

Ungdomspolitik som regional angelägenhet

Scenarier
för bärande
strukturer

*Björn Trägårdh
Christian Jensen*



Kvalitetskriterier för FoU-rapporter vid FoU i Väst/GR

En FoU-rapport vid FoU i Väst/GR ska:

- vara relevant för praktiskt verksamma och politiker inom välfärdsområdet,
- sätta studien i ett vidare sammanhang och vända sig till en bredare målgrupp än de som är direkt berörda,
- vara utvecklingsorienterad,
- anknyta till relevant forskning/kunskapsutveckling inom området,
- innehålla en beskrivning av metod och tillvägagångssätt samt en genomarbetad analys,
- vara tillgänglig, välstrukturerad och kännetecknas av god språkbehandling,
- före publicering granskas av forskare och anställda inom Göteborgsregionens kommunalförbund och Västra Götalandsregionen.

© FoU i Väst/GR

Första upplagan juni 2010

Layout: Infogruppen GR

Omslagsbild: Ola Kjelbye

Tryckeri: PR-Offset, Mölndal

ISBN: 978-91-89558-65-6

FoU i Väst

Göteborgsregionens kommunalförbund

Box 5073, 402 22 Göteborg

e-post: fou@grkom.se

Ungdomspolitik som regional angelägenhet

Scenarier för bärande strukturer

*Björn Trägårdh
Christian Jensen*

Förord

Den här rapporten handlar om ungdomspolitiken på ett delvis nytt sätt. Skrifter inom ungdomsfältet handlar vanligtvis om ungdomar och deras livsbetingelser. Här har vi inte mycket att tillföra. Vårt fokus är inte ungdomar utan organiseringen av den politik och de organisationer som genomför ungdomspolitiken. För att ungdomspolitiken ska förverkligas krävs inte bara goda politiska intentioner utan också ett samspel med de organisationer och verksamheter som har att utföra politiken. Hur ska då detta samspel organiseras? På ett övergripande plan handlar rapporten om det här samspelet. I rapporten illustreras samspelet i en satsning på att skapa plattformar för varaktig regional ungdomspolitik. Särskilt uppmärksammas de organisatoriska grundbultarna, specialisering, samordning och strategi. Det är frågor som vi organisationsforskare inom det företagsekonomiska ämnet är bekanta med och som vi här använder för att synliggöra organisatorisk utvecklingspotential. Med grund i en utvärdering av Pilotregionsatsningen diskuteras möjliga scenarier för organisering av regional ungdomspolitik.

Vi vill passa på att tacka Charlotte Gustafsson på Regionförbundet Kalmar, Jonas Agdur i Mölndals kommun, Torbjörn Forkby på FoU i Väst/GR samt Gerhard Holmgren på Ungdomsstyrelsen som granskat rapporten.

Göteborg i maj 2010

Björn Trägårdh och Christian Jensen

Sammanfattning

Den här rapporten handlar om en satsning som Ungdomsstyrelsen gjorde på åtta ”pilotregioner” under perioden 2007-2009. Med begreppet pilotregion avses ett försök att pröva bärkraften i att lyfta ungdomsfrågor på den fria tidens arena till en regional, det vill säga mellankommunal nivå. Det långsiktiga syftet med satsningen var att ”bygga upp strukturer för en varaktig regional plattform inom ungdomsområdet” (Ungdomsstyrelsens årsredovisning 2008). *Den första delen* av denna rapport är en utvärdering av Pilotregionsatsningen och omfattar det empirinära kapitlet 2 och analyskapitlet 3. Satsningen var monetärt begränsad, drygt åtta miljoner kronor satsades direkt på att stimulera mellankommunal samverkan. Utvärderingen visade i stort att de redan tidigare existerande regionala förutsättningarna var avgörande för utfallet av satsningen. I Kalmar län har man sedan lång tid betraktat ungdomar som en viktig målgrupp för regional samordning och utveckling och där kom Pilotregionsatsningen att innebära en förstärkning. I övriga pilotregioner fanns inte samma goda regionala förutsättningar och därför kom inte satsningen att lämna lika tydliga avtryck. Ett undantag utgörs av KEKS, som dock inte handlar om regional geografisk samordning utan om ett nätverk av kommuner och stadsdelar som har samma grundsyn på hur fritidsarbete bland ungdomar bör bedrivas. I analyskapitlet skärskådas två nyckelbegrepp i Pilotregionsatsningen, dels dess innehåll i termer av specialisering och samordning, dels dess form som projekt. Ett resultat i analysen är att både satsningar på specialisering av arbetet med ungdomar på den fria tidens arena och mellankommunal samordning av detta arbete kan motiveras. Ett annat resultat är att mellankommunal samordning kan avse vitt skilda ting beroende på hur begreppet ungdomspolitik definieras.

Den andra delen av rapporten är en utredning av hur mellankommunal samordning av ungdomspolitiken kan organiseras framöver. I denna del, som bygger på utvärderingen, gestaltas fyra scenarier, vilka kan fungera som diskussionsunderlag för fortsatta satsningar. I det första scenariot betraktas Pilotregionsatsningen som ett hugskott och i stället prioriteras det som hittills varit huvudspåret för Ungdomsstyrelsens satsningar, nämligen fortsatt kompetensutveckling av utövarna på den fria tidens arena. I det andra scenariot utvecklas det som varit idén bakom Pilotregionsatsningen, nämligen mellankommunal samordning av ungdomsarbetet på den fria tidens arena. I det tredje scenariot är det samordning för en annan målgrupp som gäller, nämligen unga vuxna. Slutligen, i det fjärde scenariot öppnas upp för en mångfald av lösningar beroende på de regionala förutsättningarna och viljetryckningarna. Om Pilotregionsatsningen skall få en fortsättning ser vi följande utmaningar för huvudaktörerna. De resurser som *Ungdomsstyrelsen* ställer till förfogande borde vara mer än pengar, exempelvis en tydlig inramning kring varför Ungdomsstyrelsen vill bidra till att regionala strukturer för ungdomspolitik skapas. Dessutom borde förmåga och kapacitet att ta tillvara erfarenheter fokuseras. Berörda *kommunala aktörer* behöver involvera företrädare för andra sektorer och verksamheter än fritidssektorn om man vill åstadkomma en sektorsövergripande samordning. *Mellankommunala organ*, där pilotregionerna i normalfallet har parkerats, bör i högre grad förpliktiga sig till att agera för att få mandat att driva ungdomspolitik.

Innehåll

FÖRORD.....	5
SAMMANFATTNING	7
KAPITEL 1. UTGÅNGSPUNKTER	11
1.1 Bakgrunden till Pilotregionsatsningen.....	11
1.2 Hur vi tolkat uppdraget.....	14
KAPITEL 2. RESOR TILL PILOTREGIONERNA	23
2.1 Våra besök i pilotregionerna – en kort metoddiskussion.....	24
2.2 Skåne.....	26
2.3 Kalmar län.....	30
2.4 Jönköpings län.....	33
2.5 Göteborgsregionen	36
2.6 Nätverket KEKS	40
2.7 Västernorrlands län	42
2.8 Region Västerbotten	45
2.9 Norrbottens län.....	49
2.10 En sammanfattning av Pilotregionsatsningen.....	52
KAPITEL 3. ANALYS	61
3.1 Pilotregionsatsningens innehåll.....	61
3.2 Pilotregionsatsningens form.....	72
3.3. Analysen i sammanfattning.....	80
KAPITEL 4. UNGDOMSARBETETS FRAMTIDA REGIONALA ORGANISERING.....	83
4.1 Att utreda framtiden – fyra metoder	83
4.2 Scenario 1: Fortsatt specialisering för utövarna på den fria tidens arena.....	85
4.3 Scenario 2: Regional samverkan på den fria tidens arena.....	87
4.4 Scenario 3: Regional samverkan kring unga vuxna.....	90
4.5 Scenario 4: En mångfald av lösningar	95
4.6 Regionidéns framtid – en sammanfattning.....	97
KAPITEL 5. SLUTORD OM SYSTEMEFFEKTIVITET, LEGITIMITET OCH LÄRANDE	99
Referenser	102
Bilaga 1. Generell intervjuguide.....	104

I. Utgångspunkter

I.1 Bakgrunden till Pilotregionsatsningen

I slutet av 2007 beslutade Ungdomsstyrelsen att med totalt 8,6 miljoner stödja sju regioner, vilka i sin tur skulle stödja och samordna de i regionerna ingående kommunerna och deras förebyggande och främjande ungdomsinsatser. Beslutet var ett resultat av en tidigare förd dialog mellan Ungdomsstyrelsen och aktörer från det som senare skulle bli pilotregioner. Per Nilsson, generaldirektör för Ungdomsstyrelsen, uttalade sig i ett pressmeddelande (2007-12-18) att stödet syftade till att utveckla bra metoder och utveckla samverkan mellan ansvariga verksamheter. Längre fram i pressmeddelandet stod: ”Det viktiga i det arbetet som Ungdomsstyrelsen stödjer är att flera aktörer samverkar över traditionella verksamhetsgränser”, och som exempel på sådana aktörer nämndes skola, socialtjänst, fritidsverksamhet och ideella organisationer.

Själva satsningen på pilotregioner hade sin upprinnelse i den ungdomspolitiska propositionen *Makt att bestämma – rätt till välfärd* (2004/05:2). Där aviserade regeringen en vilja att stärka förebyggande och främjande ungdomsverksamhet inom området fritid och kultur. Målet var att ungdomar skall få ökad tillgång till både makt och välfärd. Bakom detta mål fanns en oro över ungdomars situation i Sverige när det gäller många områden – svårigheter att komma in på arbetsmarknaden, ont om lämpliga bostäder inte minst i storstäderna, skolproblem, oro i socialt utsatta områden, ökad ungdomskriminalitet samt lågt valdeltagande och annat demokratiskt deltagande bland unga. Ambitionen med makt att bestämma och rätt till välfärd låg i linje med andra utredningar, exempelvis Välfärdsbokslut (SOU 2001: 55; SOU 2001: 79) och Socialstyrelsens Sociala Rapport (2006) där det bland annat konstaterades ökad ungdomsarbetslöshet och en ökning av tidsbegränsade anställningar vilket resulterat i ökade ekonomiska problem, svårare att få bostad

och sämre hälsa. Uppväxtåren får dessutom konsekvenser långt fram i livet, både genom direkta avtryck och genom de val som är möjliga att göra. Barns och ungdomars villkor är på så sätt en spegling av framtiden. Deras villkor är således viktiga i sig men också därför att de är blivande vuxna. Att ungas levnadsvillkor finns inom många olika sektorer visar med andra ord på att ungdomspolitikerna är ett sektorsövergripande politikområde. Förutom fritids-, kultur-, social- och utbildningspolitik, som alldeles uppenbarligen riktar sig mot ungdomar, riktar sig även bostads-, arbetsmarknads- och näringspolitik mot ungdomar.

Denna vilja att stärka förebyggande och främjande ungdomsverksamhet omsattes under 2006 och 2007 i reda pengar. 125 miljoner satsades på verksamheter inom dessa områden genom tre former: stöd till kompetens- och kvalitetsutveckling, till utveckling av drogfria mötesplatser och till ideella organisationers ungdomsverksamheter, se Ungdomsstyrelsens hemsida (<http://www.ungdomsstyrelsen.se/art/0,2072,5735,00.html>). Av dessa medel satsades merparten på kompetensutveckling av cirka 4000 personer som möter unga på deras fria tid, främst fritidsledare men också andra yrkesgrupper. Skälen till att Ungdomsstyrelsen i dialog med pilotregionerna valde att satsa på fritidsledares och liknande yrkesgruppers kompetensutveckling handlade bland annat om att dessa grupper inte hade haft en så stark professionell utbildning och tillhörighet och att man därför ville stärka detta. Fritidsledare är en disparat grupp med olika utbildningar och erfarenheter. Den mest sammanhållande länken är, förutom arbetsinnehållet, den tvååriga fritidsledarutbildningen som finns på ett antal folkhögskolor runt om i landet. Fritidsledare driver fritidsgårdar och öppen verksamhet i främst socialt marginaliserade områden, men verksamheterna har på senare tid kritiserats för att också stärka ett negativt socialt mönster av social problematik och utanförskap, något som också varit ett skäl för att satsa på kompetensutveckling för de som arbetar med ungas fritid. Cirka 15 miljoner satsades också på att stödja utvecklingen av drogfria mötesplatser för ungdomar i riskzonen i åldern 16–25 år och lika mycket till ideella verksamheter som har rykte om sig att fungera bra som drogfria mötesplatser, exempelvis Fryshuset i Stockholm.

En liten del av de 125 miljonerna – cirka 8,6 miljoner – satsades på de ”pilotregioner” som utgör den här utvärderingens/utredningens fokus. Men siffran är svår att fastställa exakt, exempelvis gavs medel för förstudier och regionerna gick också i vissa fall in med medfinansiering. Också Pilotregionsatsningen ramades in som ett sätt att bryta ungas utanförskap och ”stärka kvalitets- och kompetensutveckling för dem som arbetar inom verksamheter som kommer i kontakt med unga”, men kanske hälften av pengarna avsattes för att ge stöd till några regioner som skulle samverka ”över traditionella

verksamhetsgränser”, vilket i sin tur skulle ”ge erfarenhetsutbyte och metod-utveckling” (<http://www.ungdomsstyrelsen.se/art/0,2072,7167,00.html>).

Det var inte första eller enda gången som Ungdomsstyrelsen i dialog med kommuner gav stöd till sektorsövergripande samverkan. Mellan 1997 och 2001 hade exempelvis 15 kommuner fått stöd för att utveckla samverkan med föreningslivet (<http://www.ungdomsstyrelsen.se/kat/0,2070,1104,00.html>). I broschyren *Att genomföra en effektiv sektorsövergripande ungdomspolitik*, står att läsa att Ungdomsstyrelsen ville ”inspirera Sveriges kommuner att gå vidare med – eller börja utveckla – en egen sektorsövergripande ungdomspolitik”. Tanken i det initiativet var att en framgångsrik ungdomspolitik bygger på ett lokalt engagemang och medvetet kommunalt politiskt arbete. Nationell politik anger således en allmän politisk inriktning, där Ungdomsstyrelsen som central administrativ instans ansvarar för programmets initiering och där kommuner lokalt verkställer politiken. Härigenom kombineras nationell likvärdighet med kravet om lokal autonomi och att verksamheten anpassas till varierande lokala förutsättningar. Inramning och fokus var således kommunen, det var inom kommunen den sektorsövergripande ungdomspolitiken skulle förverkligas. Några år senare var uppdraget fortfarande detsamma, att skapa en sektorsövergripande ungdomspolitik. Men inramningen av problembilden är nu inte uttalat kommunal, utan *regional*. Fokus har flyttat från att kommuner uppmuntras till sektorsövergripande ungdomsarbete *inom* sina respektive kommuner till att nu samverka *sinsemellan*, inom den region man ingår i.

Fastän satsningen på pilotregioner var monetärt liten, ansågs den ändå vara strategisk viktig att beskriva och analysera, därav denna rapport. Vilka lärdomar kan man dra från satsningen när samverkan sker över en större arrondering än enskilda kommuner? Hur kan man arbeta vidare med olika former av samverkan över kommun- och sektorsgränser?

Disposition

Rapporten är både en utvärdering av gjord Pilotregionsatsning och en utredning kring förutsättningarna för att bygga upp varaktiga plattformar för ungdomspolitik i landets regioner. Rapporten är disponerad enligt följande. För att tydliggöra uppdraget diskuterar vi i nästa avsnitt här i *kapitel ett* hur vi ser på vårt uppdrag och diskuterar därefter det utifrån det organisatoriska begreppsparet specialisering och samordning. Syftet är att positionera studien och introducera vägledande begrepp, som senare används för att analysera åtgärder och aktiviteter inom ramen för Pilotregionsatsningen samt för att diskutera framtida utmaningar.

I *kapitel två* tar vi med läsaren på en rundresa i landet och beskriver de

åtta pilotregionerna var för sig. Kapitlet är både detalj- och omfångsrikt och därför har vi för läsare, som blott är intresserade av de övergripande dragen, i slutet av kapitlet gjort en omfattande sammanfattning. Kapitlet bildar underlag för att närmare analysera två företeelser som är av betydelse för satsningen. Det görs i *kapitel tre*, som består av två avsnitt. Det ena berör satsningens innehåll och analyserar gjorda aktiviteter utifrån begreppsparen specialisering och samordning. Det andra avsnittet berör satsningens form och organisatoriska villkor för temporära selektiva satsningar. Här diskuteras även den miljö i vilken satsningen genomförts och förutsättningarna för ett fortsatt arbete. Härmed kan vi infria studiens utvärderande syfte.

I *kapitel fyra* förhåller vi oss till dessa analysspår för att kring dem måla upp olika framtidsbilder. Här presenteras fyra scenarier med lite olika fokus och anspråk. Härigenom infrias syftet att utreda de framtida möjligheterna för att skapa varaktiga regionala plattformar för ungdomspolitiken. I det femte och avslutande kapitlet väljer vi att se satsningen på pilotregioner som en organisatorisk läroprocess. Genom satsningen har man uppmärksammat olika aspekter av hur ungdomspolitik övergripande organiseras mellan nationell, regional (mellankommunal) och kommunal nivå, hur verksamheter riktade mot ungdomar specialiseras och samordnas samt hur projekterfarenheter omsätts och modifieras i vidare organisatoriska sammanhang när formell projekttid löpt ut.

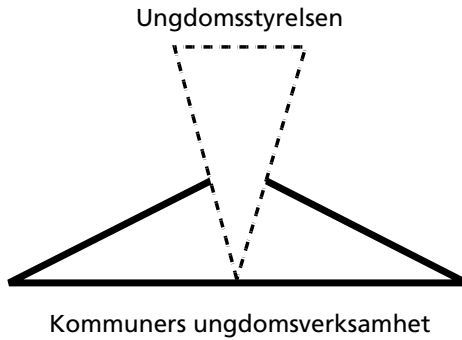
1.2 Hur vi tolkat uppdraget

Vårt uppdrag är att utvärdera Pilotregionsatsningen och utreda förutsättningarna för att bygga upp varaktiga plattformar för ungdomspolitik i landets regioner. Det här uppdraget har formulerats gemensamt av Ungdomsstyrelsen och företrädare för pilotregionerna. Men hur ska satsningen bedömas? Ska den bedömas ”bakåtsyftande” utifrån de mål som vägledde satsningen och där man fastställer om satsningen är lyckad eller ej? Eller ska satsningen bedömas ”framåtsyftande”, som en investering i välfärdsstaten, där vi kan lära oss något om hur vi ska gå vidare? Efter en diskussion med våra uppdragsgivare kom vi fram till en *kombination av både bakåt- och framåtblickar*. Vi redovisar i ett kommande kapitel vad vi uppfattat att man huvudsakligen gjorde i pilotregionerna, men inte för att sätta betyg på i vilken mån man etablerat ungdomspolitiken på en regional arena, utan mer för att beskriva de regionala förutsättningarna för att åstadkomma detta. Som tidigare påpekats handlar det om en liten satsning med ”seed money”, där något kan gro om myllan är god, men där fröna kan torka ut om man slutar att vattna. Satsningen ses därför främst som ett lärande- eller utbildningsprogram – de ingående parterna

lär sig genom satsningen något om egna och andras förutsättningar och drivkrafter. Ungdomsstyrelsen lär sig hur kommuner resonerar kring angelägna utmaningar rörande hur arbetet kring ungdomars villkor ska/bör organiseras, pilotregioner lär av varandra och hur Ungdomsstyrelsen ser på regional samordning av kommunernas ungdomsarbete. Både berörda pilotregioner, de ingående kommunerna och Ungdomsstyrelsen kan genom satsningen tydliggöra förutsättningarna kring tanken om att skapa regionala strukturer för ungdomspolitiken. Satsningen kanaliseras på så sätt erfarenheter, berättelser och argument bland organisationernas olika aktörer kring angelägna frågor. Den beskrivning och analys som här presenteras övergår i slutet till tänkbara framtidsbeskrivningar och rapporten blir då förhoppningsvis ett bidrag i diskussionen om ungdomspolitikens kommande regionala organisering.

En positionering av uppdraget

Ambitionen med satsningen är att pröva den regionala nivåns funktion och betydelse för ungdomsverksamhet. Frågan berör starkt den klassiska organiseringsfrågan om avvägning och relation mellan å ena sidan *arbetsdelning/specialisering* och å andra sidan *samordning*. Det är möjligt att beskriva ungdomsverksamhetens organisering som konkav. På central nationell nivå har Ungdomsstyrelsen som statlig myndighet uppdrag att verka för och stödja nationell ungdomspolitik. Som Ungdomsstyrelsen skriver på sin webbplats handlar det bland annat om ”att *ta fram och förmedla* kunskap om ungas levnadsvillkor, *följa upp* riksdagens och regeringens mål för den nationella ungdomspolitiken och *stödja* kommunerna i deras ungdomspolitiska arbete samt *fördela bidrag* till och stödja metodutveckling inom ungas fritid och föreningsliv” (vår kursivering). Att följa upp regeringsbeslut och fördela bidrag ger Ungdomsstyrelsen ett visst inflytande. Men att ta fram, förmedla och stödja antyder samtidigt att Ungdomsstyrelsen har begränsade möjligheter att genomföra sina uppgifter med ekonomiska och rättsliga styrmedel. På lokal, i det här fallet kommunal, nivå bedrivs den praktiska ungdomsverksamheten. Dels ansvarar kommunerna för verksamhet riktad mot ungdomars fria tid, något som organisatoriskt i flertalet fall bedrivs inom kommunernas fritids- och/eller kulturförvaltningar, dels ansvarar kommunerna för att stödja föreningsliv och frivilligorganisationer vilka också verkar på ”den fria tidens arena”. De senare aktörerna, som ju i praktiken bedriver omfattande ungdomsarbete, ligger utanför den här studiens fokus och de lämnas därför därhän. Bilden på nästa sida kan illustrera relationen mellan nationell och kommunal nivå.



