligen riktade till den något äldre gruppen, det vill säga 15–20-åringarna. I praktiken finns dock exempel på att åldrarna både underskrids och överskrids. Ofta talar man om antingen öppen verksamhet eller gruppverksamhet. Till den öppna verksamheten kommer

deltagarna när de vill och de väljer i stor utsträckning de aktiviteter de själva önskar. En gruppverksamhet kan däremot vara mer eller mindre strukturerad eller ”sluten”. Ofta är den förenad med någon form av medlemskap, att deltagarna kommer till verksamheten vissa tider och att de följer någon form av planering. I många sammanhang används benämningen öppen ungdoms- eller fritidsverksamhet synonymt med fritidsgårdsverksamhet. Det är dock viktigt att påpeka att fritidsgårdar, såväl som andra mötesplatser för ungdomar, kan ha både öppen verksamhet och mer eller mindre strukturerad gruppverksamhet. Om en verksamhet är öppen eller sluten (gruppverksamhet) beror på pedagogiken och metodiken, alltså en fråga om hur man bedriver verksamheten. (s. 11)

Vad vi får ut av denna distinktionsövning är att en mötesplats kan se ut lite hur som helst, innehålla lite av varje och det är heller inte helt klart vem den riktar sig mot. Avslutningen av distinktionsövningen visar på problematikens kärna, nämligen tanken om att det viktiga är *hur man bedriver verksamheten*. Rimligen borde det viktiga vara varför ”man” bedriver verksamheten, och vad den utifrån svaret på frågan ”varför?” vill åstadkomma, dess syfte, och först därefter kan vi med intresse fokusera på hur man ska gå tillväga för att uppnå syftet med verksamheten.

Hur ska då arbetet för och med unga, liksom för forskningen på fältet, kunna utvecklas i en riktning mot att göra termer som ”mötesplatser” funktionella? Här föreslår vi alltså en didaktiserande ansats i den meningen att skapa en dialog runt det uppdrag som lett fram till skapandet av sagda ”mötesplatser” och dess innehåll. Hur hänger uppdraget samman från en övergripande samhällsrelaterad nivå av *didaktiska principer* ofta formulerade i policyer och visioner, ner genom *koncept*, om det rör sig om t.ex. projekt-, handlings-, kommunikativa, problemlösande bildningsinsatser, mot nivån för *metoder*, alltså de direkta övningarna eller mötena med ungdomarna.⁵ Ett holistiskt tänkande som inte bara innefattar, utan definierar, sammanlänkar och förmedlar princip-, koncept- och metodnivåerna till en verksamhets alla intressenter.

Detta sätt att tänka kan sägas utgöra en slags motsats till idén om att det finns mötesplatser, eller för den delen, främjande och/eller förebyggande verksamheter, då det inte dömer eller sorterar föremålen för insatserna utan fokuserar på varför insatserna ska genomföras, vad som ska göras och hur det ska gå till. Kedjan kan exemplifieras med t.ex. uppdraget att implementera ett demokratiskt handlande hos de unga (princip = varför). En kommunikativ bildningsinsats anses passande i detta fall (koncept = vad), något som realiserar genom skapandet av ett öppet forum på mötesplatsens hemsida (metod = hur).

⁵ Om de olika didaktiska nivåerna, se: Jank, W. & Meyer, H. 2002. *Didaktische modelle*. Berling: Cornelsen Verlag Scriptor GmbH & Co; Schenker, K. 2011. *På spaning efter idrottsdidaktik*. Malmö: Malmö högskola; Schenker, K. 2010. *Flervetenskaplig idrottsdidaktik – nya utmaningar*. Paper presenterat vid NERA-konferensen Active Citizenship, Malmö, 11-13 mars 2010, s. 3ff.

I relation till idén om ”mötesplatser” medför detta didaktiska förhållningssätt att mötesplatsernas funktioner definieras i enlighet med samhällsrelaterade principer, osv. I sin lägsta form – som för den oinvigde kan misstas för ”förebyggande verksamhet” – handlar arbetet med unga om att hålla dem borta från något annat (handling, plats eller tänkande). Konceptet blir ”kontroll” som realiseras genom ”metoden” avskiljning och övervakning.