Figur 1. Den hittillsvarande konkava strukturen på ungdomsarbetet

Den vertikalt riktade konen får symbolisera att stödet når fram till ungdomsverksamhet i berörd kommunal förvaltning. Konens prickade linjer symboliserar att Ungdomsstyrelsen har begränsat inflytande, men också att stödet varierar innehållsligt och över tid. Bastriangelns markerade konturer symboliserar att det är där verksamhet bedrivs, men också att den är spår-bunden och starkt institutionaliserad. Därutöver visar bilden att den regionala ”midjan” är tunn, och syftet med satsningen, såsom vi ser det, är att göra relationen mellan nationell stöd- och lokal verksamhetsnivå mer konvex, det vill säga att ”breda midjan” genom skapandet av varaktiga regionala plattformar för ungdomspolitik i landet.

Genom specialisering/arbetsdelning å ena sidan och styrning och samordning å andra sidan hanteras två generella huvudutmaningar. Båda utmaningarna gör sig gällande vid all organiserad utveckling, oavsett om det är utveckling av samhällsförvaltningen eller ett enskilt företag som expanderar sin verksamhet. Specialisering handlar både om på vilken grund verksamheten ska delas upp och hur specialiserad arbetsstyrkan ska vara. Ska den baseras på målgrupp/kund, utifrån kompetens eller ska den baseras på uppgift och funktion? I processindustri med stora investeringar kan utrustning också vara arbetsdelningsgrund. Traditionellt sett är kommunal verksamhet indelad i funktionsområden, exempelvis kultur och fritid. Funktionsområden kan ha en geografisk indelning som grund i form av kommundelar eller stadsdelar. Arbets- och ansvarsfördelning berör också frågan om grad av centralisering respektive decentralisering. Slutligen handlar frågan om arbetsdelning om hur ansvar och befogenheter ska fördelas. Styrning och samordning handlar om typ och grad av enhetlighet – att bygga samman de olika delarna, så att de upplevs som en önskad helhet. För detta används olika styrtekniker och instrument.

Sektorisering – en särskild form av specialisering

Arbetsdelning och specialisering leder till kraftigt ökad effektivitet, produktivitet och välbstånd, något som den skotske nationalekonomen Adam Smith noterade redan på 1700-talet. Specialiseringens teori och praktik har sedan dess utvecklats, inte minst genom ”Scientific Managementrörelsen” med Frederick Taylor i spetsen och har lett till exempelvis löpande band, kontorslandskap och tilltagande professionalisering inom samhällsförvaltningen. Förändringen från jordbrukssamhällets föga arbetsdelade självhushållning över industrisamhällets långtgående arbetsdelning till dagens superspecialiserade informations- och kunskapssamhälle kan beskrivas som resultatet av en kraftfull ökning av specialiseringen. Ju mer specialkompetens som krävs, desto mer finns att vinna på en ökad specialisering. Inte minst har det varit kännetecknande för utvecklingen av välfärdssamhället med professionalisering av vård, skola och omsorg. Med en ökande specialisering följer bättre förutsättningar för en hög verkningsgrad i de offentliga insatserna. Inom samhällsekonomin brukar man tala om privat, offentlig och civil sektor där var och en utgör en del av den större helheten samhället. Det offentliga kan på motsvarande sätt delas in i dels geografiska sektorer eller nivåer – nationell, regional och kommunal nivå, dels funktionella politikområden eller sektorer, såsom utbildnings-, kultur-, bostads-, arbetsmarknads- och näringslivspolitik i vilka sektoriserade verksamheter organiseras. Sektorisering är alltså en form av specialisering.

Under de senaste decennierna har emellertid också uppmärksammats att en långtgående specialisering, inte minst genom sektoriseringen, gör det allt svårare att samordna verksamheterna. Här finns både en kognitiv och en organisationspolitisk specialiseringskostnad. Den kognitiva kostnaden är att överskådligheten minskar och komplexiteten ökar, vilket gör det till ett problem att överblicka, samordna och styra verksamheterna mot gemensamma mål. Den organisationspolitiska kostnaden är att risken ökar för att olika organisatoriska särintressen tar överhand. Man pratar ibland om suboptimering, när en organisatorisk enhet optimerar sin verksamhet på bekostnad av helhetsresultatet. Ett liknande organisationspolitiskt problem som uppstår med långt driven specialisering är att varje enhet bara ser till sina arbetsuppgifter, vilket kan leda till att arbetsuppgifter hamnar ”mellan stolarna”, det vill säga ingen av de samverkande organisationerna bevakar att helheten blir bra. Ett vanligt ämne i media och den allmänna debatten är personer som hamnar ”mellan stolarna”. Det handlar i allmänhet om människor som har svårt att göra sin röst hörd, som personer med långvarig arbetsrehabilitering, psykiska funktionshinder eller som av annat skäl är i ett så kallat utanförskap. Ökad organisatorisk specialisering har också gett förutsättningar för ”bolagisering”

med ökad självständighet och autonoma avgöranden i specialiserade organisatoriska enheter. Det kan försvåra kontrollen, leda till att man genomför åtgärder som hamnar på kollisionskurs med åtgärder som andra samverkande organisationer gör och leda till svåröverskådliga och oönskade sidoeffekter. Helhetsperspektivet skuggas av de många sektorsperspektiven, vilket förklarar varför man inom många politikområden strävar efter tvärspektoriell samverkan.

Specialisering och sektorisering har inom flera förvaltningsområden lett till rationalitet och effektivitet, men också fragmentisering, atomisering och avsaknad av helhetssyn. Flera statliga utredningar har därför betonat behovet av ökad samverkan (SOU 1995:142; 1996:175; 2000:14). I Ansvarskommitténs delbetänkande (SOU 2003:123) diskuterades samhällsförvaltningens sektorisering. Kommittén påvisar att ökad specialisering och professionalisering har varit villkoren för det moderna välfärdssamhällets utveckling, men också att denna utveckling kan ha negativa effekter på den offentliga sektorns förmåga till anpassning och ändamålsenlig resursfördelning. Statskontoret (2005:3) uppmärksammar i rapporten ”Sektorisering inom offentlig förvaltning” sektoriseringsproblemen. De listar ett antal utmaningar med tilltagande sektorisering:

- Att avgränsat ansvar ökar risken för att uppgifter faller ”mellan stolarna”
- Att organisatorisk splittring ökar risken för fragmentisering och i värsta fall leder till sinsemellan motverkande insatser
- En högspecialiserad förvaltning kräver många avgörande samarbeten mellan flera olika enheter och specialister. Det kan för enskilda brukare uppfattas krångligt, svåröverskådligt och tidskrävande.
- Att sektorisering ökar risken för suboptimering när varje enhet följer sin egen rationalitet
- Att sektorisering kan öka risken för dubbelarbete

Därutöver hävdade Statskontoret att den mål- och resultatstyrning som genomsyrar statsförvaltningen tenderar att öka snarare än minska sektoriseringen av förvaltningen. Styrformerna försvårar överbryggandet av klyftorna mellan olika typer av kompetenser och verksamhetsinriktningar och främjar inte inbördes lärande och framväxten av gemensamma referensramar.

Samordning som lösning på specialiseringsproblemet

Statskontoret ger också olika förslag på lösningar på de problem som tilltagande sektorisering skapat. De delar in lösningarna i tre huvudgrupper, men flera av de konkreta förslagen går in i varandra. Den första huvudgruppen berör *ökad samordning genom stärkta organisations- och beslutsformer*. Specialiseringens och sektoriseringens nackdelar kan minska genom en

tydlig hierarki och stark samordning. När det finns olika mål inom sektorer som arbetar mot samma målgrupp eller om olika tolkningar råder om sakernas tillstånd är en åtgärd att hänskjuta frågan till en högre beslutsnivå. Ett annat förslag är att skapa ett särskilt organ som ska förse flera aktörer med kunskaper och planeringsunderlag. Utifrån traditionell svensk samförståndsanda är ytterligare ett förslag att uppmuntra till mer eller mindre fasta samrådsstrukturer eller partnerskap. På sikt hoppas man på informations- och kommunikationsteknikens möjligheter till mer eller mindre varaktig samverkan mellan organisationer på skilda nivåer i samhället.

Den andra huvudgruppen berör *ökad samordning genom stärkta planeringssystem*. Här betonas vikten av att utveckla gemensamma planeringsföresättningar eller att olika sektorer åtminstone utgår från vissa grundläggande antaganden om exempelvis demografi eller ekonomisk utveckling. Den tredje huvudgruppen berör *ökad samordning genom tillfälliga lösningar och speciallösningar*. Här talas om vikten av att skapa "arenor", dels för tvärgående samordning, dels för att förhandla fram gemensamma överenskommelser. En sådan "arena" är riktade satsningar i form av samverkansprojekt. Olika former av förbättrad samordning ses sålunda som en lösning på tilltagande specialisering och sektorisering.

Här behöver en kortare begreppsdefinition göras. Det finns specialformer av samordning, exempelvis samverkan, samarbete, samsyn, samlokalisering eller samstruktur. Samtliga syftar till samordning, men med lite olika betoningar på vad och hur samordning ska ske. Det populäraste begreppet, särskilt i offentlig sektor, är samverkan. Samverkan förutsätter inte strukturella förändringar, exempelvis fusioner av enheter eller organisationer, utan handlar om att utveckla en gemensam syn på gemensamma problem och utmaningar. Det förutsätter att man gör sig bekant med varandras olikheter i form av regelverk och praktiker och på denna grund för samtal om hur man kan komplettera varandra för att nå uppsatta mål. Samverkan kan handla om att förbättra kommunikationen mellan aktörer som behöver samordna sin verksamhet, överbrygga informationsklyftor och förbättra underlaget för gemensamma insatser. Andra former av speciallösningar är att samordningen sköts av nya befattningar som ska agera som lotsar för individer som själva har svårt att hantera flera myndighetskontakter. Brukare efterfrågar i regel enkelhet, snabbhet, tydlighet och mindre byråkrati. I fortsättningen används begreppet samordning som det överordnade, generella begreppet och samverkan i den något smalare mening som angetts ovan.

Specialisering och sektorisering leder å ena sidan till ökat oberoende mellan sektorerna, men leder å andra sidan till motsatsen, ökat ömsesidigt beroende. Det har exempelvis Danermark och Kullberg (2006) uppmärksam-

mat. De hävdar att välfärdens mångfald bidragit till att olika välfärdsaktörer också blivit mer beroende av varandra. Det är därför inte konstigt att samordning i form av samverkan i det närmaste blivit ett mantra för att samordna insatser, förvaltningar, sektorer och politikområden. Samverkan tolkas ofta i offentlig sektor som att olika aktörer som har ett delvis gemensamt uppdrag – exempelvis att nå vissa mål för en målgrupp eller ett politikområde – blir medvetna om vad de andra aktörerna gör i frågan och att man tillsammans förhandlar fram en gemensam grundsyn och arbetsfördelning så att helheten blir bra och målet kan nås.

Men precis som specialisering har samordning/samverkan sitt pris. Samordning och samverkan tar tid, kräver överblick och helhetsperspektiv, diskussioner och enighet om vad olika enheter eller sektorer skall göra och inte göra, vem som skall göra det som verkar hamna ”mellan stolarna” etc. När samordning/samverkan kommit på modet uppmärksammas gärna samordningsvinster, mer sällan samordningskostnaderna. Ändå har forsknings- och utvärderingsstudier påvisat olika typer av hinder vid samverkan. Det rör sig om systemhinder, såsom olika lagar, regler och styrsystem, men också om kulturella hinder såsom olika organisationskulturer och kunskaps-traditioner. En känd sådan studie över olika typer av samverkansinsatser är *Managing to collaborate* (Huxham och Vengen, 2002) där bland annat följande handfasta råd till de som skall samverka återfinns:

- Det tar mer tid än du tror, räkna in det i budgeten.
- Dina samarbetspartners vill ofta annat än du, var därför beredd att försvara vägval men också att göra kompromisser
- Fokusera små delmål (snarare än övergripande slutmål) för det är genom dem som tilliten parterna emellan kan byggas upp.
- Olika professioner tenderar att ha olika språk för att beskriva sin verklighet. Detsamma förefaller gälla olika organisationstillhörighet. Därför ska inte kommunikation underskattas vid samverkan.
- Vänta dig inte att andra organisationer har samma arbetsrutiner och regelverk som ni har. Det som kan vara lätt att genomföra i en organisation kan stöta på stora hinder i en annan.
- Se till att de som ni samarbetar med har mandat och autonomi att besluta i olika frågor, så att de inte i varje fråga behöver vända sig till moderorganisationen.
- Frågan om makt är mycket viktig. Om du är medveten och öppen om din och de andras maktposition, kan man ledigare skapa tillit i samverkanssituationen.

Vi förstår alltså vårt uppdrag som att undersöka förutsättningarna för att

skapa varaktiga regionala plattformar för ungdomspolitiken i de studerade pilotregionerna. Vi gör det utifrån en organisationsteoretisk referensram, som en fråga om att på ett övergripande plan skapa balans mellan specialisering och samordning. En sak till behöver dock redas ut innan vi redovisar vad vi sett i pilotregionerna, nämligen vad som menas med begreppet ”pilotregion”.

Pilotregioner – vad menas med det?

Begreppet ”pilotregion” är en språklig konstruktion som knappast är självklar. Det är en sammansättning av begreppen ”pilot” och ”region”. Begreppet ”pilot” tolkar vi helt enkelt som ett uttryck för satsningens form, ett försök att gå före och pröva något som ännu inte är etablerat. Det görs i projektform, vilket är vanligt. Effekterna av detta diskuteras senare i rapporten.

Det andra begreppet, ”region”, handlar mer om satsningens innehåll, att etablera ungdomspolitik som en regional angelägenhet. Men begreppet region är mer mångtydigt. Det har blivit ett populärt begrepp som används i alla möjliga sammanhang, men oftast som ett geografiskt begrepp, vilket skall täcka något mindre än nationer eller världsdelar men något mer än de ingående delarna. Begreppet region kan stå för något storskaligt som exempelvis Sydostasien, ett samlingsbegrepp på ett antal närliggande länder med vissa gemensamma förutsättningar och överenskommelser i relation till resten av Asien eller världen. Men det kan också vara ett begrepp på en mer småskalig nivå som exempelvis ”Göteborgsregionen”, ett samlingsbegrepp för ett antal närliggande kommuner med vissa gemensamma förutsättningar och överenskommelser i relation till resten av Västra Götaland eller Sverige. En kommun som exempelvis Mölndal kan då ingå i både Göteborgsregionen och Västra Götalandsregionen, där den förra framstår som en delregion av den senare, men inte fullt ut då exempelvis Kungsbacka ingår i Göteborgsregionen men inte i Västra Götalandsregionen. Vad som utgör en region är alltså en fråga om vad olika aktörer kommit överens om att kalla region. Ofta grundar sig detta på traditioner av samverkan mellan exempelvis närliggande kommuner och dessa konstruktioner kan vara starkare än förslag på nya indelningar. Men det finns åtminstone en gemensam nämnare – regioner förutsätts vara en geografiskt *samordnande* länk mellan å ena sidan de ingående delarna och å andra sidan en eller flera överordnade enheter. Så används också begreppet i satsningen på pilotregioner – de är tänkta att samordna de i regionen ingående kommunernas insatser för ungdomar och vara ett gemensamt språkrör för kontakterna med enheter som representerar större helheter, såsom Ungdomsstyrelsen.

Varför skulle kommuner samverka kring ungdomspolitik? Kommunernas insatser för ungdomar på ”den fria tidens arena” regleras inte i lag. Bristen

på reglering komplicerar också samordningen på regional nivå. Alla Sveriges kommuner bedriver någon form av verksamheter riktade mot ungas fritid, annat skulle väcka uppseende och kritik. Men *vad* och *hur mycket* bestämmer varje kommun för sig. Det kan finnas skäl för kommuner att samverka kring sådan verksamhet. Men det kan också finnas skäl för många kommuner att bevaka sitt kommunala självstyre och vara försiktiga i att dras in i åtaganden på regional nivå. Ungdomspolitik handlar dock inte bara om den fria tidens arena. Målgruppen ”unga vuxna” exponeras för en rad offentliga institutioner, däribland kommunala, som kan behöva samordnas utifrån ett regionalt perspektiv.

Balansen mellan specialisering och samordning

Sammanfattningsvis förefaller det inte finnas något universalmedel mot tilltagande specialisering och sektorisering med medföljande ökad samordningskomplexitet. Den ovan gjorda beskrivningen av specialisering och samordning som två dynamiska och ömsesidigt beroende organiseringsprocesser landade i att det finns flera olika insatser som kan genomföras för att övervinna sektoriseringens negativa effekter. Men även strukturer syftande till samverkan och samordning kan efter hand lagras på varandra och då återkommer komplexiteten, fast denna gång i en samordningsskepnad. Organisationer och verksamheter kan specialisera sig på att samordna andra specialiserade verksamheter och kanske till och med konkurrera om samordningsuppdrag. Det kan också finnas andra anledningar att motverka mer samordning. Kommuner kan exempelvis ha skäl att bevaka sina egna, lokalt anpassade ungdomsverksamheter och inte samordna dem med andra kommuner på regional nivå. Utmaningen, som i princip finns vid all organiserad verksamhet, är att finna en väl fungerande balans och jämvikt mellan arbetsdelning och samordning, mellan specialiserade delar och samordnande helhet. Lagom förefaller vara bäst, men vad är lagom i det här fallet?

I nästa kapitel redovisas intrycken från pilotregionerna. Vi vill påminna läsaren om att syftet inte är att döma och sätta betyg på de insatser som gjorts med de begränsade projektmedlen, utan att försöka bedöma de regionala *förutsättningarna* för att utveckla och etablera ungdomsarbetet på regional nivå. Det är nämligen den centrala frågan, något som förklaras senare i texten.

2. Resor till pilotregionerna

De ”pilotregioner” som ingått i satsningen avser följande geografiska områden: Skåne, Kalmar län, Jönköpings län, Göteborgsregionen, Västernorrlands län, Västerbottens och Norrbottens län samt nätverket KEKS med centrum i Göteborgsområdet. Norrland och Götaland men inte Svealand är alltså representerat, däremot finns såväl storstad som glesbygd med. Som utredare med en tämligen begränsad budget har vi dock fått rationalisera vår undersökning av vad som gjorts och vad man planerar att göra i pilotregionerna. Praktiskt innebar detta att vi under vintern/våren 2008/2009 besökte någon centralort i respektive region. Det innebar besök i Luleå, Umeå, Härnösand, Göteborg och Mölndal, Jönköping, Kalmar och Lund. Vi bad respektive projektledare att samla ihop representanter för regionen som varit involverade i att etablera ungdomsarbetet på en regional arena, så att vi kunde genomföra en så kallad fokusintervju. Det innebär ett gemensamt samtal, där vi agerade frågeställare och representanterna fick besvara och diskutera frågorna. Vi ville – och fick i allmänhet – träffa representanter från såväl tjänstemanna- som politikerkårerna. Därtill talade vi med företrädare för Ungdomsstyrelsen vid flera tillfällen. Slutligen presenterade vi vid två tillfällen delar av våra iakttagelser på Ungdomsstyrelsen då även projektledare från de olika pilotregionerna varit närvarande. Dessa sammankomster gav inte bara möjligheter att presentera och testa av några av våra observationer. Samtalen var också ”empiri” i betydelsen att vi vid dessa sammankomster fick höra hur man från Ungdomsstyrelsen och pilotregionerna diskuterat om satsningens ”vardan och varthän”.

2.1 Våra besök i pilotregionerna – en kort metoddiskussion

Ett sätt att utvärdera/utreda frågan om att skapa regionala strukturer för ungdomsfrågor är att göra sig medveten om risken att *ensidigt* studera fenomenet. Vi har här inspirerats av socialpsykologen Johan Asplunds (1980) sätt att betrakta frågan vad som motiverar människan. Han utgår då från Kenneth Burkes (1945) ”motivationsgrammatik”, vilken kan ses som en kritik mot ensidiga studier, vilka har varit och är helt dominerande i samhällsvetenskapen. Vad Asplund genom Burke argumenterar för är att behandla fem olika aspekter av handling, vilka alla är lika viktiga för att förstå ett samhällsvetenskapligt problem: act, scene, agent, agency och purpose. De fem begreppen svarar på följande frågor: *Vad* görs? *När* och *var* görs det? *Vem* eller *vilka* gör det? *Hur* görs det? *Varför* görs det? Först när alla dessa frågor får rimliga svar kan man förstå ett visst handlande och i vårt fall göra satsningen begriplig. Uppgiften här handlar om att utvärdera vad som gjorts, försöka värdera detta för att på denna grundval kunna föreslå framtida handlingsvägar och strategier. Poängen med Asplunds studie är i detta sammanhang att inspirera till frågor om vad som har hänt i pilotregionerna under tiden pengar tillskjutits för att börja skapa regionala strukturer. Sådana *erfarenhetsfrågor* kompletterades med *framtidsfrågor*, om vad man vill åstadkomma och hur man skall nå dit (se frågebatteriet i bilaga 1). Frågorna adresserade olika perspektiv och var tänkta att generera olika bilder kring en regional struktur och vår tanke var att tillsammans med olika fokusgrupper skapa sådana bilder.

Syftet med frågorna var alltså att få tillgång till de erfarenheter, visioner och strategier som man har i pilotregionerna, något som kan fungera som byggstenar i att kunna ge ett välgrundat förslag på följande övergripande och framåtsyftande fråga: *hur bygger man väl fungerande regionala strukturer som kan länka lokalt arbete på kommunal nivå, mellankommunal samverkan och centrala insatser från Ungdomsstyrelsen?*

Vad fick vi ut av besöken? I några timmars samtal med 5-10 regionala aktörer kombinerat med en närmare diskussion med projektledare kommer en hel del uppgifter fram. Karaktären på denna information blev mer åsikts-än faktaorienterad. Det finns säkert flera anledningar till att det blir så. En anledning är att kalla fakta – data om tidpunkter, involverade aktörer, satsade timmar och andra resurser – är svåra att minnas. En annan – och troligen viktigare – anledning är att samtalets karaktär mer gynnar inlägg som handlar om övergripande upplevelser och ställningstaganden. Det är kunskaper om hur satsningen ter sig för deltagarna, snarare än kunskaper om satsningen i sig som vägleder resonemanget. Deltagarna möts några timmar över kom-

mun- och positionsgränser kring en satsning man kanske inte är helt insatt i och styrs av fokusintervjuarna mot att redovisa tämligen övergripande insatser och försöka förklara varför just dessa har gjorts. Det är lätt hänt att man då är ganska avvaktande och helst inte avviker alltför starkt från det allmänna mönstret. Konsensus befordras framför konflikt. Dessutom har vi som människor en benägenhet att försöka framstå som tämligen framgångsrika i vad man gjort eller varit medansvarig i.

Inte desto mindre är ändå vår upplevelse att våra samtalspartners i de besökta regionerna verkligen försökt ge oss sin upplevda syn på vad man gjort och vad man vill göra framåt. Det vi tar del av är en situerad kunskap, det vill säga den befinner sig inom ett socialt och historiskt sammanhang och bestäms helt eller delvis av detta. Men något man som fokusintervjuare måste balansera är önskan att få rediga svar på sina frågor mot vad fokusdeltagarna själva väljer att svara på. Å ena sidan, ett alltför öppet förhållningssätt riskerar att samtal böljar iväg åt att handla om helt andra saker än exempelvis byggandet av regionala strukturer för ungdomsarbetet. Å andra sidan, ett alltför strikt fasthållande vid ett frågebatteri gör att man kanske får svar på frågorna, men missar det som deltagarna egentligen vill eller kan berätta. I valet mellan dessa ytterligheter har vi haft en tendens att hellre lyssna än ta ett kraftigt befäl över diskussionen och tvinga deltagarna att strikt hålla sig till våra frågor. Vår erfarenhet säger oss, i enlighet med ett gammalt talesätt, att ”av det hjärtat är fullt talar munnen”. Fördelen med detta förhållningssätt som fokusintervjuare är uppenbar – deltagarna får utifrån en övergripande fråga associera till det som för dem verkar relevant att säga i sammanhanget. Nackdelen är lika uppenbar – vi får knappast svar på exakt samma sak i alla pilotprojekten. Men samtidigt fick vi, genom att hellre lyssna än tvinga fram uniforma svar, en känsla för vad det rådde konsensus respektive konflikt kring eller när en fråga väckte anklag eller bara dog. Vi styrde alltså samtalen med små medel – utskick i förväg av frågorna, presentation av dagens ämne i början av intervjun, inspel med frågor och följdfrågor. Diskussionen i en fråga kunde ibland glida iväg, alla frågor hann inte alltid behandlas. Men vi tror att en någorlunda ärlig huvudbild framträder. Nedan ser ni resultatet uppdelat under fem rubriker:

- Pilotregionsatsningen – vad har man gjort för de medel man fått?
- Aktörerna i Pilotregionsatsningen – vilka är det? Samverkar man i hela regionen eller bara i delar?
- Om förebyggande och främjande ungdomsarbete – är Pilotregionsatsningen inriktad på att minska vissa problem för vissa ungdomar eller är man ute efter att främja något mer allmängiltigt för regionens alla ungdomar?

- Om regional ungdomspolitik och regional fritidsverksamhet – gäller samverkan ungdomars hela tillvaro eller bara en del av den?
- Idén om regionala plattformar för ungdomsarbete – är man för eller emot idén? Om man är för – hur skall den organiseras?

Som brukligt har vi skrivit om våra iakttagelser huvudsakligen i imperfekt. Konsekvensen av detta kan vara att läsaren uppfattar att beskrivna företeelser enbart är historia och inte längre föreligger. Så är dock inte fallet.

Som påtalades i inledningskapitlet var satsningen en gemensam angelägenhet för Ungdomsstyrelsen och berörda pilotregioner. I beslutsbrevet till pilotregionerna fanns följande generella formulering: *”Stödet ska användas till att bygga upp strukturer för att vara en regional plattform för kvalitets- och kompetensutveckling för den sektor som verkar på ungdomars fritidsarena. För att säkra långsiktighet förutsätts en politisk förankring med kontinuerlig dialog mellan politiker och tjänstemän. I stödet ingår att genomföra en årlig regional konferens med nationell profil för att synliggöra situationen och insatser för ungdomar i utanförskap. Detta kan ske utifrån olika metodiska teman som kvalitetsarbete, civila samhällets betydelse, fortbildning, internationellt utbyte, ungas situation och mötesplatser för ungdomar.”*

2.2 Skåne

Vi besökte Skåne den 26 januari 2009. Mötet hölls i Regionens Hus i Lund med representanter från kommunförbundet och sju kommuner, såväl politiker som tjänstemän (Svalöv, Sjöbo, Hörby, Kävlinge, Simrishamn, Hässleholm och Malmö).

Pilotregionsatsningen i Skåne

”Kommunförbundet Skåne tilldelas 1 485 000 kronor till fortbildning av personal som arbetar med ungdomsfrågor. De ska också göra en analys av ungas situation i Skåne. Dessutom ska stödet gå till nätverksarbete och samverkan mellan kommunerna.”

Till skillnad mot projektledaren hade kommunrepresentanterna överlag svårt att beskriva vad projektmedlen hade använts till. Man uppgav att ungefär 250 personer varit involverade i tre nätverk för fritidsledare, varav merparten fanns i de fyra stora kommunerna, medan övriga 29 kommuner haft sammantaget 100 deltagare. Här nämndes fortbildning av yrkesgruppen och utbildning av ungdomscoacher som exempel. Man hade alltså satsat på att knyta samman och förstärka den yrkesgrupp som arbetar med ungdomars fritid. Det är möjligt att Pilotregionsatsningen här blandades samman med satsningen på kompetensutveckling, men det är i så fall en vanlig sammanblandning också

i andra pilotregioner. Men det var svårt att få kläm på varaktiga spår i byggandet av någon regional struktur för ungdomsarbetet.

En fråga som diskuterades var målgruppen för Pilotregionsatsningen – vad menade man med begreppet ”ungdomar”? Vi fick högst olika definitioner, från det bredaste spannet på 3–25 år till det smalaste på 10–17 år eller 13–20 år. Frågan kan verka oviktig när det gäller att samverka över kommungränser, men har man så skilda uppfattningar om vilka insatserna skall riktas mot kan det lätt uppstå missförstånd eller rent av misshälligheter. Dock verkade tonåringar betraktas som kärngruppen och minsta gemensamma nämnare för flertalet.

Aktörerna i Skåne

I Skåne finns traditionellt ett samarbete över kommungränser i fyra ”delregioner”, kommunerna i Skånes fyra ”hörn” – nordväst, sydväst, nordost och sydost. I ett storstadsområde som Malmö med omnejd var integrationsfrågor heta och något man hade gemensamma intressen av att samverka kring, men där såg man sig ha mer likheter med andra storstadsregioner än med angränsande småkommuner. För landsbygdskommuner i sydost, såsom Sjöbo, var samverkan kring utbildning eller trafikfrågor mer centrala.

När det gällde ungdomsarbete föreföll således Skåne inte vara ett gemensamt aktionsområde för ungdomsarbetet utan sågs snarare som en rent administrativ enhet. Följdriktigt tonades Kommunförbundet Skånes roll ner en hel del i vårt samtal och sågs mer som plattform för mycket avgränsade frågor, exempelvis gemensamma ansökningar vid nya utlysningar om medel eller samordning av utbildningssatsningar. På kommunförbundets webbplats fanns förvisso en del att läsa om ungdomsfältet, men det återspeglades inte i vårt samtal.

Vår bild är att det kommunala självstyret betonades hårt i Skåne. Att Skåne utgör en av Sveriges två hittillsvarande formella regioner märktes inte så mycket när det gäller synen på ungdomspolitisk samverkan i Skåne. Istället framhölls ”de fyra hörnen” och kanske också Malmö med sin storstadskarakter som naturlig grundval och geografisk gräns för samverkan.

Om förebyggande och främjande ungdomsarbete i Skåne

Det verkade inte vara ungdomar i allmänhet – oavsett ålder – som var föremål för kommunernas insatser, även om alla bekände sig till ett sådant åtagande rent generellt. Snarare betonades insatser för ungdomsgrupper med vad man upplevde ha särskilda behov, såsom ungdomar med invandrarbakgrund, funktionshindrade ungdomar, ungdomar ”på glid”, ungdomar med viktproblem eller flickor. Exempelvis hade ett sektorsövergripande arbete för över-

viktiga barn bedrivits, med fritid, sjukvård, folkhälsa och skola inblandade (Skutt-projektet). Det kan tolkas som en skånsk inriktning mot *förebyggande insatser* snarare än främjande – nackdelar som vissa ungdomsgrupper har skall kompenseras så att avståndet krymper gentemot en tänkt majoritet. Men den bilden var långt ifrån enhällig, exempelvis tryckte en representant från en i Skåne centralt belägen kommun på vikten av att unga själva kan ta ansvar och borde involveras mer. Sammanfattningsvis verkar man dock mer inriktad på *vissa ungdomsgrupper* snarare än hela ungdomskategorin, på förebyggande snarare än främjande.

Om regional ungdomspolitik och regional fritidsverksamhet i Skåne

Skall man samverka kring ungdomars hela tillvaro eller fokusera på ungas fritid och låta andra aktörer sköta övriga utmaningar? Frågan väckte en del anklang, men någon enhällig uppfattning märktes inte. Det fanns exempelvis synpunkter på att andra aktörer på ”ungdomsmarknaden” borde agera mer kraftfullt, exempelvis borde skolan fånga upp och problematisera de livsstilar som sprids på den kommersiella marknaden. Å ena sidan tenderade skolan att monopolisera ungdomsarbetet och se sig som ensam aktör och därför borde skolan ändra sig och inte aktörer som arbetade med fritid eller kultur. Å andra sidan borde ungdomsarbetet på den fria tidens arena kanske integreras i skolan, då skolan har en stark ställning som lagreglerad verksamhet och därmed kunde statusen på frågor som har med ungdomars fritid och kultur höjas. Resonemanget antydde ett antingen/eller-förhållande till andra aktörer som har ungdomar på sin agenda – antingen är de dominanta konkurrenter som borde ändra sig eller så får faktum accepteras och man låter sig integreras under skolans beskydd.

Samtidigt framfördes tanken att ungdomsfrågor kanske inte borde ses som ett eget område, då riskerar ungdomar att isoleras från andra samhällsgrupper. Ur den aspekten borde man nog avveckla exempelvis ungdomsgårdar och i stället satsa på allaktivitetshus, fiskeklubbar eller musikverksamhet öppna för alla samhällsmedborgare. Här öppnade man för tanken att ungdomar inte borde betraktas som en särskild kategori över huvud taget, då en sådan klassificering riskerar att öka åtskillnaden i samhället.

Sammantaget fick vi uppfattningen att man inte riktigt bestämt sig för hur man ville gå vidare med ungdomsarbetet. Å ena sidan fanns en självbild av att befinna sig på den svaga fritidsarenan för ungdomar, där andra och starkare aktörer antingen borde ge större plats till den fria tidens arena eller ta den under sina vingars beskydd. Å andra sidan borde man kanske ge upp hela tanken på ungdomsarbete som ett särskilt arbetsområde och istället satsa

på mer generella samhällsutvecklande åtgärder. Sektorsövergripande ungdomsarbete föreföll inte finnas som praktik, inte ens som mer utarbetad idé.

Idén om regionala plattformar för ungdomsarbetet i Skåne

När det gäller mellankommunal samverkan betraktades underifrånstyrda behov i Skånes olika delregioner vara huvudspåret. Man ansåg att regional samverkan måste byggas underifrån genom att kommuner samverkar frivilligt i de frågor där man har gemensamma behov. Man efterlyste mindre förpliktiggande erfarenhetsutbyten mellan kommuner, samverkan borde vara mer pragmatisk och i stället för fasta strukturer förordades mer flexibla, ”flödande” processer. Bland de områden som sågs som lämpliga för sektorsvis kommunal samverka nämndes utbildnings-, folkhälso-, ungdomsmottagnings-, trafik- och demokratifrågor.

Invändningar restes därför mot alltför hårt styrd och strukturerad samverkan. Sådan kunde bli alltför centralstyrd. Värdet av permanenta regionala strukturer för ungdomsarbetet ifrågasattes. Kommunförbundet i Skåne sågs som en lämplig arena för samverkan, men bara i övergripande frågor som exempelvis utbildningar eller informationsspridning. En alternativ eller kompletterande arena som nämndes var de regionala strukturer som ideella föreningar byggt upp.

Den hierarkiska relationen till centralmakten diskuterades också. Den allmänna inställningen var att Ungdomsstyrelsen inte kan vare sig känna till eller detaljstyra insatser som görs i kommuner runt om i Sverige – det kommunala självstyret betonades. Ungdomsstyrelsens roll borde snarare vara att komma med stimulansmedel och goda exempel som kommuner kunde lära något av, inte minst de små kommunerna.

Sammanfattning av pilotregion Skåne

Skåne verkade inte vara en naturlig plattform för regional samverkan, annat än i mycket övergripande frågor. Samverkan ”underifrån” i ”de fyra hörnen” förordades. Det kan dels bero på tradition, dels på att man i respektive hörn av regionen upplevde sig ha ungefär samma utmaningar. Man verkade allmänt värja sig mot tanken på en mer fast organiserad samverkan, åtminstone när det gällde ungdomsfrågor. Ungdomsstyrelsen betraktades mer som ett serviceorgan för kommunerna än som ledande och samorganiserande i ungdomsarbetet. Motvilligheten att ta ett regionalt och sektorsövergripande grepp i ungdomsarbetet i regionen kan möjligen bero på att man saknar samsyn om såväl vilken målgruppen är, som om vad och hur man borde samverka både geografiskt och sektoriellt. I stället ville man gå vidare på redan upptrampade stigar med samverkan inom något av de fyra hörnen i de frågor på den fria tidens arena där man såg sig ha gemensamma utmaningar.

2.3 Kalmar län

Kalmar besöktes den 30 mars 2009 i regionförbundets lokaler. Fokusintervjun blev något kaotisk, delvis beroende på att den ordinarie projektledaren var föräldraledig och fick medföra sin baby för att kunna delta, delvis för att vi sökte upprätta en nätlänk med en politiker på distans, men tekniken krånglade. Tillsammans bevistades fokusmötet av två politiker, ett par representanter för Kumulus, en tjänsteman som ansvarade för ”Goda mötesplatser” samt den tjänstlediga projektledaren och vi själva som utredare.

I Kalmar län finns en stark historia av ungdomsarbete. Sedan 1995 har man drivit Ungdomsparlamentet och sedan 2004 har man haft ”Ung agenda” för ungdomar i gymnasieåldern, en workshop-liknande aktivitet som syftar till att göra unga människors röster hörda för politiker. Samma år fick man medel från Ungdomsstyrelsen för att vara en ”regional stödjepunkt”.

Pilotregionsatsningen i Kalmar län

”Regionförbundet Kalmar län beviljas 1 460 000 kronor. De ska etablera ett permanent nätverk för erfarenhetsutbyte mellan dem som arbetar med ungdomar. Regionförbundet ska också ta fram statistik för hur unga har det i Kalmar län samt utveckla ett center för internationellt arbete”.

Pilotregionsatsningen i Kalmar län beskrevs som byggd på fyra byggstenar: a) ”Det goda mötet” som handlade om ett verksamhetsperspektiv på ungdomsfrågan, b) ”Kumulus” som handlade om internationellt utbyte, c) ”LUPP” som handlade om att mäta olika indikatorer på hur ungdomar mår och vad de tycker, samt slutligen d) gränssnittet politik – medborgare/ungdom. De här fyra delarna behandlas under de rubriker nedan som de hör till.

De medel som man fick för att pröva att bygga en regional plattform för ungdomspolitikerna användes alltså snarast för att förstärka det regionala arbete som redan hade startats i Kalmarregionen. Ungdomsstyrelsens projektmedel blev på så sätt ytterligare smörjmedel för en redan pågående regional satsning.

Aktörerna i Kalmar län

I Kalmar län betonades samverkan över hela länet snarare än samverkan mellan kommuner i delar av länet. Inte minst politikerna framhöll vikten av samverkan i hela regionen och ibland också för en ännu vidare blick i det att man varnade för regionala inlåsningar. Inte minst viktigt i regionen var att delta i Östersjösamarbeten där bland annat ovan nämnda Kumulus spelade en roll. Ett annat exempel på att se regionen som en stark enhet var spridningen av LUPP som ett instrument för att skapa jämförelse mellan olika kommuner i regionen och väcka en diskussion om regionalpolitiska fördelningsfrågor

kopplade till ungdomsfrågan. Vårt intryck var att man aktivt arbetade med att inte bara samla in information utan också med att sprida LUPP-bearbetad information. Erfarenheten av regionsamarbetet kring ungdomspolitikerna är positiv. Alla kommuner såg behov av att verka i ett lite vidare sammanhang, att kunna jämföra sig med varandra och även lära i en närmiljö.

Ytterligare ett exempel på regiontänkandet var nätverksarbetet ”Det goda mötet” för de som möter ungdomar på den fria tidens arena – fritidsledare, bibliotekarier, fältassistenter och andra. Det hade fungerat som mötesplatser med tematiska träffar, det vill säga erfarenhetsutbyte och påfyllnad av kompetens i ämnen som samhällsutveckling och unga på landsbygden. Vi fick flera fylliga beskrivningar av aktiviteter i regionens 12 kommuner, alla med ett perspektiv på främjande. Också ”Det goda mötet” handlade om att se allt från en positiv sida, att skapa toleranta ungdomar snarare än att behöva förebygga rasism när sådan väl blommat ut. Det gjordes genom att skapa bryggor mellan ungdomar och politiker, forskare och praktiker över hela länet.

Sammantaget var tveklöst staden Kalmar noden i Pilotregionsatsningen, men hela det geografiska området verkade vara aktivt i satsningen och någon hierarkiskt uppdelad region var inte märkbar.

Om förebyggande och främjande ungdomsarbete i Kalmar län

Det fanns en tydlig betoning på ”unga som resurs” i Kalmar. Att se unga som resurs, istället för som ett resurskrävande problem som skall botas, ger en klar indikation på en främjande snarare än förebyggande ambition. Synsättet förklarades delvis av att sydöstra Småland är en avfolkningsbygd, där man vill vara attraktiv för det uppväxande släktet så att trenden kan brytas. Vi fick exempelvis beskrivningar på att det finns områden där begravningsbranschen var den enda expanderande näringen. Att se unga som resurs innebär här också att se till hela ungdomsgruppen snarare än till vissa ungdomskategorier. Ett exempel på denna grundhållning är Kumulusprojektet, som blivit en löpande verksamhet i form av en ideell förening där länets kommuner är medlemmar. Fokus låg på internationellt ungdomsutbyte där man tar emot volontärer från EU utifrån Europeiska volontärverksamheten. Denna satsning har också fått stöd från Ungdomsstyrelsen.

Främjandeperspektivet, att se unga som resurs, kan också ha fått näring från en i länet inflytelserik före detta fritidsledare, nuvarande professorn i kultursociologi Mats Trondman på Växjö universitet, som ofta föreläst och deltagit i diskussionen kring ungdomsarbetet i länet.

Om regional ungdomspolitik och regional fritidsverksamhet i Kalmar län

Som beskrivits ovan gjordes en hel del för att förbättra samverkan i länet på den fria tidens arena. Men det fanns också ambitioner att samverka över sektorsgränser när det gällde länets ungdomar. Projektledaren för pilotregionen såg det som att man befann sig i en *brytningstid*, från att enbart fokusera på ungdomars fritid till att se ungdomar som en resurs för bygdens överlevnad, en resurs för regionens utveckling. Utgångspunkten var snarare demokrati- än folkhälsoperspektivet, det vill säga främjande snarare än förebyggande. LUPP sågs som ett instrument att jobba sektorsövergripande med ungdomsfrågor, exempelvis fritid, skola och arbetsliv. Bland de fem-i-topp-frågor som ungdomarna själva hade lyft fram fanns bland annat kollektivtrafik i länet, rasism och vikten av att skapa mötesplatser, det vill säga frågor som också hanterades av andra aktörer än de på den fria tidens arena. LUPP mäter skola, folkhälsa, arbetsmarknad, fritid, alltså ungdomars hela tillvaro. Det är då viktigt att få fram ”hårda data” om detta, för det fungerade som beslutsunderlag. De närvarande politikerna betonade också vikten av att alla i regionstyrelsen fick en ökad förståelse för ungdomsfrågan. Man höll på att inventera vilka behov rörande kunskap som politikerna behövde för att kunna agera mer främjande, bland annat en enkät. När de väl såg betydelsen av ungdomsfrågan och hur den skar över flera olika verksamhetsfält skulle de förhoppningsvis komma att fatta klokare beslut. Man såg också vikten av att arbeta med kulturen som ett medel för att få ungdomar att engagera sig och vara med i den regionala utvecklingsplanens framväxt. 2010 skulle ungdomar bli ett synligt mål i den regionala utvecklingsplanen som ett övergripande mål, där man bland annat ville se ett högt valdeltagande i Europaparlamentet. Man engagerade sig därför i frågor som synes viktiga för ungdomar oavsett sektoriell hemhörighet, exempelvis gällande E-hälsa, folkhögskolor och ungdomsmottagningar.