Som framgår av resonemanget anser vi att det problematiskt att formulera arbete för och med unga i termer av platser och möten. Rimligen borde idén bakom/anledningen till att möten ska ske just på de platser som anges (den didaktiska principen bakom åtgärden) inta en central position i sammanhanget – formen får innehåll. Först då kan vi avgöra om mötesplatsen är ett koncept eller en metod samt vilka följder det får för åtgärden, både dess genomförande och utvärderingen av den.

Principer.

En större kommun formulerar principerna för de öppna verksamheter som drivs eller finansieras av kommunen i en skrift med titeln *Policy för mötesplatser för unga i Z-stad*.⁶ Svaret på frågan ”varför bedriver vi dessa verksamheter?”, formulerat som ”det yttersta syftet med policyn” är:

... att förstärka ungas möjligheter till en meningsfull fritid och uppvärdera fritidsverksamheten

Ovanstående citat bildar därmed principens kärna, dvs. det övergripande svaret på frågorna varför finns det mötesplatser för unga i Z-stad och varför genomförs den verksamhet som bedrivs där?

Koncept och metod

När principen talar om varför, så talar konceptet om ”vad?”. Det centrala svaret på frågan ”vad?” är i vårt sammanhang själva ”mötesplatsen”. Z-stad skapar möjligheter för flera mötesplatser för unga för att kunna ge ungdomar en meningsfull fritid. Vad är då en ”mötesplats för unga” enligt företrädare för Z-stad? I skriften *Policy för mötesplatser för unga* ges en definition av vad som menas med en ”mötesplats för unga”. Denna ser ut som följer:

En målinriktad, icke-kommersiell, och bemannad verksamhet öppen för alla mer än en gång per vecka. Den har de ungas behov och önskemål i fokus och riktar sig till

⁶ (2010) *Policy för mötesplatser för unga: Gäller 2010-07-01 - 2012-12-31*; Stadskontoret, ”Z-stad”

ungdomar, inom åldersspannet 12 – 25 år, på deras fritid och är helt eller delvis finansierade av kommunen.

Denna definition gäller främst mötesplatsens form. Det enda som ger oss en vink om innehåll är att verksamheten ska ha ”de ungas behov och önskemål i fokus”. Konceptet utvecklas genom att ett antal mål sätts upp för verksamheterna. Dessa mål är i sin tur avhängiga det som beskrivs som verksamhetens inriktning, vari det konstateras:

I [Z-stad] kommun ska den öppna fritidsverksamheten ta sin utgångspunkt i ett främjande perspektiv. Det vill säga bestå av mötesplatser som är till för alla unga och där alla unga är välkomna. På dessa mötesplatser bygger den pedagogiska verksamheten på det positiva hos de unga. Detta förhållningssätt innebär samtidigt att verksamhetens effekter för vissa ungdomar också blir förebyggande.⁷

Inriktningen, som den formuleras, utgör en del av konceptet och inte principen. Det finns således nivåer av koncept, där inriktning följs av mål. Dessa mål är till för att ”det ska vara möjligt att följa upp och utvärdera verksamheten utifrån policyn”, något vi återkommer till i slutdiskussionen.⁸ Två typer av mål formuleras:

- Inriktningsmål som anger på vilket sätt kommunen har valt att arbeta med respektive område, vilka vägval som gjorts.
- Effektmål som anger vilka resultat insatserna förväntas leda till för Z-stadsborna.⁹

Inriktningsmålen talar om att Z-stads barn och ungdomar ska ha tillgång till meningsfull fritid och att möjligheterna till en meningsfull fritid för barn och unga ska förbättras genom att samarbetet med föräldrar, skola, förenings- och kulturliv, socialtjänst och stadens fritidsverksamhet stärks, samt att fler mötesplatser ska utvecklas. Dessa mål är således liktydiga med vad Z-stads kommun säger sig vilja göra (se ovan) med en komplettering rörande tänkbara samarbetspartners. Det anges inga svar på varför dessa mål är eftersträvarsvärda, men vi får anta att de är kopplade till principen bakom verksamheten.