Idén om regionala plattformar för ungdomsarbetet i Kalmar län

Regionförbundet ansvarade för den regionala utvecklingspolitiken. På webbplatsen fanns ”Ungdomsfrågor” på samma nivå som exempelvis ”Näringsliv och tillväxt” eller ”Kultur”. Regionförbundet verkade generellt sett ha en stark ställning i länet som motor för att driva olika politikområden, däribland ”ungdomsfrågan”. Man verkade positiv till att skapa någon form av fast organiserat, sektorsöverskridande organ som hanterade hela länets ungdomspolitik. Att ”Det goda mötet” omvandlats från tillfälligt projekt till löpande verksamhet i form av ett regionalt nätverk med stöd av länets kom-

muner talade också i den riktningen. Också Kumulus drevs som en förening med löpande verksamhet.

I pilotregionen verkade alltså kommunerna stödja idén om att tillsammans bygga upp en stark regional plattform som kunde driva regiongemensamma frågor både uppåt/utåt och nedåt till de egna kommunerna. På denna arena såg man positivt på att utveckla en regional ungdomspolitik kännetecknad av ett främjandeperspektiv.

Sammanfattning av pilotregion Kalmar län

Vår undersökning i Kalmar län tyder på rätt vittgående ambitioner och verksamheter för att driva ungdomspolitik brett över hela länet och på ett sektorsöverskridande sätt. Då vi inte studerat faktiska handlingar utan bara tagit del av presentationens logik kan vi inte uttala oss om vad som faktiskt gjorts och görs, men vi har fått en tämligen god berättelse om allt man gjort och vill göra. Berättelsen var engagerande och visade på att man både ville och trodde att man kunde göra en skillnad för ungdomar i Kalmar. Berättelsen var inte snäv i betydelsen att den fokuserade på traditionellt ungdomsarbete på fritidsgårdar, utan man ville gärna se ungdomsfrågan i ett vidare perspektiv där internationellt utbyte, företagsamhet, regional utveckling, demokratiskt inflytande och mätbarhet utmärkte arbetet. Ovanpå det framstod regionförbundet som starkt med tydligt mandat från kommunerna och med förmåga att få med sig kommunerna i länet.

2.4 Jönköpings län

Fokusintervjun i Jönköping ägde rum den 3 mars 2009 i fritidsförvaltningens lokaler i Husqvarna. Ett halvdussin tjänstemän med fokus på ungas fritid deltog från regionförbundet och kommunerna i länet, främst från Jönköping.

Pilotregionsatsningen i Jönköpings län

”Jönköpings län tilldelas 700 000 kronor för att bedriva ett projekt som ska involvera det lokala föreningslivet i gemensamma aktiviteter. Vidare ska också samspelet mellan kommunerna i Jönköpings län utvecklas”.

I Jönköpings län betonades att Pilotregionsatsningen ”ägdes” av fritidscheferna i länets kommuner. Man hade bland annat drivit ett projekt kallat ”Framtidens mötesplatser”, där 13 kommuner deltog. Man uppgav att satsningen på kompetensutveckling har varit uppskattad, det ville man fortsätta med. Likaså ville man att alla kommuner gör LUPP:en så att man kunde jämföra mellan kommuner och över tid. Fick man nya medel ville man använda dem för att utveckla ungdomars engagemang, tillsätta ”ungdomsansvariga” som

vaktade på beslut så att ungdomar inte diskriminerades och lära av föreningslivets sätt att arbeta, inte minst Pingstkyrkan som drog 2 000 ungdomar varje vecka till ungdomstillställningar.

Aktörerna i Jönköpings län

Jönköpings län är ett landsbygdsområde med ett antal industriellt inriktade små orter men med en större, dominerande stad i norr, Jönköping med cirka 125 000 av hela länets cirka 300 000 invånare. Här fanns enligt våra sagesmän en spänning med Jönköping som låg ”före” och snabbt hängde på nya trender – något som gjorde att Jönköping medvetet måste hålla tillbaka initiativ då Jönköping annars uppfattades som ”storebror” av de mindre kommunerna i länet. Denna skillnad gjorde också att länet fick en lång startsträcka vid regionsatsningar – spänningen mellan storstad och landsbygdskommuner måste hanteras varsamt. Länet var samverkansmässigt uppdelat i flera områden som GGVV (Gislaved, Gnosjö, Värnamo och Vaggeryd), Höglandsförbundet och Jönköpingsområdet. Flertalet kommuner var avfolkningshotade, vilket ledde till exempelvis konkurrens om gymnasieskolor för att inte tappa ungdomar.

I Jönköpings län utgjorde alltså Jönköping den ledande aktören. Samtidigt fanns ett delregionalt mönster liknande det som vi såg i Skåne. Från regionförbundet hävdades att länet kännetecknades av starka sociala strukturer och en tradition att samverka över kommun- och andra gränser. Samverkansandan var dock inte uttalad i ungdomsfrågor. Politikerna föredrog regional industripolitik och ungdomspolitik hanterades främst inom respektive kommun.

Om förebyggande och främjande ungdomsarbete i Jönköpings län

Också i denna fokusgrupp definierade man målgruppen ”ungdomar” olika, en såg det som enbart tonåringar och andra som unga upp till 24 år. Men målgruppen kunde också ses som de som arbetade med ungdomar.

Från Jönköpings kommun hävdades att man var väldigt aktiva i kommunen när det gällde ungdomsarbete. Man samverkade bra mellan kultur, fritid, skola och sociala myndigheter, man ”sitter i samma korridor”. Bilden av den goda samverkan över sektorer delades dock inte av alla. Först när diskussionen backade till utsagan att samverkan tar tid att bygga upp, så nåddes enighet. Satsningen på breda främjandefrågor kunde vara exempel på trögheten – ansvaret för sådant låg på olika funktioner i länet.

Om regional ungdomspolitik och regional fritidsverksamhet i Jönköpings län

På regionförbundet fanns en ambition att unga skulle integreras i samhället och man ville lyfta upp ungdomspolitik på det regionpolitiska planet. Men

mer akuta frågor fick alltid företräde, liksom äldre frågor och frågor som rörde de i arbetsför ålder. Sektorsövergripande ungdomsfrågor var alltså relativt lågprioriterade på den arenan. Det övergripande intrycket var att man i pilotregionen gärna talade om en sektorsövergripande ungdomspolitik, men man verkade för att utveckla ungdomsarbetet på *den fria tidens arena*, en bild som inte minst förstärktes av att fritidscheferna "ägede" Pilotregionsatsningen.

Intresset av att betona ungdomsarbetet på den fria tidens arena förstärktes när någon ritade en karta. Högst upp ritades en ring som markerade de 13 fritidschefer som ägde pilotregionprojektet. Därunder ritades en cirkel med "fritidare" som delades upp på fyra underavdelningar: bad, anläggningar, fritidsledare och administration. I höjd med "fritidare" fanns en annan cirkel: "Pusam", ett i Jönköpings län gemensamt projekt för kompetensutveckling och utbildning. Sedan gjorde ett streck från Pusam ner till de fyra underavdelningarna med betydelsen att Pusam och de fyra skulle skapa starkare band horisontellt. Regionalt kanske man kunde säga att det fanns tankar att utveckla en mer integrerad regional fritidsverksamhet för ungdomar, medan idéerna om en mer allomfattande regional ungdomspolitik mer föreföll att handla om att avspegla Ungdomsstyrelsens krav och förväntningar.

Idén om regional plattform för ungdomsarbetet i Jönköpings län

Enighet rådde om att det främst var de små kommunerna i länet som hade mest att vinna på att en regional plattform för ungdomspolitiken byggdes upp. De små kommunerna hade små möjligheter till att exempelvis ge kompetensutveckling till sina fritidsledare och andra vuxna som mötte unga på deras fritid och de hade små möjligheter att arbeta upp bra kontaktytor gentemot Ungdomsstyrelsen, möjligheter som lättare kunde tas tillvara om en sådan struktur byggdes upp.

De som hade synpunkter på formen av en sådan regional struktur förordade en fastare struktur, bestående av ett gemensamt nät av "fritidare" vilka inte bara skulle innefatta fritidsledare utan också exempelvis badmästare och andra som kom i daglig kontakt med ungdomar på deras fritid. En sådan regional struktur av fritidsledare kunde bilda basen i en regional struktur för ungdomsfrågor. Tankarna kretsade alltså kring att bygga upp en fast, gemensam struktur för samverkan på den fria tidens arena. Vilken status denna struktur skulle ha i relation till stora och små kommuner diskuterades inte och att den skulle begränsas till fritidsarenan verkade självklart.

Sammanfattning av pilotregion Jönköpings län

I Jönköpings län var projektet parkerat på regionförbundet, men förbundet föreföll inte ha en stark ställning bland länets kommuner. Man beskrev att det fanns en historia i länet av att samverka mellan kommunerna, inte länsövergripande utan i olika delregioner, där också några kommuner stod utanför sådan delregional samverkan. Dessutom hade ungdomsfrågorna en tämligen svag ställning på regionförbundets agenda. Därtill beskrevs en spänning mellan den dominerande kommunen – Jönköping – och länets övriga mindre kommuner. Det var främst de mindre landsbygdskommunerna som förutsattes ha ett intresse av att en regional struktur för ungdomsfrågor förstärktes i länet – Jönköping klarade sig ändå av egen kraft. Ungdomsarbetet skulle i så fall handla om ungas fritid, idéer om regional ungdomspolitik förefaller avlägset.

2.5 Göteborgsregionen

Vi träffade tre tjänstemän som representanter för GR (Göteborgsregionens kommunalförbund) och en tjänsteman från nätverket KEKS i Göteborg den 8 september 2009.

Pilotregionsatsningen i Göteborgsregionen

”Göteborgsregionens kommunalförbund beviljas 1 000 000 kronor (varav hälften avsattes för denna utvärdering, vår anm.). De ska bygga upp regional kunskap om ungdomar och utsatthet. Vidare ska de arbeta med förebyggande och främjande insatser. Dessutom ska Göteborgsregionen ansvara för att utvärdera samtliga regionala projekt.”

I Göteborgsregionen – ett samverkansorgan för 13 kommuner i och runt Göteborg – skilde man inte så hårt på de medel man fått från Ungdomsstyrelsen för kompetensutvecklande respektive pilotregionsbyggande aktiviteter. Man såg det som medel vilka skall användas för förebyggande och främjande åtgärder på ungdomars fria tid, bland annat för fritidsledares kompetensutveckling. Det skulle medverka till att skapa en hållbar utveckling, något som Ungdomsstyrelsen och SKL uttryckte i sin inbjudan när medel söktes.

En del av satsningen investerades i en seminarierie kallad MIR – Människa I Riskzon. Seminarierna riktade sig till tjänstemän som har med ungdomar att göra i exempelvis kommunerna eller försäkringskassan och lockade ett hundratal besökare per seminarium, lite beroende på ämne. Syftet var att sprida kunskap om ungdomar i olika typer av riskzoner och innehöll bland annat forskningsöversikter. En annan satsning var Pinnocchio-projektet, ett utbildnings- och nätverksskapande projekt kring normbrytande beteende. Man lade också medel på att stärka fritidsledarna genom utbildningar och

validering av vad de åstadkommer. Medlen satsades alltså främst på kompetensutveckling och i mindre utsträckning på att skapa varaktiga plattformar för regional ungdomspolitik.

Aktörerna i Göteborgsregionen

GR hade inget uppdrag att samordna kultur- och fritidspolitiken, sådant hanterades av de enskilda kommunerna. Det gjorde GR till ett undantag jämfört med de andra pilotregionerna. Detta förhållande menade man hade styrt hur projekten utformats och drivits.

GR var beroende av att medlemskommunerna såg samma behov av vad GR skulle ägna sig åt. Normalt var det någon av kommunerna som ”lyfte” en fråga, sedan anslöt sig eventuellt andra kommuner. Om uppslutningen var väldigt stark, gick frågan till GR:s styrelse för beslut. Själva konstruktionen blev en sorts garant för att det som gjordes i GR:s regi också hade ett stöd, eller åtminstone ett medgivande, i hela det geografiska området. I GR:s fall betydde detta bland annat att man för projektpengarna startade projekt där man engagerade ungdomskunniga personer och arrangerade sammankomster där syftet var att sprida ungdomskunskap till tjänstemän i Göteborgsregionen som ofta kommer i kontakt med ungdomar.

Inom GR fanns emellertid en FoU-organisation kallad FoU i Väst/GR och där utgjorde ungdomar ett forsknings- och utvecklingsområde. Medlen för att driva forsknings- och utvecklingsarbete kring ungdomar kom till stor del genom att man ansökte och fick projektmedel från en rad olika finansierare. I detta arbete hade man varit tämligen framgångsrik och många projekt kring ungdomar bedrevs kontinuerligt.

I anslutning till GR, men inte inom ramen för Ungdomsstyrelsens satsning på pilotregioner, fanns även annan samverkan med ungdomar som målgrupp. En sådan större satsning var Ung & Trygg, ett samarbete mellan Göteborgs Stad, Mölndals Stad, Polisen och Åklagarmyndigheten i Göteborg samt allmännyttans bostadsbolag, Förvaltnings AB Framtiden. Det beskrevs som ett strategiskt samarbete för ungdomar som löpte risk att hamna i kriminalitet och annat utanförskap. FoU i Väst/GR följde det här arbetet och har skrivit flera rapporter om olika aspekter av satsningen.

Om förebyggande och främjande ungdomsarbete i Göteborgsregionen

Då kultur- och fritidspolitik låg utanför GR:s mandat, kom frågor som berörde ungdomar in på GR-scenen i andra skepnader, såsom frågor rörande Göteborgsregionens arbetsmarknad, utbildning, kompetensutveckling eller socialpolitik. Med pilotprojektmedlens hjälp uppmärksammades alltså ung-

domars situation i samhället genom exempelvis seminarieriet MIR och det utbildnings- och nätverksskapande projektet Pinnocchio. Här hade man fokuserat på att sprida kunskap om *förebyggande* insatser.

Fokus på FoU i Västs forsknings- och utvecklingsarbete när det gällde ungdomar har också legat på *förebyggande* insatser. Olika förebyggande-aspekter för särskilda barn- och ungdomsgrupper har studerats, exempelvis kunskapsöversikter om GHB och cannabis, hur otrygghet kan minskas och stadsdelar kan göras tryggare, eller hur utanförskapet för funktionshindrade ungdomar kan minskas genom att förutsättningar för sysselsättning och arbete skapas. Men det fanns också exempel på projekt med ett bredare, mer *främjande* syfte som exempelvis lärandecirklar för chefer kring unga vuxnas livsvillkor eller hur man bättre skulle kunna integrera skolan med förskolan. Man ägnade sig mycket åt att sprida kunskap om ungdomar och hade bland annat skapat ett halvdagsprogram som gått på turné från Malmö i söder till Skellefteå i norr. Programmet behandlade hur ett främjande ungdomsarbete kan gestaltas i form av exempelvis ungdomars lärande på fritidsgårdar och hur yrkesgrupper kan samverka för att utveckla ett främjande ungdomsarbete på deras fritid.

Så bilden av GR blir dubbel gällande inriktningen av ungdomsarbetet. Pilotprojektmedlen hade främst gått till att brett sprida kunskap om ungdomar i riskzoner med ett förebyggarperspektiv. I den löpande verksamheten agerade FoU i Väst i ungdomsfrågan, men då utifrån både ett förebyggande- och ett främjande perspektiv.

Om regional ungdomspolitik och regional fritidsverksamhet i Göteborgsregionen

På GR hade projektmedlen använts brett för att diskutera och sprida kunskap om ungdomars livsvillkor i stort, exempelvis studier, arbete, boende, sociala situation etc. På FoU i Väst fokuserade man främst sitt forsknings- och utvecklingsarbete på den fria tidens arena och där sågs fritidsledare som en tydlig avnämargrupp.

Också när det gällde vidden av insatserna framkom en dubbelhet. I den löpande verksamheten agerade FoU i Väst i ungdomsfrågan, men då främst genom forsknings- och utvecklingsinsatser inom fritids- och kulturområdet. På GR hade projektmedlen använts för att sprida kunskaper *om* ungdomars situation till de grupper man brukar rikta sig till, tjänstemän inom Göteborgsregionen som hade ungdomar på agendan. Projekten hade dock haft en bred ingång och sett till ungdomars hela livssituation, inte bara till deras fritid.

Idén om regional plattform för ungdomsarbetet i Göteborgsregionen

Inom GR förhöll man sig försiktigt avvaktande till att bygga en regional plattform för ungdomspolitik. Man såg Pilotregionsatsningen som en satsning som drevs från Ungdomsstyrelsen och man var inte riktigt på det klara med varför Ungdomsstyrelsen egentligen ville bygga nya strukturer. Idén om regionala organ betraktades snarare som ett tidens svar och inte något som Ungdomsstyrelsen hade värkt fram själva. Därtill var kommunerna avvaktande av andra skäl till riktade satsningar, erfarenheten var att staten inte gör långsiktiga satsningar utan istället lade pengarna på nya satsningar och projekt.

På frågan vad respondenterna ville göra om Ungdomsstyrelsen gav nya projektmedel svarade man att den frågan borde ges till regionens politiker. Några förslag vad nya projektmedel borde användas till var att satsa på att motverka ungdomsarbetslöshet och hedersrelaterat våld. Men framför allt borde man skapa förutsättningar för att bidra till ett vettigt liv för ungdomar, bland annat genom att samverka mer med föreningslivet. Man såg alltså gärna en bredare ingång i ungdomsarbetet, men man upplevde sig beroende av statliga projektmedel och syftet med dessa.

Ett sätt att skapa en mer fast organiserad regional ungdomspolitik och krympa avståndet mellan centrum och periferi i ungdomspolitik vore att decentralisera Ungdomsstyrelsen. Man sade sig vara beredd att stå för lokaler om tjänstemän på Ungdomsstyrelsen flyttade till Göteborg och andra regionala centra och verkade direkt i den regionala myllan, på motsvarande sätt som Socialstyrelsen hade regional verksamhet. Tanken på en underifrån initierad process, att kommunerna lade en del av sina medel på ett regionalt organ som kunde stödja och styra det kommunallokala ungdomsarbetet, sågs alltså inte som vare sig framkomlig eller aptitlig. Däremot var man öppen för en uppifrån initierad process, där Ungdomsstyrelsen skaffade sig regionala tentakler genom en decentraliserad utlokalisering.

Sammanfattning av pilotregion Göteborgsregionen

Sammantaget sade sig företrädare för Göteborgsregionen ha fått ut mycket av de medel som Ungdomsstyrelsen satsat på att bygga varaktiga regionala strukturer. Men det man gjort hade varit att satsa på kunskap och lärande om ungdomar, som riskerade, eller levde i, utanförskap. Ingången i satsningen var livsperspektivet, snarare än det smalare fritidsperspektivet. Målgrupperna var fritidsledare och tjänstemän med ungdomsfrågor på agendan. Man kunde dock inte peka på några bestående resultat i form av varaktig plattform för ungdomspolitik i Göteborgsregionen. Det fanns en skepsis till idén och om den skulle förverkligas, förordades att Ungdomsstyrelsen utlokaliseras och på så sätt själva skapade en regional nod.

2.6 Nätverket KEKS

KEKS står för kvalitet och kompetens i samverkan. Vi har tagit del av KEKS arbetet vid tre tillfällen. Första gången den 27 januari 2009, vid en intervju i Mölndals stadshus. Andra tillfället, i april 2009 vid en utbildningsdag på Handelshögskolan där KEKS presenterades som ett exempel på förändringsarbete. Tredje tillfället den 8 september i samband med att företrädare för Göteborgsregionens kommunalförbund intervjuades.

Pilotregionsatsningen i KEKS

”Nätverket Keks, Kvalitet och kompetens i samverkan, får 500 000 kronor för att arbeta med kvalitets- och kompetensutveckling för dem som arbetar med ungdomars fritid. De ska samverka med Göteborgsregionens kommunalförbund.”

Som pilotregion skilde sig KEKS från de andra pilotregionerna i framför allt två avseenden. För det första hade KEKS ingen tydligt avgränsad geografisk arrondering. KEKS kunde betraktas som en virtuell pilotregion, ett nätverk. För det andra arbetade KEKS-nätverket utifrån en tydlig verksamhetsidé. KEKS hade som sin bas en gemensam syn på hur kvaliteten i ungdomsarbetet på den fria tidens arena borde skapas och utvecklas. Det fanns ett strikt fokus på riktlinjer och målstyrning, vilket krävde att man tydliggjorde konkreta mål och jämförde dessa med vilka faktiska resultat man uppnådde. I KEKS fanns alltså redan en färdig handlingsplattform som man utgick ifrån och finslipade. Det innebar att de projektmedel man hade erhållit från Ungdomsstyrelsen för att bygga en regional struktur hade använts för att stärka det man redan byggt upp – man kunde med projektmedlens hjälp göra lite mer av det man redan gjorde, åtminstone under en period. KEKS var för sin överlevnad beroende av projektmedel som tillägg till de medlemsavgifter, EU- och Ungdomsstyrelsemedel man fick årligen.

Aktörerna i KEKS

Som redan nämnts var KEKS inte någon geografisk region, utan en intresseorganisation för att utveckla kompetens och kvalitet i ungdomsarbetet på den fria tidens arena dit kommuner och stadsdelar kunde ansluta sig i nätverksliknande former. Det fanns dock i dagsläget en geografisk tyngdpunkt i Göteborgsregionen där sju av Göteborgs 21 stadsdelar var med (Styrsö, Askim, Högsbo, Lärjedalen, Tynnered, Västra Frölunda och Älvsborg) samt kultur- och/eller fritidsförvaltningarna i sju av de 13 kommunerna i Göteborgsregionen (Mölndal, Partille, Kungsbacka, Kungälv, Stenungsund, Tjörn och Öckerö). Därutöver fanns en stadsdelsförvaltning i Stockholm (Rinkeby-

Kista) och Malmö (Fosie), kultur- och fritidsförvaltningarna i kommunerna Trollhättan och Eskilstuna samt fritidsförvaltningarna i Lund och Ånge med.

Om förebyggande och främjande ungdomsarbete i KEKS

KEKS riktade sina insatser mot tonåringar med viss flexibilitet uppåt och nedåt. Man hade ett tydligt *främjandeperspektiv*, som syftade till att öka ungdomars ansvar och inflytande på sin egen tillvaro. KEKS profilområden var internationellt arbete och ungdomsinflytande, då detta satte fart på ungdomars aktiva medverkan och stödde uppnåendet av demokratimål.

Om regional ungdomspolitik och regional fritidsverksamhet i KEKS

KEKS verkade uttalat på *den fria tidens arena*, men man strävade efter att vidga området till att omfatta hela kultursfären, då det hittills dominerats av idrott. Man ville avgränsa sig till fritidsområdet och professionalisera detta. Men fritidsverksamheten skulle ses som en integrerad komponent av ungas hela tillvaro. Idealiskt vore att kunna visa att en bra fritidsverksamhet exempelvis kunde ge bättre elever i skolan.

Överlag hade de i KEKS-nätverket ingående aktörerna någon annan än skolan som huvudman, oftast fritids- och/eller kulturförvaltningen. Här fanns en dubbelhet. KEKS strävade efter att integrera skolan med fritidsverksamheten, men upplevde att skolan hade en nedlåtande syn på fritidsverksamhet och dess företrädare. Inriktningen på evidensbaserad kvalitet kunde då ses som ett sätt att höja statusen för fritidsverksamhet och på så sätt förändra maktbalansen mellan fritid och andra sektorer såsom skolan.

Idén om regional plattform för ungdomsarbetet i KEKS

KEKS drivande idé var att lyfta ungdomsarbetet på *den fria tidens arena* med hjälp av kvalitetssäkring och kompetensutveckling med målet att professionalisera området så att verksamheten drivs "evidensbaserat". Som en konsekvens borde det leda till bättre kvalitet i enlighet med samhällliga mål, ökad status och legitimitet för verksamheten som därmed skulle kunna bli en mer jämlik samtalspartner i relation till andra verksamheter som har med ungas liv att göra, såsom skolan och socialtjänsten.

För KEKS var mellankommunal samverkan inom området ungas fritid och kultur en självklarhet – att lära av varandra på frivillig grund var centralt. KEKS lösning var att bygga nätverk underifrån på den idémässiga grund som beskrevs i texten ovan. KEKS var alltså inte uppbyggt på någon idé om regional samverkan, utan om en idémässig samverkan, idéer som syftar till att genomsyra fritidsverksamhetspraktiken. Att KEKS fått en viss regional förankring i Göteborgsområdet var mer ett resultat av närhetsprincipen – det

var lättare att ta intryck av, och sprida idéer till, andra i närområdet än de som fanns på distans. KEKS idéer hade ingen regional prägel, de var snarast universella och alla som ville och delade KEKS-idén var välkomna att ansluta sig till nätverket. För KEKS var alltså idéinnehållet det centrala – hur arbetet organiserades på lokal, regional och nationell nivå var en andrahandsfråga. Sammanfattning av KEKS

KEKS var ett underifrån uppbyggt nätverk mellan olika kommuner och stadsdelar som delade en och samma idémässiga grundsyn på hur fritidsverksamhet för unga borde bedrivas. Nätverket fanns före Pilotregionsatsningen och fick genom projektmedlen möjlighet under en period att förstärka det nätverksbyggande arbete som man redan höll på med. I KEKS-idén fanns ett främjandeperspektiv och en inriktning på den fria tidens arena för tonåringar. Idén om region var inte en fråga som berörde KEKS och projektmedlen användes inte för att etablera KEKS på någon särskild regional plattform. Den geografiska arronderingen var från ett KEKS-perspektiv mer en praktisk fråga, det viktiga var att fritidsverksamhetens kvalitet och kompetens förbättrades och i den frågan hade KEKS utarbetat ett koncept som kunde tillämpas i olika samverkanskonstellationer på lokal, regional eller nationell nivå.

2.7 Västernorrlands län

Vi besökte Västernorrland den 22 april och samtalade med ansvarig för projektet samt tre kommunala företrädare, från Örnköldsvik, Sundsvall och Härnösand.

Pilotregionsatsningen i Västernorrlands län

”Kommunförbundet Västernorrland har beviljats 1 400 000 kr för att bygga upp en regional struktur till stöd för kommunernas förebyggande och främjande arbete. Syftet är att skapa en regional plattform för frågor med fokus på ungas välfärd och inflytande och att lägga grunden till en kunskaps- och sektorsövergripande ungdomspolitik. I projektet ingår att arrangera en idémässiga om ungas fritid samt att samordna kommunernas enkät LUPP (Lokal uppföljning av ungdomspolitiken) och att i detta arbete involvera Mittuniversitetet samt Kommunförbundets FoU-enhet.”

I slutet av projektet kunde man i Västernorrland peka på en hel del som finns kvar av Pilotregionsatsningen. Före projektet hade kommunförbundet inte mandat att samordna fritidsverksamheten. Efter att projektet avslutats beslöt styrelsen för Kommunförbundet Västernorrland att man skulle verka för en kunskapsbaserad och sektorsövergripande ungdomspolitik i länet. Man skulle ha en handläggare för ungdomsfrågor på 50 procent av en heltid som bland annat skulle stötta kommunerna i deras ungdomspolitiska arbete.

Kommunförbundet gav i sin tur FoU Västernorrland i uppdrag att samordna kommunernas ungdomsundersökning LUPP. Projektet lade alltså grunden till en struktur för en regional ungdomspolitik utifrån ett sektorsövergripande perspektiv, där ungas välfärd och inflytande var beroende av ett samarbete över förvaltningsgränser. Därtill hade Kulturrådet en överenskommelse med landstinget om att främja barns och ungas delaktighet i länets kulturliv. Sammantaget upplevde man att satsningen bidragit till att mer tydligt sätta ungdomsfrågan på den regionala dagordningen.

Det fanns en del idéer om vad man skulle göra om nya projektmedel beviljades. Man ville upphandla kurser och utbilda politiker och högre tjänstemän i samverkansfrågor. Skälet till det var att det hade varit svårt att nå grupper som arbetade med ungdomar utanför den fria tidens arena. Man skulle vilja "sälja in" ungdomsverksamheten bredare bland politikerna. Samtidigt gav man även uttryck för en viss skepsis till specialdestinerade projektsatsningar. Projekt var bra om innehållet gick att bygga in i ordinarie verksamhet, såsom kompetensutveckling. Annars fanns en risk att projekten blev just bara projekt.

Aktörerna i Västernorrlands län

I Västernorrland hade kommunförbundet själva varit en central aktör i arbetet med att etablera ungdomsfrågorna på en regional arena. I likhet med Västerbotten (se nedan) framstod de stora kommunerna, Sundsvall och Örnsköldsvik, som mönsterkommuner och de tillsammans med kommunförbundet drev frågan framåt på ett sådant sätt att ungdomsfrågan uppmärksammades mer. Exempelvis stöttade Sundsvall och Örnsköldsvik de mindre kommunerna när det gällde samverkan kring LUPP-undersökningar. Å andra sidan fanns exempel på kommuner som knappast bedrev någon ungdomsverksamhet alls. En annan aktuell fråga var den pågående ombildningen till större regioner, som ansågs medverka till att ungdomsfrågan hade svårt att komma upp på agendan.

Man funderade på om aktivitetsutbudet för ungdomar kunde specialiseras mer, så att exempelvis Sundsvall satsade på film och utvärdering/kvalitetsmätning och Örnsköldsvik på entreprenörskap. Då skulle man i regionen kunna utnyttja sina styrkeområden och erbjuda ett mer mångsidigt och professionellt utbud som alla kommuner kunde ta del av. Också Mittuniversitetet sågs som en regional resurs.

Om förebyggande och främjande ungdomsarbete i Västernorrlands län

En stor del av Pilotregionsatsningen i Västernorrland organiserades som ett projekt kallat "Förebyggande och främjande" och bedrevs inom ramen för

Kulturforum Västernorrland. Projektet syftade till att bygga en plattform för kvalitets- och kompetensutveckling för den sektor som verkade på ungdomars fritidsarena med en tydligare samverkan mellan kultur- och fritidsområdet.

Officiellt sågs det förebyggande och främjande ungdomsarbetet som komplement till varandra snarare än som ett val – en bra fritids- och kulturverksamhet kunde verka förebyggande genom att kompensera för brister i uppväxtmiljön och ett bra främjande hälsoarbete kunde stärka barns och ungdomars psykosociala situation. Men i realiteten fanns en dubbelhet. I retoriken bekände man sig gärna till de främjandefrälsta, medan operativt i vardagen var fokus på förebyggande verksamhet. Man såg skolan och socialtjänsten som inriktade på förebyggande verksamhet, medan kultur och fritid ville vara främjande. Slutsatsen var att samverkan försvårades under sådana förutsättningar. Det fanns också farhågor för att för mycket samsyn kunde leda till att fritidsverksamheter nedprioriterades.

Om regional ungdomspolitik och regional fritidsverksamhet i Västernorrlands län

I Västernorrland hade man, delvis med hjälp av Pilotregionsatsningen, tagit ett tydligt steg för att etablera en ungdomspolitik på regionnivå. De regionala ungdomsfrågorna hade inordnats under en av kommunförbundets ordinarie verksamheter, Kulturforum Västernorrland, som hade det strategiska ansvaret och samordnade kulturinsatserna i Västernorrland. Kulturforum hade funnits sedan 2004 och hade representanter från länets samtliga kommuner samt från landstinget, länsstyrelsen och kommunförbundet. Genom att etablera en sådan regional plattform förbättrades möjligheterna att, när så var befogat, samverka med andra aktörer som sedan tidigare var etablerade på regional nivå och som också hade ungdomar på sin agenda, exempelvis socialtjänsten och skolan. ”Vi har en gemensam plattform hur vi talar om ungdoms- och fritidsfrågor”, som en av intervjupersonerna uttryckte det.

De regionala ambitionerna var fokuserade på att utveckla förebyggande och främjande arbete på den fria tidens arena. Man ville utveckla Kulturforum till att ta på sig rollen som en regional plattform för kvalitets- och kompetensutveckling för de som arbetade med ungdomars fritid. Här fanns alltså en sektoriell avgränsning till kultur- och fritidsområdet, där samverkan vid behov med andra sektorer som hade ungdomar på agendan blev en lösning på gemensamma utmaningar. Utmaningen var att inkorporera landstinget och länsstyrelsen mer tydligt i de ungdomssatsningar som kommunerna gjorde. En annan sak som skulle öka insatserna för ungdomar vore om exempelvis folkbildningen och studieförbunden, som hanterades på statlig nivå, decentraliserades till kommunförbunden.

Sammanfattning av pilotregion Västernorrlands län

I Västernorrland talade mycket för att Pilotregionsatsningen satte varaktiga spår. Ungdomsfrågorna tycktes kunna etableras på kommunförbundet, då Kulturforum verkade som en plattform för ungdomsfrågor på den fria tidens arena. I regionen fanns alltså redan en regional verksamhet som kunde utvidgas till att också omfatta ungdomsfrågorna på fritidsarenan. Men det verkade också finnas starka aktörer i de stora kommunerna som var drivande i en sådan riktning. Sannolikt hade det i Västernorrland vuxit fram en syn på ungdomsarbetet på den fria tidens arena som varande så viktiga att det borde uppgraderas så att det utvecklades och samordnades på en regional nivå. Det innebar troligen i förlängningen bättre förutsättningar för att tillsammans med andra aktörer som hade ungdomar på sin agenda verka för regional utveckling och samordning av ungdomspolitik.

2.8 Region Västerbotten

Vi besökte Västerbotten den 21 april 2009 och samtalande med projektledaren för pilotregionen med bas i Skellefteå. I fokusgruppen fanns även företrädare från Umeå, Skellefteå och Lycksele kommun. Deltagarna representerade verksamhets-, lednings- och politikerperspektiv. Med var också en ansvarig för utbildnings- och kompetensförsörjningsfrågor på Regionförbundet Västerbotten. Sammantaget träffade vi 8 personer.

Pilotregionsatsningen i Region Västerbotten

”Kommunförbundet Västerbotten erhåller 1 300 000 kronor för att utveckla ett pågående nätverksarbete. De ska också genomföra kompetensutveckling för personal och göra ett kvalitetsarbete.”

Med de projektmedel man fått som pilotregion satsade man på att stärka den förebyggande och främjande ungdomsverksamheten i länet, inte minst i syfte att minska ungas utanförskap och utsatthet. Det skulle man verka för genom att stärka samverkan mellan olika aktörer inom verksamhetsområdet i regionen och på det sättet nå beslutsfattare. Man gjorde det bland annat genom att utveckla nätverket UV-Net (Ungdomsverksamhet i Västerbotten) som sysslade med frågor som rörde fritidsgårdar, kvalitetsbegreppet i ungdomsarbete och hur man kan samverka regionalt. Man försökte att vidga frågan till att mer strategiskt se på vilket sätt man kan förankra ungdomsfrågan bland externa intressenter som har ett tydligare mandat att driva utvecklingen vidare. Man sökte också stärka fritidsledare och andra som arbetar direkt med unga genom att anordna handledning för fritidsledare och andra ungdomsarbetare så att de kunde reflektera över sin arbetssituation.

Insatserna var dels riktade mot att stärka den egna sektorns kompetens att arbeta med ungdomar, dels mot att etablera ungdomsarbetet på en regional arena. I gruppen fanns en viss skepsis mot att staten använde projektmedel för att stödja lokala och regionala initiativ, framför allt för att det ansågs skapa ryckighet i verksamheten. Man föredrog därför att stödpengar portionerades ut under en längre tid snarare än att som nu få relativt mycket pengar under en kort tid.

Aktörerna i Region Västerbotten

I länets kommuner ingick fritidsverksamheten i andra förvaltningar än fritidsförvaltningar och i flertalet kommuner menade man att fritidsverksamheten för ungdomar var svagt utvecklad. Men i länets två större orter, Umeå och Skellefteå, fanns separata fritidsnämnder och där avsattes stora resurser för ungas fritidsverksamhet.

Skellefteå har starka traditioner av att arbeta med ungdomar. Man blev "Årets ungdomskommun" 1998 och av Ungdomsstyrelsen blev man utsedd till Ungdomspolitisk Stödjepunkt på motsvarande sätt som Kalmar var det i sin region. Vi fick veta att kommunen hade en bra intersektoriell förebyggandemodell som genomsyrade skola, kultur, fritid och socialtjänst. De lokala förebyggandegrupperna fungerade bra och det fanns ett förvaltningsövergripande samarbete i kommunen gentemot ungdomarna. Arbetet i Skellefteå hade på sina håll inspirerat andra kommuner i Västerbotten och vår bild var att kommunen hade tagit på sig en ledande roll i länet. Som en aktivitet i projektet utbildade Skellefteå bland annat mindre kommuner i länet i ledarskap för fritidsledare och man inspirerade andra kommuner i länet att göra drogvaneundersökningar. I Skellefteå har det pågått ett EU-projekt som resulterade i ett utvecklingscenter för ungdoms- och fritidsfrågor där man bland annat har fokuserat på områden som ungdomsledarskap, internationellt arbete, inflytande/delaktighet och man har årligen genomfört mindre konferenser för länet. När detta skrivs utgör Utvecklingscenter Ungdom & Fritid en del av ordinarie verksamhet. Man har samverkat med de norrländska universiteten kring fritidsvetenskap och fritidsledarutbildning samt K/Y-utbildningen Park, fritid, bad.

Umeå hade också en stark fritidsverksamhet för unga med en årlig budget på strax under 100 miljoner kronor. I Umeå låg fritidsverksamheten tidigare under socialförvaltningen och då betonades förebyggandeåtgärder. Sedan fritidsverksamheten blivit en egen förvaltning har det blivit lättare att driva främjandearbetet, något som det var lättare att få gehör för bland andra intressenter.

I de mindre kommunerna och på regionförbundet hade däremot fri-

tidsverksamheter för ungdomar en undanskymd plats. På regionförbundet prioriterades näringsliv, turism, transporter och skolan. Ungdomsfrågans svaga ställning på regionförbundet och i de mindre kommunerna förstärkte den nyckelroll som de stora kommunerna hade i länet. Skellefteå utmärkte sig särskilt med stor aktivitet och en i förhållande till folkmängden mycket stor budget för ungdomsarbetet.

Pilotregionsatsningens ledning försökte under projektets gång att synliggöra de mindre kommunerna och visa att de också gjorde saker som andra, inklusive de stora kommunerna, kunde lära av, inte minst i samband med de konferenser som genomfördes. Det var svårt att avgöra vilken effekt denna ambition haft i regionen.

Om förebyggande och främjande ungdomsarbete i Region Västerbotten

I regionen diskuterades ungdomsarbetets inriktning i form av motverkande, förebyggande och främjande insatser. Ungdomstiden sågs som en tid som kännetecknas av risker, utsatthet och sårbarhet, vilket innebär att man borde arbeta både förebyggande och främjande. Fritiden betraktades som en viktig arena för att främja ungdomars hälsa och man satsade på att skapa olika slags öppna mötesplatser. Men intervjupersonerna gav också uttryck för diskrepansen mellan å ena sidan de faktiska förutsättningarna och realia i kommunerna och länet och å andra sidan retoriskt prat och dokumentation om ungdomars goda uppväxtvillkor och delaktighet. På ett allmänt och vagt sätt delade man alltså en idealbild kring det goda ungdomsarbetet, men man var bekymrade över de faktiska förutsättningarna att kunna närma sig dessa ideal.

Det fanns en övertygelse att ungdomskullarna inom de närmaste åren skulle minska, längs kusten med upp till 30 procent och i inlandet med upp till 50 procent. Ungdomsfrågan hade också blivit en attraktivitetsfråga, då det var genom stora ungdomskullar som kommunerna och regionen kan växa. Exempelvis hade Umeå en idé om att ha en befolkning på uppemot 250 000 invånare år 2050. Då ungdomar sågs som en strategisk fråga för regional tillväxt hade ungdomspolitikerna utvecklats från att karakteriseras av ett förebyggande perspektiv till ett främjande dito.

Om regional ungdomspolitik och regional fritidsverksamhet i Region Västerbotten

Hos de intervjuade fanns en viss enighet om att frågan om ungas fritid borde etableras på en regional arena. Det sågs framför allt som en hjälp till de små kommunerna i regionen i deras fritidsuppdrag. Fritidsfrågan fick dock inte bli för vid, utan man borde fokusera på fritid och exkludera boende och

arbetsmarknad, annars skapades en risk att fritidsledarnas självklara tolkningsföreträdare i ungdomspolitiken utarmades. Vikten av att skilja mellan fritidspolitik och ungdomspolitik betonades alltså. Fritidspolitik låg utanför skolan och arbetslivet och kunde lättare associeras med turism, folkhälsa och det som allmänt kunde uppfattas som det goda livet i regionen, medan ungdomspolitik associerades till ungdomars livsstil och förebyggande insatser. Fritidsledarna var, menar man, viktiga förebilder för ungdomar i deras frigörelse- och mognadsprocesser.

Flera av de intervjuade var positiva till att stärka det regionala samarbetet kring ungdomar, men vi hörde också röster som uttryckte en viss skepsis. En enskild regional aktör kunde ta överhand och det positiva med att inte vara lagreglerat område, vilket gav ett lokalt handlingsinitiativ, kunde reduceras. Trots denna risk menade man att frågan måste parkeras någonstans och då var regionförbundet en självklar sådan arena. Förvisso måste Umeå och Skellefteå fortfarande vara drivande aktörer. Diskussionen landade i en modell för hur det framtida arbetet kring ungdomspolitiken i regionen skulle utvecklas. Umeå, Skellefteå och Lycksele skulle under sommaren 2009 i de egna leden förankra tanken på en gemensam skrivning, en idéskiss, till regionförbundet om hur ett regionalt nätverk skulle kunna fungera. Det tidigare nämnda UV-Net har här tagit ett initiativ och alla kommuner i Västerbotten har haft möjlighet att ställa sig bakom en skrivelse till Regionförbundet Västerbotten angående vikten av regional samordning.

En av deltagarna lyfte upp arbetet i skoldelegationen och beskrev att detta kunde utgöra en mall för arbetet inom fritidssektorn. Förvaltningschefer skulle med denna förebild träffas regelbundet och utarbeta ett samverkansavtal. Problemet i fritidssektorn var emellertid att det inte fanns ett lika tydligt beslutsmandat som inom skolektorn.

Sammanfattning av pilotregion Region Västerbotten

I Västerbotten dominerade de stora kommunerna bland insatserna på ungas fritidsarena, det vill säga Umeå och Skellefteå, i någon mån också Lycksele. Kanske har de stora och framgångsrika insatserna inom fritidsområdet i dessa dominerande kommuner gjort att man ville bygga vidare på att stärka denna sektor snarare än att utveckla en bredare regional ungdomspolitisk arena. Representanterna för de stora kommunerna ville se ett gemensamt tag när det gällde kompetensförsörjning inom regionen, men frågan om vem som skulle ta initiativet – kommunerna eller Regionförbundet – fick inget självklart svar. Uppgiften för en regional aktör var snarast att stötta de små kommunerna i deras arbete med ungas fritid genom att överföra erfarenheter och kunskaper som utvecklats hos de stora kommunerna, men också att synliggöra lyckade

ungdomssatsningar i de mindre kommunerna. Man ville alltså fortsätta på den inslagna vägen med samordning av regionens fritidspolitik, men förbättra den genom att låta de små kommunerna i regionen få bättre tillgång till erfarenheter och utbud på den fria tidens arena.