⁷ Policy för mötesplatser för unga, a.a. Här garderar sig kommunen (Staden) av någon anledning, genom att klämma in ”förebyggande” för ”vissa”. En öppen fritidsverksamhet helt utan sortering av ungdomarna är det inte fråga om. Det meningsfulla i denna gardering återstår att diskutera i ett annat sammanhang, men se gärna resonemanget under rubriken ”En mötesplats, vad är det?” ovan.

⁸ A.a.

⁹ A.a.

Den andra typen av mål är *effektmålen*. Dessa uttrycker vilket mervärde verksamheten ska tillföra kommunens ungdomar och finns insorterade under tre olika områden, vilka är (a.) mångfald – alla ska kunna delta, (b.) inflytande och delaktighet samt (c.) samhällsengagemang. I *Policy för mötesplatser för unga* framhålls att ”det praktiskt pedagogiska arbetet på mötesplatserna går dessa in i varandra och i vissa fall förutsätter de varandra”.

Som läsaren ser har nu principen ”att kunna ge ungdomar en meningsfull fritid” delvis fått ett innehåll som inte är direkt kopplat till tiden- och platsen för aktiviteten. Mötesplatsen och det som sker där ska ge ”samhällsengagemang”. För att detta ska vara aktuellt förutsätts att ungdomen initialt ser det som meningsfullt och har önskemål om att få uppleva och skapa något direkt kopplat till ”samhällsengagemang”. Antingen fattas det något i principen för verksamheten eller så svarar konceptet mot någon annan princip, alternativt är av ren ad hoc-karaktär, och därmed inte förenligt med den bärande idén bakom konceptet ”mötesplatser för unga” såsom det formulerats. Alltså fattas någon princip, idé eller viljeinriktning, som konceptet har att motsvara. Det fattas något som har att göra med varför Z-stad över huvud taget ska bedriva öppen fritidsverksamhet och därmed mötesplatser för unga. Eller också bör effektmålet ”samhällsengagemang” helt enkelt strykas. I vår undersökning kanske vi får svaret på vilket.

Nu är vi redo att granska de verksamheter som har att kunna ge ungdomar en meningsfull fritid, med möjligheter att få sina egna önskemål om upplevelser och eget skapande uppfylla och som antas uppfylla målsättningar om mångfald, inflytande och delaktighet samt samhällsengagemang. Det vi undersöker är den tredje nivå, metod, som talar om hur koncept och princip ska uppfyllas i praktiken. Detta under förutsättning att de som driver verksamheterna kopplar de metoder som används till dessa koncept och principer. Eller är det så att verksamheterna utgår från helt eller delvis andra. Låt oss se.

Möjligheten att följa upp och utvärdera verksamheterna.

Riktlinjer som anges för uppföljning och utvärdering av verksamheterna är klart påtalad i *Policy för mötesplatser för unga*:

(En) väl fungerande verksamhet ska vara strukturerad med tydliga mål, uppföljning och återkommande utvärdering. Detta är ett ansvar såväl för förtroendevalda som för ledare på olika nivåer. I detta arbete behövs en återkoppling och dialog mellan mötesplatsen, vuxna och de unga, och den huvudman som har det övergripande ansvaret.¹⁰

¹⁰ *Policy för mötesplatser för unga*, a.a.

Det bör här poängteras, att hur samt i vilken grad och omfattning utvärderingar faktiskt sker i enlighet med vad som sägs i citatet ovan har inte undersökts. Vi kan här enbart intressera oss för om, och i så fall hur, riktlinjerna är möjliga att följa, dvs. hänger nivåerna ihop och är principen formulerad så att uppföljningar och utvärderingar blir meningsfulla? Detta eftersom syftet med de inriktnings- och effektmål som återfinns på konceptnivån är att ”det ska vara möjligt att följa upp och utvärdera verksamheten utifrån policyn”.¹¹

När det gäller inriktningsmålen följer dessa tätt på policyn. Det samma gäller två av tre effektmål. Det tredje, om samhällsengagemang, har ingen motsvarighet på policynivån, vilket gör att det varken kan följas upp eller utvärderas i enlighet med den formulerade ambitionen. Målet svarar inte heller mot något som uttrycks någon annanstans i texterna, varken i tidigare versioner eller i den aktuella från 2010.

Hur ser det då ut för de andra målen? På den översta konceptnivån, där mötesplatsen definieras, finns ju tydliga avgränsningar, vilket underlättar alla former av granskning. Det samma gäller också inriktningsnivån, som ju hänger intimt samman med principens krav om *att kunna ge ungdomar en meningsfull fritid*. Att utvärdera verksamheter utifrån detta kriterium ser också görbart ut. Åtminstone så länge det är fråga om kvalitativa och inte kvantitativa utvärderingar och utvärderingen bara gäller besökarna oavsett hur många de är och hur frekvent de besöker mötesplatsen. När det kommer till effektmålet rörande mångfald, måste utvärderingarnas resultat ställas i förhållande till något. Det kan vara t.ex. mångfalden i stadsdelen vari verksamheten ligger, för staden eller kanske i förhållande till ett uppskattat mått av något slag. Det andra effektmålet, det om inflytande och delaktighet, är ju något ytterst subjektivt och kanske t.o.m. en färskvara. Här finns det anledning att utveckla ett underlag (frågor) som svarar emot bestämda intresseområden, t.ex. inflytande på vad, i vilken omfattning, i förhållande till förväntning, etc.

Generellt går det att påstå att meningsfulla utvärderingar i förhållandet till principen bakom verksamheterna går att genomföra som kan alstra meningsfulla (produktiva/funktionella/användbara) resultat. Fördjupningar, klargöranden, etc. på konceptnivå måste vara direkt kopplade till principens logik och andemening.

¹¹, A.a.

Del 5 – Osorterade funderingar och nya frågor

Syftet med denna förstudie har varit att både på ett översiktligt sätt och genom två fördjupningar beskriva och kritiskt diskutera hur förhållandet mellan övergripande kommunal policy – öppen fritidsverksamhet ser ut runt om i Sverige för att lyfta fram de problem och möjligheter som dessa förhållanden rymmer. Studien har varit ämnad att utgöra underlag för vidare riktad forskning och utvecklingsarbete som syftar till att stärka det professionella arbetet med och för ungdomar. Det har således inte handlat om att komma fram till svaret med stort S – vi tror heller inte nödvändigtvis det finns ett svar – utan om att söka bättre, d.v.s. mer adekvat, formulerade frågor som kan leda oss framåt.

Med detta som utgångspunkt har denna studie valt att undersöka fältet med policy och ”good governance” som utgångspunkt. Detta för att vi menar på att det här som grunden ligger för att kunna säkerställa uppdrag och det här som kraven på verksamheterna bör specificeras. Vi har här valt att se policy, i samstämmighet med Wildavsky (1987), som ett handlingsprogram som har som mål att påverka och forma samhället, ibland i stort, men lika ofta med fokus på specifik sektor såsom Fritidssektorn. Det är i ljuset av detta som vikten av att kommunens övergripande policyer och visioner även uttalat omfattar ungdoms- och fritidsverksamheter, att innehållet i dessa dokument går att anpassa, konkretisera och utveckla ute på fältet, samt att både tjänstemanna- och politikernivåerna kan erbjuda återkoppling, bekräftelse och stimulans i syfte att stärka, kvalitetssäkra och utveckla verksamheten som helhet: *Från vision till handling och tillbaka*. Ett sätt att förtydliga vikten av att synliggöra policyskrivande, implementering, utvärdering och återkoppling, att kvalitetssäkra policy processer och verksamheten, är att vi propagerar för ett ”Good governance” perspektiv. ”Good governance” står både för ett uttryck för att vi anser att det för närvarande finns klara brister i majoriteten av Sveriges kommuners policy arbete kring ungdoms- och fritidssektorn och att det står för effektivitet, öppet och ansvarsfullt handlande (Zattoni och Cuomo 2008, Nanda 2006; Lefwich 1993 i Rhodes 2000). Det senare är brist, dock inte per definition ett resultat av ett medvetet handlande, snarare det rakt motsatta.