2.9 Norrbottens län

Vi besökte Norrbotten den 20 april 2009 och träffade förutom projektsamordnare 6 personer, företrädande för både kommunala och privata fritidsgårdar, fritidschef, fritidspolitiker samt en representant för Kommunförbundet Norrbotten

Pilotregionsatsningen i Norrbottens län

”Kommunförbundet Norrbotten får 720 000 kronor för att genomföra erfarenhetsträffar för dem som arbetar med ungdomsfrågor i länet. De får också stöd till ledningssamverkan i 3-4 kommuner.”

I Norrbotten föreföll inte idén om att skapa en regional struktur för ungdomsarbetet att vara så stark. De medel man fick från Ungdomsstyrelsen användes till tre delprojekt: ett handlade om nätverksbyggande och erfarenhetsutbyte i anslutning till ungas fritid där kommunförbundet arrangerade träffar för ungdomsarbetare i syfte att utreda huruvida det fanns behov av ett mer stabilt nätverk. Ett annat delprojekt gav stöd till kommunerna om hur man kan arbeta med unga och ungas inflytande i olika sammanhang. Det tredje delprojektet gällde utvecklingsstöd till fyra kommuner i Norrbotten (Älvsbyn, Kalix, Jokkmokk och Arvidsjaur) som börjat identifiera och driva ungdomsfrågor utifrån ett sektorsöverskridande perspektiv. Dessa projekt, menade man, visade att idén om regional struktur för ungdomsarbetet inte hade fått något riktigt fäste i Norrbotten. Satsningen på att få fritidsarbetare att utbyta erfarenheter sågs som ett sätt att utveckla en samsyn på kommunal nivå. Norrbotten beskrevs som bestående av fyra delregioner med olika förutsättningar. Dessa var geografiskt grundade och inom dessa fanns ett internt samarbete. Likheterna i detta hänseende med Skåne och Jönköpings län är slående, också dessa regioner beskrevs som bestående av fyra sinsemellan olika men internt snarlika delregioner.

Respondenterna antog att Ungdomsstyrelsens satsning på en pilotregion i Norrbotten skulle upphöra då pengarna tog slut – det fanns inga resurser att driva ett regionalt utvecklingsarbete. I exempelvis Pajala skulle fritidssektorns budget bantas med 30 procent, lika mycket som kommunens sparbetning för skolan. Men en tid efter det att projektet avslutats fanns ändå tecken på att man i regionen fortsatt att satsa på att utveckla en gemensam ungdomspolitik.

Aktörerna i pilotregionen i Norrbottens län

Norrbotten tycktes sakna en tydlig aktör som kunde driva ungdomsfrågor, förutom det som de enskilda kommunerna gjorde. Det fanns förvisso några aktörer med ett regionalt uppdrag, såsom kommunförbundet, landstinget och länsstyrelsen, men ingen föreföll kunna axla hela ansvaret, ingen hade mandat att driva frågan på regional nivå, även om en sådan utveckling sågs som både önskvärd och oundviklig. Landstingets folkhälsosamordnare betraktades som alltför generella och hade inte förmåga att fånga upp ungdomarna och deras utmaningar i folkhälsoarbetet.

Om förebyggande och främjande ungdomsarbete i Norrbottens län

Normalt hade man i Norrbotten inriktat fritidsverksamheten mot förebyggande insatser, att minska ungdomsproblemen. Men det fanns en stark ambition bland ledande företrädare för ungdomsarbetet i Norrbotten att verka för ett främjande arbete. Man ville ”såga av de grenar som är i vägen, och inte vara den gren som är i vägen”. Bland annat hade projektet ”Ungas delaktighet” bedrivits som syftade till att bättre ta tillvara ungas initiativkraft så att ungdomar också kunde bidra till tillväxten på den norrbottniska landsbygden. Arbetet i Pajala lyftes fram som ett föredöme. Där hade man olika typer av gränsöverskridande verksamheter och mötesplatser, vilka sågs som Norrlands alternativ till storstadens gallerior. När exempelvis ungdomar i en norrbottnisk ort bestämde sig för att renovera en fritidsgård gick de till ortens bibliotek för att planera arbetet, men blev nästan utkörda då de upplevdes som störande av bibliotekspersonalen. Först efter långa diskussioner började personalen betrakta ungdomarna som en resurs, som kunde bidra till att utveckla biblioteksverksamheten.

Vuxna betraktades inte alltid som beredda på att ändra sin syn på ungdomars roll, ungdomar betraktades i allmänhet inte som ett stöd utan som en störning där det behövdes förebyggande insatser. Många gånger fanns det inte heller förståelse för förebyggandeåtgärder, istället lades resurser reaktivt, som när man hyrde in klottersanerare hellre än att lägga resurserna på att förebygga klotter. Kostnads-/intäktsanalyser som visade på det positiva med förebyggandeinsatser efterlystes. Föreställningen om begreppet fritidsgård ansågs leda tankarna till förebyggandeåtgärder. Enligt de intervjuade förtjänade man å andra sidan inte något annat, eftersom man hade svårt att visa upp nyttan med vad man gjorde. Begreppet ”Mötesplats” lanserades därför som ett alternativ. Det fanns exempel på fritidsgårdar som hade öppnat för annan verksamhet i närområdet, exempelvis för föräldrar och ideella föreningar, som ett sätt att stärka fritidssektorns samhälleliga betydelse.

Fritidssektorn hade alltså en svag roll i kommunerna. Men även om fritidssektorn hade kompetens inom främjandeperspektivet som kunde vara till gagn för skolan, så satt man i ett dilemma. I Luleå var man en egen förvaltning och då upplevde man ibland sig vara isolerad från den organisatoriska värld som ungdomar lever i, exempelvis skolan. Var man däremot inkorporerad i skolförvaltningen eller inom kulturförvaltningen upplevde man att man var styvmoderligt behandlad och marginaliserad, i synnerhet gällde det från skolans håll. Resonemanget känner vi igen från alla pilotregioner.

Om regional ungdomspolitik och regional fritidsverksamhet i Norrbottens län

Idén om en samordnad regional ungdomspolitik i Norrbotten föreföll snarast vara en icke-fråga i länet. Man beskrev att det inte fanns någon segregationsproblematik men att man hade en utflyttningsproblematik som främst handlade om unga vuxna. Denna utmaning hade dock inte lett till åtgärder på regional nivå med tydliga ungdomsförtecken.

Också om området begränsades till en regionalt samordnad fritidsverksamhet sköt man över målet. Ambitionen var snarare att skapa samverkan över ett antal kommungränser eller samordning av ungdomsverksamhet inom de enskilda kommunerna. På sina håll fanns ett *inomkommunalt nätverk* mellan olika personalgrupper som arbetade mot ungdomarna, en bra grund när man skulle arbeta tvärssektoriellt. Man såg behov av att skapa regional samsyn kring begreppen ”ungdom” och ”fritid”. Det var viktigt att de tre regionala aktörerna kommunförbundet, landstinget och länsstyrelsen lyfte ungdomsfrågan och ställde sig frågan: Vad vill vi med ungdomar ur ett Norrbottensperspektiv: Vad är det vi vill? Först måste arbetet i kommunen fungera, därefter kunde man ta itu med den regionala nivån.

Sammanfattning av pilotregion Norrbottens län

I Norrbotten upplevdes det som för tidigt att introducera arbetet med en regional plattform för ungdomspolitiken. Ungdomspolitik bland politiker uppfattades främst som förebyggande fritidsverksamhet, men borde uppfattas som en fråga om att främja goda uppväxtvillkor. Ungdomar upplevde att verksamheter drevs för att de inte skulle ställa till med problem och de tappade intresset om de inte fick vara med och styra vad de skulle göra. De som styrde i Norrbotten ville hellre hålla på med tillväxtfrågor och då hamnade, särskilt främjande, fritidsverksamhet för tonåringar utanför. De befintliga regionala organen, det vill säga kommunförbundet, landstinget och länsstyrelsen, förmodade inte heller att få kommunerna att tänka och agera regionalt. Men kommunförbundet fungerade, inte minst genom projektsamordnaren, som ett kunskapsnav och nätverksnav i frågor som rörde unga och deras fritid.

Om några år kanske det nystartade interkommunala samarbetet skulle bära regional frukt.

För nyckelpersonerna i Pilotregionsatsningen framstod utveckling av de kommunala fritidsverksamheterna och samverkan mellan närliggande kommuner som det som låg närmast på dagordningen. Man behövde kvalitetssäkra fritidsverksamheten och försvara den mot fortsatta nedskärningar. På längre sikt arbetade man för att vrida fritidsverksamheten från förebyggande till främjande, men det hade hittills mött motstånd, inte minst bland politiker. Frågan om en regional plattform för ungdomspolitik fanns inte så tydligt på dagordningen.

2.10 En sammanfattning av Pilotregionsatsningen

Intrycken av Pilotregionsatsningen bygger främst på besöken i de åtta pilotregionerna, men också på dokument som producerats av projektledare och samtal med företrädare för Ungdomsstyrelsen. Redovisningen är uppdelad i fem sektioner.

Den första handlar om vad man gjort med hjälp av de medel som satsades på pilotregioner och vilka mer eller mindre bestående resultat dessa aktiviteter lett till. De följande tre avsnitten handlar om hur man i pilotregionerna avgränsat idén om en regional samordning av ungdomsarbetet. Det handlar om vilka aktörer som varit aktiva i pilotregionerna och vilka som utgör målgruppen för aktörernas handlingar. Här berörs alltså vad man tänker sig skall hanteras regionalt. Det femte avsnittet fokuserar på formfrågan, *hur* man tänker sig att den regionala samordningen skall organiseras, exempelvis som en permanent regionalorganisation eller som mellankommunal samverkan vid behov. Som organisationsforskare har vi den bestämda uppfattningen att form och innehåll inte kan separeras från varandra utan måste ses som beroende delar. I det avslutande stycket återvänder vi till detta tema och sammanfattar satsningen på denna grund.

Pilotregionsatsningen – aktiviteter och resultat

Det är slående att de medel som var avsatta till pilotregioner delades ut till vitt skilda ändamål. I inget fall handlade det om att medlen enbart skulle användas för att pröva en ny struktur för det regionala ungdomsarbetet. Istället handlade det till stor del om helt andra aktiviteter. I Skåne gavs exempelvis medel för fortbildning av personal och analys av ungas situation, i Kalmar län för att ta fram statistik över hur unga har det och utveckla ett center för internationellt arbete, i Jönköpings län för att involvera det lokala närings-

livet, i Göteborgsregionen för att arbeta med förebyggande och främjande insatser, till KEKS för att arbeta med kvalitets- och kompetensutveckling, i Västernorrland för att arrangera en idémässa och involvera Mittuniversitetet i forskning och utveckling, i Västerbotten för kvalitetsarbete och kompetensutveckling av personal och i Norrbotten för att genomföra erfarenhetsträffar för personer som arbetar med ungdomar.

I flera fall handlade alltså satsningen om att *direkt förstärka kompetensen* hos de som arbetar med unga. I andra fall handlade det om att *stärka ungdomsarbetet* mer generellt genom att exempelvis anordna idémässa, få en lokal högskola att intressera sig för ungdomar, analysera ungas situation eller utveckla det förebyggande och främjande ungdomsarbetet. Dessa aktiviteter kan dock knappast sägas ha någon koppling till att pröva regionala strukturer för ungdomsarbetet, utan de handlade snarare om att förstärka ungdomsarbetet som sådant. I den tidigare diskussionen om specialisering och samordning hamnar de alltså i facket specialisering, vilket på sikt snarare ökar än minskar behovet av samordning.

Men pengarna användes *också* till samordning, i flertalet fall med en regional ambition. I Skåne användes en del av medlen till nätverksarbete och samverkan mellan kommunerna, i Kalmar län till att etablera ett permanent nätverk för erfarenhetsutbyte mellan dem som arbetar med ungdomar, i Jönköping för att utveckla samspelet mellan länets kommuner, i Göteborg för att bygga upp en regional kunskap om ungdomar och utvärdera regionala projekt, till KEKS för att samverka med Göteborgsregionen, i Västernorrland för att samordna kommunernas ungdomsundersökningar, i Västerbotten för att utveckla ett pågående nätverksarbete och i Norrbotten för att stödja samverkan mellan några av kommunerna i länet.

Om vi antar att hälften av den totala potten på drygt 8,5 miljoner kronor använts till fördjupad specialisering av ungdomsarbetet och hälften till att pröva och utveckla regional samordning blir det runt 500 000 kronor per pilotregion, vilket på sin höjd kan täcka lönekostnaden för en projektledare under ett par år, åtminstone på deltid. Det får betraktas som en tämligen måttlig satsning om man vill bygga upp eller åtminstone pröva att etablera ungdomsarbetet på en regional nivå. I de fall där de regionala förhållandena är "mogna" för att lyfta ungdomsarbetet till en regional fråga kan man kanske tänka sig att denna medelstillelning kan fungera som den sista vattendroppen, vilken får den regionala ungdomsbägaren att rinna över. I annat fall lär effekterna i bästa fall bli kortvariga. Till detta återkommer vi i den efterföljande analysdelen.

Man kan fråga sig varför Pilotregionsatsningen bara till del blev en satsning på att pröva regiontanken. Gissningen är att de satsningar Ungdoms-

styrelsen gör är en blandning av egna och nationella ambitioner och lyhördhet för de signaler som inbjudna regioner och kommuner ger när de tillfrågas om vad de vill satsa på. När Ungdomsstyrelsen går ut med en utlysning att söka medel för att bygga en regional struktur, svarar ansvariga ungdomsföreträdare i regioner och kommuner med att i ansökan också skriva in professionsstärkande åtgärder, då det professionssvaga ungdomsarbetet ständigt ser ett behov därav. Resultatet blir, som i det här fallet, en kompromiss – medlen förväntas gå både till fördjupad specialisering, exempelvis kompetensutveckling av fritidsledare, och till samordning.

Det är knappast konstigt att man i pilotregionerna svävade på målet när vi försökte få klart för oss vad medlen för Pilotregionsatsningen hade använts till. I allmänhet nämndes några åtgärder som hade karaktären av kompetensförstärkning och specialisering av ungdomsarbetare och några åtgärder som syftade till mellankommunal eller regional samordning. Resultatet blev att Pilotregionsatsningen blev ytterligare en liten rännil av den pågående ström av oftast klart begränsade medel som Ungdomsstyrelsen i projektform fördelar ut till landets kommuner för att stärka kvalitet och kompetens i ungdomsarbetet. Dessutom gav satsningen en möjlighet att pröva tanken på en mer regional samordning av ungdomsarbetet.

Aktörerna i pilotregionerna

I pilotregionerna finns i allmänhet enstaka starka aktörer som driver ungdomsarbetet och som verkar betraktas som förebild av de mindre aktörerna i regionen. I Kalmar län verkar Kalmar inta en särställning, även om ungdomsarbetet verkar livligt också på andra orter. I Jönköpings län är kanske Jönköpings roll som ledande kommun ändå tydligare. I Göteborgsregionen är förstås Göteborgs Stad dominerande, dock agerar man olika i olika delar av staden. Men KEKS har också en nyckelroll då man är relativt starka i Göteborgsregionen. I Västernorrland dominerade Sundsvall och Örnsköldsvik, i Västerbotten var det Skellefteå och Umeå. De tydligaste ledarrollerna, som vi uppfattade det, hade Skellefteå och Umeå i Västerbotten och Jönköping i Jönköpings län. Hit räknas också KEKS, men då i de kommuner och stadsdelar som ingår i nätverket. I en kommun som Skellefteå satsades närmare 120 miljoner kronor på ungdomsverksamhet, främst på den fria tidens arena, vilket gör en milsvid skillnad mot de omgivande landsbygdskommunerna, också räknat per capita.

I Skåne och Norrbotten uppfattade vi däremot inte samma dominans från någon kommun. Även om Malmö dominerar storleksmässigt i Skåne, verkade förutsättningarna i regionen variera så kraftigt att det var svårt att översätta Malmös ungdomsarbete till landsbygdskommunerna. Man enades där om att beskriva Skåne som indelat i fyra hörn där det fanns viss interkommunal

samverkan. Också i Norrbotten fanns sedan länge sådan mellankommunal samverkan och inflytandet från länets storkommuner var klart begränsat.

Det var alltså snarare stora kommuner med ett välutvecklat ungdomsarbete som dominerade den regionala scenen än kommun-, kommunal- och regionförbunden. Det främsta undantaget från denna regel fanns i Kalmar län, där regionförbundet uppenbarligen etablerat en central position som samordnare av regionala ambitioner också inom ungdomsområdet. Vi såg även embryon i Västernorrland. Vi återkommer till denna iakttagelse i den kommande analysen.

Stora regionala skillnader mellan kommuner i en region skapar speciella förutsättningar när verksamheterna skall samordnas. Å ena sidan finns starka förebilder med ett välutvecklat, specialiserat ungdomsarbete som klarar sig själva. De upplever att de egentligen inte är så betjänta av regional samordning, utan ser en sådan som en vinst för ”de fattiga kusinerna” på landsbygden runt omkring. Å andra sidan finns mindre kommuner med svagt utvecklat ungdomsarbete där ett litet antal ungdomsarbetare får agera generalister med flera olika roller och kanske inte bara får ägna sig åt kommunens ungdomar. De kanske skulle ha mer att vinna på regional samordning, då en sådan kan tänkas leda till mer kvalificerat ungdomsarbete i de små kommunerna och i viss mån utjämna skillnaderna mellan kommunerna. Men ungdomsföreträdarna i dessa kommuner har en svag röst med låg professionsgrad och har svårt att få tid och möjlighet att formulera visioner, mål, strategier och handlingsplaner för att utveckla det regionala ungdomsarbetet. Det finns en allmän devis som beskriver detta dilemma och som något hårddraget kan användas här: ”de som vill förändra kan inte och de som kan, vill inte”.

För att få upp ungdomsfrågan på det regionala bordet med hjälp av den monetärt magra Pilotregionsatsningen krävs av detta skäl en tidigare upparbetad samsyn bland regionens kommuner om det positiva i att prioritera ungdomsarbetet på denna nivå. Inte minst förutsätts att de tongivande kommunerna ser en sådan utveckling inte bara som en hjälp till de mindre utvecklade grannkommunerna utan också betraktar regional samverkan som ett egenintresse. Det är här vi tror att Kalmar län skiljer ut sig – man har en lång tradition av att se den regionala samhörigheten som en styrka för de ingående kommunerna, oavsett om man finns i centrum eller periferin. Det blir då naturligt att etablera också ungdomsfrågan som en regional fråga och utveckla en mer allomfattande regional ungdomspolitik som kännetecknas av de allmänna regionala ambitionerna med internationalisering, delaktighet, inflytande etc.

Målgruppen och förebyggande eller främjande arbete

På vår resa genom landet bekände sig i princip alla ungdomsföreträdare – politiker som tjänstemän – till *främjande* ambitioner och inte förebyggande. Men när man redogjorde för vad man satsade på hamnade diskussionen runt olika förebyggande insatser. Man sade sig alltså arbeta i en riktning, men det man gjorde talade ett annat språk. Organisationsforskarna Chris Argyris och Donald Schön kallade i boken *Organizational Learning* (1978) det vi tror oss göra eller säger oss göra för ”espoused theory”, i motsats till ”theories in use” om det som man faktiskt gör. Sådana motsättningar kan sällan diskuteras öppet. Hur skall man förstå denna diskrepans bland pilotregionföreträdarna?

Med främjande ambitioner når man åtminstone tre eftertraktade mål som har hög legitimitet i samhället. Ett sådant är att ungdomsarbetet då kännetecknas av positiva mål, som att ungdomar skall utvecklas som människor och samhällsmedborgare, lära sig att ta ansvar, bli delaktiga och få inflytande i samhällsutvecklingen. En annan sak som uppnås är att ungdomspolitikerna då omfattar samtliga ungdomar och inte bara vissa – alla är ju betjänta av det främjande. En tredje sak är att de yrkesgrupper som har ungdomar som främsta målgrupp får arbeta utifrån positiva mål som samtidigt kräver hög kvalifikation – hur man får ungdomar att utvecklas i enlighet med demokratiska ideal, att ta ansvar för sina handlingar etc. måste betraktas som kvalificerade och viktiga samhällsuppgifter vilka kräver såväl hög status som monetär kompensation.

Det omvända förhållandet rådde när det gällde *förebyggande* ungdomsarbete. Det var något man i högre grad ägnade sig åt, men sällan framhävde. Det förebyggande ungdomsarbetet förefaller att ha lägre status och lägre legitimitet i samhället. Det kännetecknas mer av negativa mål som att hindra ungdomar ”på glid” att göra skada för sig själva och andra, exempelvis att ta droger eller dricka alkohol, misshandla och utföra andra kriminella handlingar. Ungdomsarbetet blir inte generellt utan riktas bara mot vissa grupper, vilka på olika sätt finns i eller riskerar att hamna i utanförskap. Det handlar i många fall om att förebygga de nackdelar som mindre privilegierade ungdomar har i relation till mer lyckligt lottade – funktionshindrade, könsdiskriminerade, från socialt utsatta hem etc. Denna typ av förebyggande ungdomsarbete innebär också både hårt och svårt arbete för de vuxna som arbetar med dessa ungdomsgrupper.