Resultat, slutsatser och frågor

I vår studie har vi funnit sex huvudkategorier som bäst beskriver Sveriges kommuners arbete med Öppen Fritid. Dessa är: Hel tydlig kedja; Policy, ej verksamhet; Verksamhet, ej policy; Vag eller ingen beskrivning; Svar utan innehåll/koppling; Förening. Vi vill vara mycket noga med att understryka att verksamheter mycket väl kan fungera utmärkt var för sig genom en enkel policy, men de organisationer som saknar övergripande policyer eller visioner som inkluderar verksamheterna, såväl som specifika policyer för verksamheterna samt en transparens saknar också möjligheter till en organiserad samordning eller styrning. Denna avsaknad medför å ena sidan att politiker och kommunens medborgare har få om ens några möjligheter att påverka verksamheterna och att å andra sidan den enskilda verksamheten har få om några möjligheter att få gehör för verksamhetens behov av stöd. Detta är med all

säkerhet en bidragande orsak till att det är högst ovanligt att finna genomtänkta horisontellt sektorsövergripande ungdomsverksamheter.

Vi har vidare registrerat avsaknaden av ett gemensamt språk. Vi vill vidare hävda att ett gemensamt språk är grundbulten för en fungerande policykedja *Från vision till handling och tillbaka*. Bristen på ett gemensamt språk underlättar knappast möjligheterna till horisontella samarbeten inom kommunerna eller sektorsövergripande samarbete mot ett utvecklande av sektorn som skulle kunna stärka ungdomsverksamheterna och dess personals position såväl lokalt som nationellt. Vidare så menar vi att detta underminerar möjligheterna till att internt, på ett kommunalt plan, få gehör för verksamheternas eventuella behov i den konkurrenssituation om tillgängliga finansiella medlen som all kommunal verksamhet befinner sig i.

Vi har också valt att lyfta fram problematiken kring avsaknaden av en vilja eller svårighet till att definiera verksamheterna; varför verksamheterna bedrivs, vad det är som ”man” anser sig göra och för vem. En anledning till denna avsaknad skulle kunna härledas till bristen på ett gemensamt språk, men man skulle dock kunna hävda att det är först när verksamheterna väljer att definiera sina verksamheter som fältet kan närma sig ett gemensamt språk.

Två case-studier presenterades. Syftet med detta var att belysa möjligheter och problem förknippade med de olika förhållningssätt som olika kommuner har till sina verksamheter. Det två casen valdes för att de på många sätt utgör varandras motsatser. Den ena kommunen har en vision om att bygga sina verksamheter enligt en detaljerad vision och praktik, medan den andra kommunen har valt att styra genom en mer öppen och enkelt formulerad vision. Det första fallet representerar en lätt överskådlig process där policyskrivande, implementering, utvärdering och återkoppling låter sig göras utan några större hinder. I praktiken visade sig dock implementeringen av det tänkta arbetssättet med fältböcker inte vara oproblematiskt när inte alla verksamheter följde rådande policy. Detta lägger grunden för framtida problem med att styra verksamheterna som i sin tur riskerar att skapa en problematisk obalans mellan de olika verksamheterna. Det andra fallets val av en mer enkelt formulerad vision utan ambitioner om likriktning eller samordning mellan verksamheter visade sig vid första inblick fungera smärtfritt. En utvärdering beställdes en smula brådstörtad och den fick ett positivt utfall kopplat till utvärderingsdirektiven och de för verksamheterna uppsatta målen. Utvärderingen säger dock ingenting om, vilket ej heller undersöktes eftersom detta inte var dess uppgift, om verksamheterna i enighet med *Regeringens skrivelse 2009/10:53* lever upp till målen om att uppfylla de behov som finns bland stadens ungdomar. Detta var tänkt som en fråga i nästa steg.