Vad leder diskrepans mellan ideal och verklighet till när man skall samordna sig regionalt? Det dominerande ”förebyggande” ungdomsarbetet tycks hamna i lågstatusfältet, trots att det många gånger kan ha avgörande betydelse för ungdomarna. Ungdomsarbetet blir social- eller polisarbete, dock utan socialtjänstens eller polisens erkända utbildning och kompetens. Det

förebyggande arbetet kännetecknas allt som oftast av akutinsatser och kan av utövarna upplevas mer som ett nödvändigt städarbete än som eftertraktat och framtidsorienterat utvecklingsarbete. Det är då inte helt lätt att utveckla den entusiasm, energi och enighet som krävs för att samordna sådana insatser regionalt.

De som verkar ha kommit längst i den regionala samordningen av ungdomsarbetet verkar dock kännetecknas av främjande ambitioner, såsom Kalmar län och KEKS. En sådan inriktning tycks skapa en viss automatisk kraft av skäl som framgår ovan. Främjande insatser är gränslösa, det är en fördel också för den egna verksamheten om sådana insatser också bedrivs i omkringliggande kommuner. Förebyggande insatser är däremot avgränsade och förutsätter prioriteringar som konkurrerar mer med varandra – skall resurserna satsas på den ena eller andra eftersatta målgruppen? En främjande inriktning är kanske inte en absolut förutsättning, men verkar vara underlättande för att åstadkomma en gemensam vilja att samordna ungdomsarbetet på regional nivå.

Målgruppen och samordning av fritid

Hos företrädarna för pilotregionerna fanns en bred enighet om att den regionala samordningen av ungdomsarbetet skulle fokusera på den fria tidens arena. I praktiken innebär detta att målgruppen fastställdes till att huvudsakligen utgöras av tonåringar – det är ju främst dessa som är föremål för fritidsomsorger av de slag som kommunerna ombesörjer, såsom fritidsgårdar, öppen verksamhet eller det stöd som utgår till föreningslivet. Varför var denna inriktning så självklar?

Ett skäl är att området 'ungas fritid' är både definierat som ett kommunalt ansvar och samtidigt oreglerat i lag. Det innebär att Sveriges kommuner har en upparbetad praktik med löpande verksamheter när det gäller fritidsverksamhet, utan skydd av lagen och hotade av neddragningar och sparbetning i tider av kärv ekonomi. Sektorn har företrädare bestående av såväl politiker som tjänstemän, vilka synliggör sektorns utsatthet och behov av förstärkning. Det är också dessa företrädare som svarat på och utgjort målgrupp för Ungdomsstyrelsens Pilotregionsatsning. För Ungdomsstyrelsen utgör kommunernas fritidssektorer en tydlig och tacksam samarbetspart. Koalitionen mellan fritidssektorns företrädare och tjänstemännen på Ungdomsstyrelsen är väl inarbetad. Pilotregionsatsningen kom därför att med viss självklarhet avgränsas till att gälla tonåringars fritid.

Detta står i viss kontrast till de diskussioner vi hade i pilotregionerna när vi tog upp hur de såg på begreppet "ungdom" – vilka är det? Svaren varierade starkt från yngre barn upp till 30 år. Det var uppenbart att behoven såg olika ut beroende på vilken åldersgrupp man definierar som ungdom. Om vi

utesluter unga under tonåren, som ju i hög grad är utsatta för vuxenvärldens kontroll och ledning under dygnets alla timmar, återstår två huvudkategorier – tonåringar och ’unga vuxna’, det vill säga de i åldern 18-25 år. De har med stigande ålder utvecklat delvis andra problem och utmaningar än tonåringen. Det vore en möjlig målgrupp för regionalt samordnade insatser, men då inte i huvudsak för att organisera deras fria tid. Denna åldersgrupp har dock, till skillnad från tonåringarna, inga direkta företrädare i landets kommuner. Vi återkommer till detta spår i analysen

Regional samordning – permanent eller tillfälligt organiserad?

Få var de röster i pilotregionerna som med entusiasm förordade permanent organiserad samordning på regional nivå. Det främsta undantaget utgjorde Kalmar län, vilka redan sedan länge lyft upp ungdomar på regionförbundets agenda. Kanske som ett resultat av Pilotregionsatsningen sa sig också Västernorrland ha ambitioner åt det hållet. I flertalet fall väckte inte tanken på permanent organiserad regional samordning något starkt engagemang. Istället hänvisades till den traditionellt upparbetade mellankommunala samverkan som sedan länge funnits mellan ett mindre antal grannkommuner i olika delar av länet, där man allt efter behov också samordnade insatser som hade ungdomar som målgrupp. I vissa fall sågs tanken på regional samordning som för tidigt väckt, då det inte fanns några positiva erfarenheter att bygga på. I andra fall sågs regional samordning som en idé vilken alltför lite tog hänsyn till lokala behov. Av olika skäl var inte länet anpassat för ett regionalt samordnat ungdomsarbete. Även om pilotregiontanken hölls vid liv så länge projektpengarna fanns, kan man därför dra slutsatsen att den regionala samordningen dör ut i takt med att projektmedlen tar slut. Vi återkommer även till detta i den kommande analysen.

Pilotregionsatsningen – en sammanfattning

Satsningen på pilotregioner handlade lika mycket om att medverka till *ungdomsarbetets fortsatta utveckling och specialisering* i kommunerna som att etablera ungdomspolitik regionalt. Av de totalt 125 miljoner som regeringen satsade gick drygt 8 miljoner till att pröva regional samordning i sju regioner. De resterande medlen satsades mer eller mindre på att fördjupa kunskaper och kompetenser i fältet. Det säger en del om hur man på nationell och lokal nivå ser på behovet att specialisera respektive samordna aktiviteter som vänder sig till ungdomar. Det är också en delförklaring till varför spåren av regional samordning är tämligen svaga.

I flertalet pilotregioner fanns ingen stark och etablerad regional aktör

som kunde ta emot, *utveckla* och *etablera* idén om regional samordning av ungdomsarbetet, däremot kunde kommunförbund och liknande härbärgera projektmedlen och upplåta plats till en tillfälligt anställd projektledare. I normalfallet utgjorde de stora kommunerna med ett välutvecklat ungdomsarbete motorn i satsningen, de kommuner som i allmänhet hade *minst att vinna* på regional samordning. Det är en annan delförklaring till varför spåren av regional samordning är tämligen svaga.

De regioner som verkar ha utvecklat ett väl samordnat ungdomsarbete kännetecknas typiskt nog av *främjandeperspektivet*, främst Kalmar län och nätverket KEKS. I allmänhet förordades också satsning på främjande ungdomsarbete, men i flertalet regioner utfördes i praktiken *förebyggande* aktiviteter, både inom ramen för Pilotregionsatsningen och i länens kommuner. Den typen av insatser har en viss defensiv prägel av att motverka det oönskade. Att samordna enbart förebyggandeåtgärder verkade inte väcka den entusiasm som kan behövas för nydanande samordningsinsatser. Det är en tredje delförklaring till varför spåren av regional samordning är tämligen svaga.

De förebyggande insatserna riktades i huvudsak till tonåringar på deras fritid. Det är för tonåringar som kommunerna har sin etablerade fritidsverksamhet och det är således dessa tonåringar som i praktiken betraktas som ungdomar. Pilotregionmedlen användes alltså huvudsakligen till att göra "more of the same". Samtidigt har med det postmoderna samhällets utveckling en ny kategori ungdomar skapats – 'unga vuxna' i åldern 18-25 år eller mer och som ännu inte integrerats i vuxensamhället. För denna åldersgrupp finns inte många etablerade företrädare i kommunerna eller på regional nivå. Deras problem och utmaningar uppmärksammas i media och i samhällsdebatten, liksom av Ungdomsstyrelsen, men de förblev, märkligt nog, osynliga i Pilotregionsatsningen.

Med denna redovisning av våra empiriska intryck och de slutsatser vi kunde dra därav, är det nu dags att gå över till en analys av Pilotregionsatsningen. Analysen knyter nära an till den empiriska redogörelsen, men fokuserar på några utmärkande drag som beskrivs i kapitlets inledning.

3. Analys

I det här kapitlet beskrivs och analyseras olika villkor för att bygga regionala strukturer för ungdomsarbetet. Givetvis kan ett så pass rikt empiriskt material analyseras utifrån en rad upptänkliga infallsvinklar. Vi har emellertid tagit vår utgångspunkt i uppdraget att utvärdera Pilotregionsatsningen och utreda förutsättningarna för att bygga upp nya strukturer för ungdomsarbetet i landets regioner. Till skillnad mot föregående kapitel, som strukturerades utifrån specifika förutsättningar i de olika pilotregionerna, utformas kapitlet efter två övergripande tematiseringar som berörda aktörer lyft fram som betydelsefulla i processen att bygga regionala strukturer. Det ena temat rör vad-frågan, det vill säga satsningens *innehåll* och avser grad av samordning. Det andra temat handlar om hur-frågan, det vill säga satsningens *form* och berör villkor för temporära selektiva satsningar. Här diskuteras även den miljö i vilken satsningen genomförts och förutsättningarna för ett fortsatt arbete. Varje avsnitt inleds med en generell diskussion om samordning respektive projekt.

3.1 Pilotregionsatsningens innehåll

I det här analysspåret behandlas det *innehåll* som Pilotregionsatsningen haft. Då satsningen handlat om att pröva en regional struktur för ungdomsarbetet genom att samordna aktiviteter på regional nivå, återkommer vi här till den diskussion som fördes inledningsvis om det organisationsstrukturella begreppsparet *specialisering* och *samordning*. Detta begreppspar är det mest grundläggande när det gäller organiserandets formella struktur. Begreppen brukar behandlas som egna entiteter med sina egna respektive logiker, men det finns också ett samband dem mellan – ju mer något delas upp i beståndsdelar och specialiseras, desto mer samordning krävs. Komplexa, stora och högspecialiserade organisationer kräver alltså stora insatser i form av samordning.

I organisationsteori har specialisering och samordning varit grundläggande begrepp när det gäller att diskutera *enskilda* organisationers strukturer. I den troligen mest kända studien inom området, Henry Mintzbergs ”*Structures in Fives: Designing Effective Organizations*” (1983) beskrivs fem idealtyper av organisationer med sina särskilda former av specialisering och samordning. Antagandet är att om organisationen har en god överensstämmelse mellan specialisering och sätt att samordna, så kan organisationen agera effektivt. Men specialisering och samordning förekommer också på aggregerad nivå inom *organisatoriska fält* där många organisationer ingår. Samhällsbyggande verksamheter delas upp i *sektorer* som fokuserar på drift och utveckling av ett visst fält, exempelvis infrastruktur, skola eller ungas fritid. Syftet med sektoriseringen är detsamma som i enskilda organisationer – att öka effektiviteten och kvaliteten. Genom sektoriseringen samordnas specialiserade verksamheter inom sektorn. Specialiseringens (och sektoriseringen) stora nackdel är att helheter splittras i sina delar, överblicken och meningsskapandet tunnas ut. Motvikten blir samordning som anpassas till den specialisering eller sektorisering man byggt upp.

Det är i en sådan analys av specialisering och samordning som Pilotregionsatsningen passar in. Här har det förekommit olika slags kombinationer av specialisering och samordning i enlighet med nedanstående figur:

Fokus på specialisering		Fokus på samordning	
Specialisering genom ökad kvalifikation inom det egna fältet. Kompetensutveckling	Konceptstyrd specialisering samordnad i nätverk	Mellankommunal ensektoriell samordning ("fria tidens arena")	Regional flersektoriell samordning av ungdomsarbetet
Alla pilotregioner	KEKS	Flertalet pilotregioner	Kalmar (rudimentärt)

Figur 2. Specialisering och samordning tillämpad på Pilotregionsatsningen.

I figuren ovan betraktas de insatser som gjorts inom ramen för Pilotregionsatsningen som en enda dimension med olika grad av inriktning på specialisering respektive samordning. Det kan synas märkligt, då själva grundvalen för Pilotregionsatsningen var en satsning på regional *samordning*. Men fältets aktörer har på grund av fältets specifika karaktär anledning att i alla möjliga sammanhang agera också för ökad specialisering. Detta förklaras i den följande texten.

Regeringens och Ungdomsstyrelsens samordningsambitioner

Som beskrivits tidigare var Pilotregionsatsningen en del av en större satsning på sammanlagt 125 miljoner kronor som regeringen gjorde för att förstärka de förebyggande och främjande insatserna riktade till ungdomar (<http://www.ungdomsstyrelsen.se/art/0,2072,5735,00.html>). Pengarna skulle användas både till kompetensutveckling, samverkan mellan olika yrkesgrupper som jobbar med ungas fritid och till att utveckla drogfria mötesplatser för unga vuxna, alltså med ambitioner att öka såväl specialiseringen som samordningen. Den största delen av satsningen, runt 80 miljoner kronor, låg på kompetensutveckling av det egna fältets aktörer och främst på att utveckla fritidsledare och deras förmåga att arbeta förebyggande och främjande. Denna del av satsningen handlar alltså om att genom förstärkt förebygg- och främjandekompetens medverka till att fritidsledare och andra liknande grupper professionaliseras och därmed får ökad legitimitet som specialister på ungdomar, särskilt på den fria tidens arena.

Men en mindre del, drygt 8,5 miljoner, lades på något som senare kom att kallas pilotregioner. ”Det viktiga i det arbete som Ungdomsstyrelsen stödjer är att flera aktörer samverkar över traditionella verksamhetsgränser. Exempel på sådana aktörer är skola, socialtjänst, fritidsverksamhet, ideella organisationer och nätverk.” (Ungdomsstyrelsens hemsida, <http://www.ungdomsstyrelsen.se/art/0,2072,7167,00.html>). Här finns alltså en klar ambition att skapa en regional, flersektoriell samordning av ungdomsarbetet.

Sammantaget riktades alltså de 125 miljonerna både mot ökad inomsektoriell specialisering och ökad flersektoriell samordning, dock med en mångfald större satsning på det förra. Vid fokusintervjuerna framkom att de flesta som arbetat nära Pilotregionsatsningen hade svårt att särskilja det som gjordes för att förstärka kompetensen för fritidsledare och andra liknande grupper – specialisering genom kunskapsutveckling inom det egna fältet – och det som gjordes för att pröva samverkan över traditionella verksamhetsgränser (regionala strukturer för ungdomsarbetet - regional flersektoriell samordning av ungdomsarbetet). Inte heller som utredare var det enkelt att hålla isär vad Ungdomsstyrelsen ville åstadkomma med sina olika projektstöd.

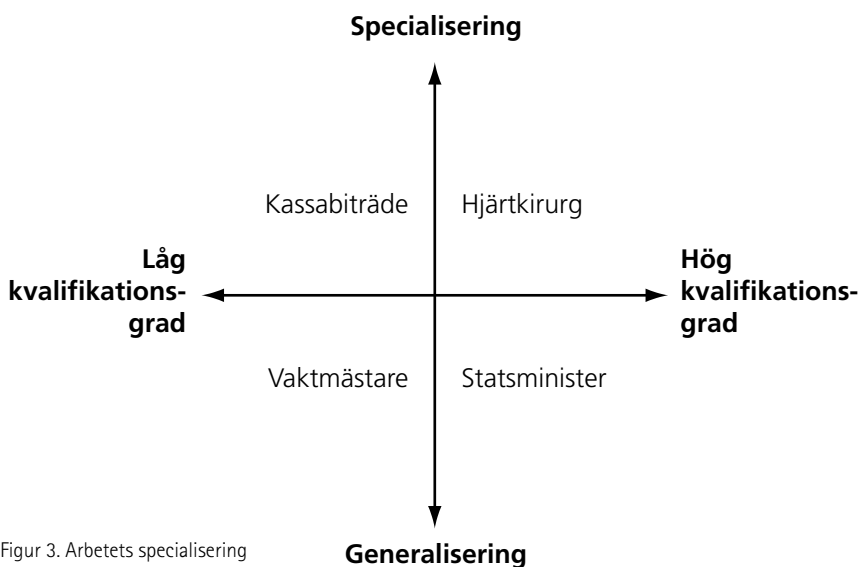
Det gäller också de 8,5 miljoner som avsåg Pilotregionsatsningen. I många fall beviljade Ungdomsstyrelsen medlen till de ingående pilotregionerna med flera syften. Exempelvis fick Kommunförbundet Skåne sin del för att dels fortbilda personal som arbetar med ungdomar, dels göra en analys av ungas situation i Skåne och dels utveckla samverkan mellan kommunerna. Nätverket KEKS skulle för sina projektmedel dels arbeta med kvalitets- och kompetensutveckling för dem som arbetar med ungdomars fritid, dels samverka med

Göteborgsregionens kommunalförbund. Kommunförbundet Västerbotten fick sina pengar för att utveckla ett pågående nätverksarbete, men också för att genomföra kompetensutveckling för personal och göra ett kvalitetsarbete.

Exemplen visar att också de 8,5 miljoner kronor som avsåg att pröva så kallade pilotregioner både syftade till att öka specialiseringen i det egna ungdomsfältet och att öka samordningen inom eller mellan sektorer (se figuren ovan). I den fortsatta analysen kommer därför de fyra former av specialisering/samordning, vilka illustreras i figur 3 ovan, att undersökas närmare.

Specialisering genom ökad kvalifikation inom det egna fältet

Satsningar på specialisering genom främst ökad kvalifikation för utövare inom fältet ungas fritid dominerar såväl regeringens och Ungdomsstyrelsens agenda som agendan hos de kommunala företrädare vi kommit i kontakt med. Bakgrunden till detta tycks alla involverade aktörer vara överens om – den svaga position som fritidssektorn har gentemot andra samhällssektorer vilka också, åtminstone delvis, har ungdomar som målgrupp och den svaga professionalisering som fritidsledare och andra yrkesutövare på den fria tidens arena har i relation till andra yrkesgrupper som också har ungdomar som målgrupp. Kompetensutvecklingsatsningarna syftar alltså till att stärka den egna sektorn genom att utveckla de som arbetar med ungas fritid. Arbetsdelning består av två huvuddimensioner, dels arbetets kvalifikationsgrad, inklusive dess grad av autonomi, dels arbetets grad av specialisering enligt följande modell:



Figur 3. Arbetets specialisering och kvalifikationsgrad.

Modellen ovan med dess exempel på arbeten är hämtad från Anders Forsells och Anders Ivarsson Westerbergs pedagogiska lilla bok *Organisation från grunden* (Liber, 2007, sid. 49). Flertalet yrkesutövare som verkar på den fria tidens arena – fritidsledare, ungdomsarbetare i öppen verksamhet, badvaktmästare etcetera – befinner sig i figurens nedre vänstra kvadrant, den som bokförfattarna exemplifierar med vaktmästare. Yrket kräver idag inte så stora förkunskaper, för fritidsledares del är tvåårig folkhögskoleutbildning önskvärd men inte alltid nödvändig. Jobben har i allmänhet också en tämligen generell karaktär – ungdomsarbetare är sällan särskilt specialiserade. Trots att ungdomsarbete på den fria tidens arena kan vara nog så krävande och betydelsefullt – många vittnar senare i livet om att det var en fritidsledare som fått dem att bryta en destruktiv bana i ett känsligt livsskede – så har ungdomsarbete på den fria tiden ingen högre status. Lågstatusjobb kan vara både generella och specialiserade – specialiserade kassabiträden har knappast högre status än diversearbetare – den gemensamma nämnaren är framför allt den låga kvalifikationsgraden.

Ett sätt att höja statusen är därför att höja kvalifikationsgraden. Högt kvalificerat generalistarbete är dock ingen framkomlig väg för särskilt många verksamma på den fria tidens arena, då de i allmänhet handlar om chefsarbeten av olika slag – statsministerjobbet får representera ett mycket högt uppsatt kvalificerat generalistjobb. Däremot kan man kompetensutveckla personal och på den grunden sedan hävda att arbetet kräver mer och fördjupad kunskap för att kunna utföras väl, och därmed förflyttas sig diagonalt uppåt i ovan beskrivna modell. Här är inte platsen att avgöra huruvida arbete på den fria tidens arena kräver ökad kvalifikation, men det finns ingen anledning att förutsätta att området fritid i sig skulle vara mindre kvalificerat än exempelvis arbete i skolan. Då samhällstrenden är att hälften av alla ungdomar skall skaffa sig en universitetsutbildning för att vara anställningsbara på arbetsmarknaden är det viktigt för yrken med låga förkunskapskrav att åtminstone hålla sin relativa ställning med kompetensutvecklingsinsatser och inte halka efter andra jämförbara grupper.

Ett annat sätt att höja jobbstatusen är att specialisera sig. Inom exempelvis skolans värld utbildas lärare till att verka för olika målgrupper av elever, exempelvis för olika åldersgrupper och ämnen eller för elever med särskilda behov. På högre nivåer specialiseras lärarna till att verka inom ett par ämnen, som i gymnasiet. Ännu högre upp i utbildningshierarkin är universitetslärare ofta specialiserade på att endast verka inom en del av ett ämne, exempelvis externredovisning som en del av ämnet företagsekonomi. Inom hälso- och sjukvården är en specialistutbildning nyckeln till högre lön och högre status. Inom fritidsområdet kan man på motsvarande sätt tänka sig att individer

specialiserar sig mot exempelvis en viss typ av förebyggande eller främjande åtgärder, exempelvis kompetens i att förebygga en kriminell livsstil eller kompetens i att få ungdomar att ta ökat ansvar för sitt eget liv. En annan indelning skulle vara specialisering mot en viss grupp unga med särskilda förutsättningar, exempelvis funktionshindrade eller sådana med ett socialt patos. En sådan specialisering förutsätter vissa förkunskaper, kompetens och därmed hög kvalifikation.