Frågan vi ställer oss är om det verkligen är ett medvetet val att i realiteten konstruera verksamheter som närmast kan liknas vid öar utan förbindelse eller endast med en svag förbindelse till fastlandet. Diskussionen om tankarna bakom och effekterna av mindre kontra mer definierad policypolitik och mål kan och bör diskuteras med kommunens aktörer på alla nivåer i nästa led av denna forskning.

Anledningarna till att det, med undantaget ”samhällsengagemang”, bör gå utmärkt att följa upp och utvärdera mötesplatser för unga är främst att verksamheterna grundar sig i en princip som berör vad som ska ske och upplevas på plats och i stunden. Alltså inte att verksamheten ska resultera i kroniskt svårutvärderade effekter som t.ex. ökad integration, socialisation eller fostran av något slag eller i att X antal ungdomar ska ha en meningsfull fritid Y gånger. I vad mån detta är tecken på att Z-stads kommun i vår undersökning har formulerat en funktionell princip – som inte bara är väl förenlig med koncept och metod utan också utgör ett stöd för verksamheterna i alla faser dessa har att genomgå i form av idéformulering, planläggning, genomförande, dokumentation, utveckling och slutligen avveckling – eller inte, återstår följaktligen att undersöka.

Det handlar här om en renodling av princip, koncept och metoder, med krav på inkludering av medarbetare genom hela policyprocessen och på alla nivåer, vilket innebär att det därför först och främst handlar om att fokus måste ligga på policyskrivande, implementerande, (konstant) återkoppling och processutvärdering. Med detta menar vi att policyprocessen och förutsättningarna för den måste komma först, inte innehållet. Arbetet måste inledas på principnivå genom att svara på frågan: varför policystyrning? För att en fungerande koncept- och metodnivå ska kunna skapas, måste ett antal förutsättningar infrias:

- idealt ett gemensamt språk eller som minimum ett fungerande översättningssystem, som förenar intressenter både vertikalt och horisontellt
- en kompetens som delas av organisationen och dess medlemmar
- en öppen och funktionell dialog

I ett andra steg blir innehållet avgörande, i så måtto att:

- det visionära och praktiska innehållet måste vara menat och formulerat i symbios med processen samt, vilket är avgörande,
- att innehållet ger uttryck för ett upplevt, genom dialogen överenskommet, behov inom organisationen.

Går det att genomföra en undersökning för att pröva bärigheten i den tankemodell som vi här presenterat? Vi föreslår en aktionsbaserad forskning av policyprocessen samtliga steg för att tillsammans implementera *från vision till handling och tillbaka*.

Frågor

Om det här resultatet, dvs. våra sex huvudkategorier, ligger någorlunda nära den verklighet som aktörerna upplever, vad krävs då för att aktörerna ska kunna ta de fem stegen?

Bör det handla om ett samlat grepp på bred front, d.v.s. alla nivåer på en och samma gång, eller bör vi rikta in oss på kommunövergripandenivå i steg ett?

(Organisationens alla led måste först och främst svara på ovan ställda fråga: varför policystyrning)

Handlar det om utbildning, direktiv, lagar eller någon form av kombination?

Med tanke på att vissa kommuner i nuläget inte ens har i åtanke att skriva en fritidspolicy,

Hur skapas en dialog där det inte finns någon tradition eller upplevd mening?

Vad säger en policy? Framförallt vad säger den *inte*? Finns det dolda agendor?

Vad händer med den sektorsövergripande ambitionen?

Den nivå vi måste studera är således den högsta kommunala nivån, kommunstyrelse och fullmäktige. Vilka mål sätts upp och vilka riktlinjer ges, och inte minst hur formuleras de, för att de ska uppfyllas? Hur kommuniceras de ut till nämnder och vidare till förvaltningar och verksamheter? Samt, inte minst, hur följs de upp?

Slutord

Dessa något osorterade frågor utgör bara fragment av det frågekomplex som söker svar. Med den förstudie vi här presenterat och diskuterat vill vi öppna upp för nya djupare och bättre riktade studier i ämnet. Resultaten kan inte sägas vara allt för överraskande, men däremot hoppas vi att våra perspektiv och frågor ska kunna inspirera till aktivitet även ute på fältet, i kommuner, regioner likväl som i föreningar och andra organisationer. Som våra resultat visar är det angeläget eftersom våra ungdomar alltid kommer att behöva mötesplatser för att var enda en av dem ska kunna bli någon tillsammans med andra på sin väg mot vuxenlivet.

Malmö den 10 maj 2011

Lars Lagergren & H. Thomas R. Persson

Fritidsvetenskap, Malmö högskola

Litteratur

- Aguilera, R. och Cuervo-Cazurra, A. 2000. *Codes of Good Governance Worldwide*. Working Paper no. 00-105. Illinois: CIBER, University of Illinois at Urbana Champaign.
- Bauman, Z. 1999. *Arbete, konsumtion och den nya fattigdomen*. Daidalos, Göteborg.
- Bauman, Z. 2008 *Konsumtionsliv*. Daidalos, Göteborg.
- Béland, D. 2005. 'Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective', *Social Policy & Administration*, 39(1): 1-18.
- Bennett, C. J. och Howlett, M. 1992. 'The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change', *Policy Science*, 25(3): 275-94.
- EC-Youth. 2010. Declaration of the 1st European Youth Convention, Ghent, Belgium, 7-10 July 2010.
- Goggin, M. L. 1986. 'The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research', *The Western Political Quarterly*, 39(2): 328-47.
- Goggin, M. L., Bowman, A., Lester, J. och O'Toole, L. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Hall, T. E. och O'Toole, L. 2004. 'Shaping Formal Networks Through Regulatory Process', *Administration & Society*, 36(2): 186-207.
- Heidegren, C-G, m fl., 2007. *Livsföring: Ett sociologiskt grundbegrepp*. Liber, Malmö.
- Hooghe, L. och Marks, G. 2003. 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance', *American Political Science Review*, 97(2): 233-43.
- Houlihan, B. och Groeneveld, M. 2010. 'Social Capital, Governance and Sport' i M. Groeneveld, B. Houlihan och F. Ohl (eds.), *Social Capital and Sport Governance in Europe*, London: Routledge.
- Jank, W. och Meyer, H. 2002. *Didaktische modelle*. Berlin: Cornelsen Verlag Scriptor GmbH & Co.
- Kettle, D. F. 2000. 'The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government', *Public Administration Review*, 60(6): 488-97.
- Kikulis, L. M. 2000. 'Continuity and Change in Governance and Decision Making in National Sport Organizations: Institutional Explanations', *Journal of Sport Management*, 14 (4): 293-320.
- Kouzes, J. och Mico, P. R. 1979. 'Domain theory: an introduction to organisational behavior in human service organisations', *Journal of Applied Behavioral Science*, 15 (4): 449-69.
- Lagergren, L. 2008. 'Öppen fritidsverksamhet – En kulturpolitisk relik' i Beckman, S. och Månsson, S. (eds) *Kultursverige 2009: Problemanalys och statistik*. Linköping: Swecult.
- Lagergren, L. m.fl. 2009 *Utvärdering av Uppdraget Fritid Lund. Hösten 2008*. Rapport från Fritidsvetenskapligt program nr 7, Malmö: Malmö högskola.
- Leftwich, A. 1993. 'Governance, Democracy and Development in the Third World', *Third World Quarterly*, 14(3): 605-24.
- Loughlin, J. 2004. 'The "Transformation" of Governance: New Directions in Policy and Politics', *Australian Journal of Politics and History*, 50(1): 8-22.
- Lowi, T. 1964. 'American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory', *World Politics*, 16 (4): 677-93.

- Majone, G. och Wildavsky, A. 1978. 'Implementation as Evolution', i H. E. Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual 2*, Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- May, P. J. 1993. 'Mandate Design and Implementation: Enhancing Implementation Efforts and Shaping Regulatory Styles', *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(4): 634-63.
- Maynard-Moody, S., Musheno, M. och Palumbo, D. 1990. 'Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation', *The Western Political Quarterly*, 43(4): 833-48.
- Mazmanian, D. A. och Sabatier, P. A. 1989. *Implementation and Public Policy*. Lanham, Maryland: University Press of America.
- McDonald, I. 2005. 'Theorising Partnerships: Governance, Communicative Action and Sport Policy', *Journal of Social Policy*, 34(4): 579-600.
- Nanda, V. P. 2006. 'The "Good Governance" Concept Revisited', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 603 (jan.): 269-83.
- Norberg Hansen, C. Lagergren, L. & Andersson, T. 2009 *Utvärdering av projekt "Mötesplats Stapelbäddsparken" Steg 2 Vision och målsättning*. Rapport från Fritidsvetenskapligt program nr 8, Malmö högskola.
- Olsson, H-E. 1992. *Staten och ungdomens fritid: Kontroll eller autonomi*. Lund: Arkiv.
- O'Toole, L. J. 1997. 'Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration', *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.
- Powell, W. W. och DiMaggio, P. J. 1991. 'Introduction' i W. W. Powell and P. J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Pressman, J. L. och Wildavsky, A. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or Why it's Amazing that Federal Programs Work at All. This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkley: University of California.
- Putnam, R. D. 2007. 'E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century, The 2006 Johan Skytte Prize Lecture', *Scandinavian Political Studies*, 30(2): 137-74.
- Regeringens skrivelse. .2009/10:53. *En strategi för ungdomspolitiken*. Hämtad 07 maj 2011 från http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GX0353.
- Reilly, S., Hughes, J. and Challis, D. 2010. 'Case Management for Long-term Conditions: Implementation and Processes', *Ageing & Society*, 30 (1): 125-55.
- Rhodes, R. A. W. 1996. 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*, 44 (4): 652-67.
- Rhodes, R. A. W. 2000. 'Governance and Public Administration' i J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Schenker, K. 2010. 'Flervetenskaplig idrottsdidaktik – nya utmaningar', Paper presenterat vid NERA-konferensen Active Citizenship, Malmö, 11-13 mars 2010.
- Schenker, K. 2011. *På spaning efter idrottsdidaktik*. Malmö: Malmö högskola.
- Schneider, A. och Ingram, H. 1993. 'Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy', *The American Political Science Review*, 87(2): 334-47.

- SFS. 2010:1429. Kommunallag (1991:900) Hämtad 07 maj 2011 från:
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910900.htm>.
- Stoker, R. P. 1991. *Reluctant Partners, Implementing Federal Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Stone, D. A. 1989. 'Causal Stories and the Formation of Policy Agendas', *Political Science Quarterly*, 104(2): 281-300.
- Torenvlied, R. 1996. 'Political Control of Implementation Agencies. Effects of Political Consensus on Agency Compliance', *Rationality and Society*, 8(1): 25-56.
- Ungdomsstyrelsen. 2010. *Ungdom och ungdomspolitik – ett svenskt perspektiv*. Hämtad 07 maj 2011 från:
http://www.ungdomsstyrelsen.se/ad2/user_documents/Ungdomochungdomspolitiketsvensktperspektiv.pdf.
- Weimer, D. L. 1992. 'The Craft of Policy Design: Can It Be More Than Art?' *Policy Studies Review*, 11(3/4): 370-88.
- Wilson, J. Q. 1973. *Political Organizations*. New York: Basic Books.
- Zattoni, A. och Cuomo, F. 2008. 'Why Adopt Codes of Good Governance? A Comparison of Institutional and Efficiency Perspectives', *Journal of Compilation*, 16(1): 1-15.