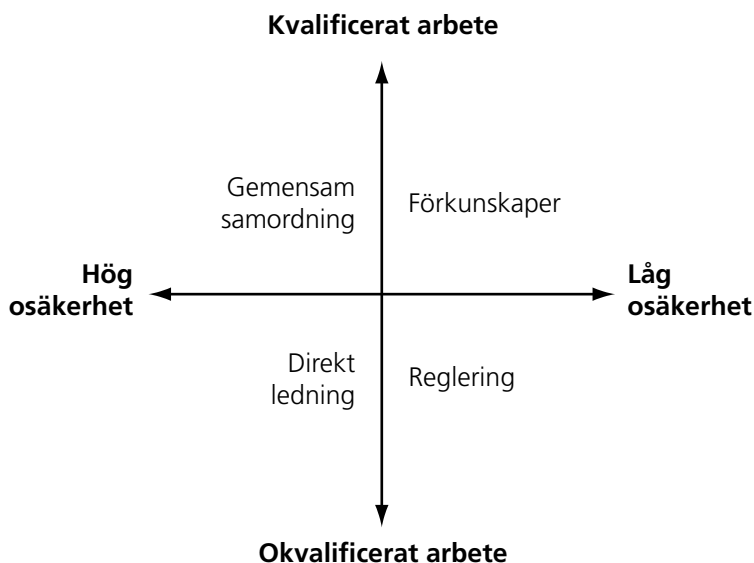
För yrkesutövarna på den fria tidens arena är därför ökad kvalifikation och/eller ökad specialisering en huvudstrategi för att höja områdets status, särskilt i relation till andra yrken och verksamheter som har ungdomar som målgrupp. Det förklarar varför frågan om kompetensutveckling för yrkesutövarna på den fria tidens arena ständigt aktualiserats, också när det handlat om en Pilotregionsatsning. Både medelstilldelarna på Ungdomsstyrelsen och de fokusintervjuade i pilotregionerna har blandat denna uppgift med uppgiften att öka den regionala samordningen.

Konceptstyrd specialisering samordnad i nätverk

KEKS, en av de sju ”pilotregionerna”, får representera en blandning av specialiserings- och samordningsambitioner. Å ena sidan bygger KEKS – vilket dess namn tydligt anger – på ett koncept som syftar till ökad kvalifikation för yrkesutövare på den fria tidens arena, en form av ständigt pågående kompetensutveckling uppbyggd på ett kvalitetskoncept. Den långsiktiga visionen är att området befolkas av ”ungdomsexpertis”, personer med en djup kunskap om unga människor och vad som bör göras för att dessa skall utvecklas till ansvarstagande och kompetenta samhällsmedborgare.

Å andra sidan görs detta samordnat i ett nätverk, där de i nätverket ingående kommunernas och stadsdelarnas insatser på den fria tidens arena diskuteras utifrån konceptets intentioner och erfarenhetsutbytet ger möjligheter att utveckla verksamheten ytterligare. Nätverket har missionerande ambitioner, ju fler som tar till sig konceptet desto bättre. Men det är inte geografiskt bundet. Som andra nätverk finns en storleksgräns – skulle fler ansluta sig får nya nätverk bildas, men utifrån samma koncept. Skulle många kommuner och stadsdelar ansluta sig kanske geografien blev indelningsgrund – ett KEKS i Skåne, ett i Stockholm, ett i Värmland etc.

KEKS syftar alltså till att professionalisera arbetet på den fria tidens arena och då är vägen högre kvalificering och kanske ökad specialisering, något som diskuterades i avsnittet ovan. Graden av kvalifikation i arbetet utgör tillsammans med graden av osäkerhet det som avgör hur verksamheten skall samordnas om man skall tro på Mintzberg (1983), i enlighet med figur 4, inspirerad av Anders Forsells och Anders Ivarsson Westerbergs bok *Organisation från grunden* (Liber, 2007, sid. 74):



Figur 4. Samordning utifrån typ av arbete och grad av osäkerhet

Hur oförutsägbar är fritidsledares arbete? I likhet med andra arbeten inom så kallade "human service organisations", alltså sådana som sysslar med människovårdande och -utvecklande insatser, finns det anledning att förutsätta att osäkerheten är tämligen låg – insatserna går rimligt väl att planera, genomföra och utvärdera. I den mån KEKS lyckas genomföra sina intentioner innebär det att arbetet i mindre utsträckning samordnas genom regelverk och utifrånsatta mål och i ökad utsträckning genom yrkeskårens kvalificerade förkunskaper samt mål som formulerats från egna gjorda erfarenheter. Härmed förflyttas vi från den nedre högra rutan till den övre högre rutan. Med ökad kvalifikation samordnas alltså arbetet på den fria tidens arena i ökande utsträckning, precis som hos professionella grupper som jurister eller läkare – dels av de kvalificerade förkunskaper man förvärvat genom specialiserad utbildning eller annan kompetensutveckling, dels av de målsättningar nätverket själva satt upp. Härmed får man en större autonomi, något som alla professionella grupper strävar efter.

Än så länge verkar KEKS vara den enda representanten på den fria tidens arena som bygger på konceptstyrd specialisering och kvalificering samordnad i nätverk. En egenhet är att fritidsverksamheten organiseras i självständiga fritidsförvaltningar hos många av medlemmarna. Det är tämligen ovanligt annars, vanligast är att fritid ingår som en del av en kulturförvaltning. KEKS-medlemmarna har alltså redan innan de anslutit sig en mer självständig och

stark position i sina kommuner eller stadsdelar. Här kan man ana en stegvis utveckling – först en stark position i den egna hemorganisationen som bygger på att man har skapat sig en egen agenda och styrka, sedan ansluter man sig till KEKS och förstärker ytterligare sin ambition att professionalisera fritidsområdet. Om detta är riktigt kommer KEKS och andra liknande nätverk att växa tämligen långsamt – det tar tid, vilja och kompetens att bygga upp en stark position i hemmaorganisationen.

Mellankommunal ensektoriell samordning ("fria tidens arena")

Av de studerade pilotregionerna var KEKS det enda exemplet på konceptstyrd specialisering samordnad i nätverk, där idén kommit före strukturen. Nästan alla de andra fokuserade på strukturfrågan först, det vill säga mellankommunal samverkan som samordnades i länets kommun- eller regionförbund. I likhet med KEKS var samordningen ensektoriell och avsåg verksamheter på den fria tidens arena. Men till skillnad från KEKS fanns inget gemensamt koncept att samordna sig och samverka kring. Istället utgjorde det egna länet eller regiondel den gemensamma nämnaren. Pilotregionsatsningen visade att samordning utifrån gemensam geografisk-administrativ enhet inte var en tillräckligt stark samordnande princip. I många fall sönderföll denna enhet i sina delar, exempelvis ett antal närliggande kommuner som traditionellt brukade samverka och som också gjorde det i detta projekt. Det gällde exempelvis Skåne, Jönköpings och Norrbottens län.

En gemensam nämnare var ambitionen att samordna verksamheterna inom den egna sektorn, den fria tidens arena. Denna ambition verkar gå på tvärs med Ungdomsstyrelsens ambition "att flera aktörer samverkar över traditionella verksamhetsgränser", se texten ovan om Ungdomsstyrelsens samordningsambitioner. Hur kan man förstå detta fasthållande att bara samordna sig inom den egna fritidssektorn? Mycket av förklaringen finns i texten ovan om "Specialisering genom kompetensutveckling inom det egna fältet". Då arbetet med ungas fritid upplevs vara svagt utvecklat av både fritidssektorns egna företrädare och andra professionella företrädare som arbetar med ungdomar, exempelvis psykologer, socionomer och lärare, förefaller ryggradsreflexen bland fritidsarbetare bli att använda till buds stående medel för att kompetensutveckla och på det sättet stärka professionaliteten inom det egna området i relation till andra professioner. Kvalifikation och specialisering går då inom fritidssektorn framför samordningsambitioner.

Många samverkande faktorer bidrar till att förstärka denna inriktning. En sådan är det faktum att fritidsverksamheter inte är tvingande genom lag, vilket gör dessa särskilt sårbara, inte minst i tider av besparingar och

nedsskärningar. Det är kommunerna som driver verksamheterna och landets kommun-, kommunal- eller regionförbund, där pilotregionprojekten parke- rades, har i allmänhet ingen stark eller självständig position i relation till de ingående kommunerna. En annan faktor är Ungdomsstyrelsens små möjlig- heter att styra hur projektmedlen ska användas. Ungdomsstyrelsen är i sig en liten myndighet parkerad på ett litet departement med begränsat inflytande i regeringen. Finns inte viljan och förutsättningarna i länen, kan knappast Ungdomsstyrelsen skapa dessa, utan får anpassa sig till rådande villkor och försöka påverka genom goda exempel och liknande. En tredje faktor är själva utlysningprocessen, att idén om pilotregioner inte tydligt särskildes från andra ambitioner, framför allt ambitionen att använda medlen för att kompetensutveckla personalen inom den egna sektorn. En fjärde faktor är att utlysningen vände sig till fritidssektorns egna företrädare och inte brett till företrädare för olika sektorer som har ungdomar som arbetsfält, vilket hade skapat andra signaler och förutsättningar för flersektoriell samverkan och troligtvis också ett annat lärande.

Att förstärkt specialisering inom det egna området blev en förstahands- fråga, medan samordning av fritidsarbetet i regionen blev en andrahandsfråga, kan därför förstås som en utvecklingsstrategi inom fritidssektorn. Första prioritet är att stärka den egna sektorns status med hjälp av specialisering och ökad kompetens. Andra prioritet är att samordna sig inom den egna sektorn i exempelvis det egna länet. Först som en tredje prioritet kommer att samordna sig med andra sektorer som arbetar med ungdomar, exempelvis med skolans företrädare.

Om denna utvecklingshypotes stämmer, kommer man bara att satsa på samordning med andra sektorer i de regioner där man upplever att man redan utvecklat ett kvalificerat arbete på den fria tidens arena. I Norrbotten upplever man sig inte redo att samverka på den fria tidens arena, det är nästa steg, först måste resurserna läggas på fortsatt förstärkning av fritidssektorn. I KEKS-nätverket finns ett självförtroende och en övertygelse om att man bedriver ett samordnat kvalificerat ungdomsarbete på den fria tidens arena. Där är man i steg 2, att samverka mellan kommuner och stadsdelar. Kanske är Kalmar län ett exempel på att man nått ytterligare ett steg och samordnat ett så kvalificerat arbete på den fria tidens arena att man nu är beredda att satsa på en regional, flersektoriell samordning av ungdomsarbetet?

Regional flersektoriell samordning av ungdomsarbetet

Regional flersektoriell samordning av ungdomsarbetet är föga utvecklat och därför ur samordningssynpunkt mest avancerat och ambitiöst. Sådan samordning är ett sätt att uppväga de nackdelar som uppkommer genom

sektorisering. Det görs genom att föra samman de sektorer som tillsammans har ett uppdrag gentemot en helhet som delats upp på flera sektorer. En sådan helhet kan vara ett verksamhetsområde, exempelvis hälsa eller stadsutveckling. En annan helhet kan vara en målgrupp, exempelvis åldringar, arbetslösa, idrottsutövare, missbrukare, barnfamiljer eller ungdomar. För Ungdomsstyrelsen och aktörerna i Pilotregionsatsningen är ungdomar den helhet man utgår från. Aktörerna på den fria tidens arena har i stort sett bara ungdomar som målgrupp, något de inte är ensamma om – om man utgår från ungdomar upp till 18 år är skolan närmaste komplement och därutöver finns exempelvis socialtjänsten, polisen och stora delar av föreningslivet. Flyttar vi blicken mot den påföljande åldersgruppen, unga vuxna, utgör en annan konstellation av aktörer naturliga samarbetspartners – exempelvis arbets- och bostadsförmedlingarna, högskolor och universitet, socialtjänst och kriminal- och missbruksvård. Här är det inte självklart att aktörerna på den fria tidens arena ingår.

Samhällsdebattören Carl Hamilton (2005) skrev för några år sedan debattboken *Det infantila samhället* om uppluckringen av vad som kännetecknar livet i olika åldrar i det nutida samhället. Samhället har infantiliserats, hävdade Hamilton, och det blir en ödesfråga hur det demokratiska samhället skall föstra ansvarskännande medborgare. Barnen hetsas att vara som vuxna, det finns gott om tioåriga lolitor och machopojkar. Samtidigt är vuxna upptagna av att leta efter evig ungdom, något som bland andra sociologen Johan Asplund tidigare noterat och analyserat. Många fortsätter att leva som ungdomar även när de passerat 30 – de klär sig som barn och ungdomar, har samma idoler och håller på med samma saker på fritiden. Att många unga vuxna fortsätter att bo kvar hos föräldrar och inte skaffar eget boende förrän de närmar sig 25-årsåldern, det vill säga långt efter det att de lämnat tonåren, beror troligen på en kombination av flera faktorer; missriktade ambitioner av curlande föräldrar, unga vuxna som inte vill ta ansvar för eget boende och en faktisk brist på enkla och billiga bostäder för unga människor. Samma sak kan sägas gälla för ett varaktigt inträde på arbetsmarknaden, där kombinationen av omogna ungdomar och en brist på lämpliga inträdesjobb fördröjer inträdet i vuxensamhället. I SNS konjunkturbarometer för 2010 skriver nationalekonomerna Dominique Anxo och Thomas Lindh att etableringsåldern, det vill säga när minst 75 procent av en årskull arbetar, stigit kraftigt med åren. 1990 var den 22 år för män och 23 år för kvinnor. Redan vid sekelskiftet hade den stigit med fem år för män och med sex år för kvinnor. En del av detta försenade inträde på arbetsmarknaden kan förklaras med utbyggnaden av högskolan, men långt ifrån allt. Om vi försiktigt prolangerar den utveckling som gällde

under 1900-talets sista decennium skulle etableringsåldern 2010 närma sig 30-årsstrecket för båda könen.

Sådana uppgifter talar för att vi är på väg att få en hel generation som befinner sig i övergången från tonåring till vuxen, en period lika lång som tonåren. Av de tre utvecklingsperioderna barn, tonåringar och unga vuxna ägnas minst samhällsomsorger åt den sistnämnda gruppen. Den enda samhällsinstitution som fullt ut ägnar sig åt denna kohort är högskolan, vilken kan sägas vara en främjande verksamhet med syfte att direkt förbereda för vuxenansvar i vårt nutida komplexa samhälle. Behovet av förebyggandeåtgärder är för denna ålderskategori uppenbart med exempelvis stor arbetslöshet, psykisk och fysisk ohälsa, rekrytering till kriminella gäng och drogmissbruk. Vikten av kunskaper och åtgärder i detta fält har också uppmärksammats av politiker och tjänstemän i staten, landsting, samverkansorganisationer och kommuner. Men de organiseras oftast som tillfälliga satsningar i projektform. Att i mer varaktiga former uppmärksamma och fokusera på denna känsliga åldersgrupp är dock ännu ovanligt. För Ungdomsstyrelsen är dock unga vuxna en självklar del av målgruppen ungdomar, åtminstone upp till 25 år.

Pilotregionsatsningen har nästan enbart haft representation från fritidssektorn vilket automatiskt innebär en fokusering på tonåringar. Det är en avgörande förklaring varför flersektoriell samordning utifrån unga vuxnas behov nästan helt lyst med sin frånvaro. Möjligen kan Pilotregionsatsningen i Kalmar län vara ett undantag. I regionen har man, åtminstone rudimentärt, utveckla en helhetssyn på ungdomar, något som avspeglat sig i deras Pilotregionsatsning. Tydligare än andra, med undantag av KEKS, har man satsat på ett främjandeperspektiv. Ungdomar ska ses som en regional resurs och verksamheterna ska präglas av detta. Det innebär att ungdomars rättigheter, ansvar och oberoende poängteras. Ungdomar ska vara delaktiga och ha inflytande över regionen och dess framtid. Man utvecklar ett regionalt forum där unga och politiker får möjlighet att lyssna på varandra. Genom Kumulus får unga möjligheter till internationellt utbyte. Men man satsar också på att samordningen av ungdomsfrågor i länet präglas av de övergripande målsättningarna om ungdomar som resurs. LUPP-enkäten används som underlag för den regionala utvecklingsplanen, webbtidningen Brynet fungerar som samordnare och utvecklingsmotor för länets ungdoms- och fritidsarbetare och projektet ”Det goda mötet” är en motsvarighet till KEKS ambitioner att utveckla kompetens och kvalitet i arbetet på den fria tidens arena.

Även om samordningen i länet, när det gäller ungdomar, i första hand kännetecknas av samordning på den fria tidens arena, finns också mer övergripande ambitioner om en mer heltäckande regional ungdomspolitik där olika sektorer som har ungdomar som målgrupp samordnar sina insatser. Det

arbetet verkar dock än så länge befinna sig på en relativt outvecklad nivå. Det är stora kostnader förknippade med att aktörer från olika sektorer samordnar sina insatser för ett verksamhetsområde eller en viss målgrupp – socialtjänsten eller arbetsförmedlingen har ju inte bara unga som målgrupp.

Politiker och tjänstemän har alltså än så länge inte lagt så mycket krut på att utveckla en mer heltäckande regional ungdomspolitik grundad på flersektoriell samordning. Det kan finnas goda skäl till detta. Men framtiden är öppen. Med grund i de gjorda pilotregionerfarenheterna kommer vi därför att i en avslutande del skissa på några möjliga scenarier, men först något om Pilotregionsatsningens form.

3.2 Pilotregionsatsningens form

Det andra analyssystemat behandlade Pilotregionsatsningen utifrån dess *form*. Ungdomsstyrelsens satsning på pilotregioner har bedrivits i projektliknande former. Den har organiserats som ett erbjudande i form av projekt, ett försök att temporärt pröva något nytt. Erbjudandet från Ungdomsstyrelsen att delta som pilotregionprojekt har organiserats med förhoppningen att vara efterfrågad och ses som en lösning på de utmaningar som regionerna vill ta sig an. Pilotregionsatsningen kan alltså sägas ha en utbuds- och en efterfrågesida – utbud i form av ett pilotprojekt och en tänkt efterfrågan i form av en region, en kontext, där projektets landvinningar ska implementeras. Relationen mellan pilotregionprojekten och deras respektive regionala kontexter analyserades i detta avsnitt. Men först något litet om projekt.

Projekt är en organisationsform som har blivit allt vanligare inom hela samhället. Denna trend gäller inte enbart affärsdrivande företag utan också välfärdssektorn. Många myndigheter och andra välfärdsproducerande organisationer driver nuförtiden försöksverksamhet och utvecklingsarbete som projekt. Här är Ungdomsstyrelsen inget undantag, man stödjer och bedriver snarare regelmässigt mycket utvecklingsarbete i projektform.

Litteraturen kring projektorganisation är omfattande, ofta baserad på en praktiktäna normativ teoriutveckling som (alltför) ofta utlovar såväl rationell planering och styrbarhet som friktionsfri flexibilitet. Merparten av denna litteratur fokuserar olika aspekter av ledning av projekt där projektets interna logik och projektuppgiftens karaktär framstår som avgörande faktorer för de handlingar som utförs i projekten. Denna starkt ideologiserande kunskapsbildning stöds av branschorganisationer som Project Management Institute och International Project Management Association. Båda har genom konferenser och journaler starkt bidragit till att förstärka föreställningar om det saliggörande med projekt.

Även den mer forskningsdrivna litteraturen kännetecknas av fokus på projektens interna logik. Inom projektforskningen föreligger således undersökningar vars huvudsakliga ambition är att öka såväl effektiviteten som kvaliteten på genomförandet av projekt (Morris & Hough, 1987; Pinto & Prescott, 1988). Utifrån detta perspektiv antas att det finns en bästa organisatorisk form, nämligen projekt, som passar vitt skilda förutsättningar. Förutsättningarna ses alltså som givna och utformningen och ledningen av organisationen utgår vanligtvis från specifika projektrelaterade tekniska kriterier såsom uppgift, tid, budget och projektgruppens sammansättning samt hur olika styr- och kontrollinstrument ska användas av projektledaren (Packendorff, 1993; Lundin & Söderholm, 1995). Det perspektivet uppmärksammar förvisso viktiga omständigheter för organisering av projekt, men fångar dessvärre inte den vidare dynamik och osäkerhet som projekt verkar under. Ett genomgående problem med projektforskningen är således att den överbetonar betydelsen av det projektspecifika på bekostnad av den kontextuella interaktionen. Konsekvenserna med det är att projektets relation till dess omgivning tillskrivs ringa betydelse.

Relationen mellan projekt och dess organisatoriska kontext

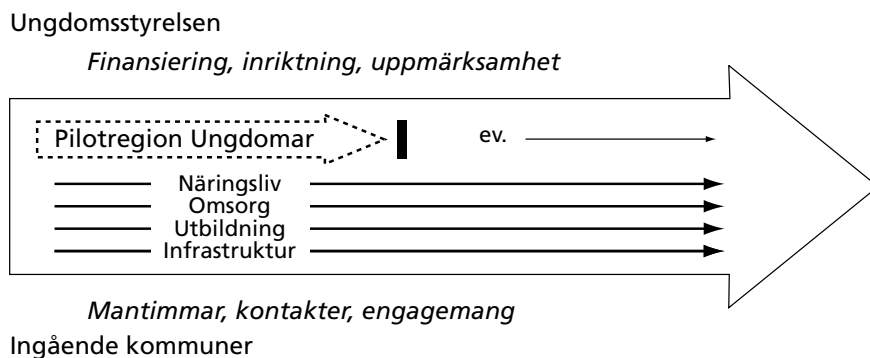
Även om det har varit relativt sparsamt med studier som behandlar frågan om projekts relation med omgivningen, finns det förvisso studier som betonar kontextens relevans för vad som sker med och i projekt. Christensen & Kreiner (1997), som kanske var först ut med att betona omgivningens betydelse, gjorde en distinktion mellan operationell och kontextuell osäkerhet. Med begreppet operationell osäkerhet betonas förutsättningarna för att effektivt genomföra en given projektuppgift. Med kontextuell osäkerhet fastslår författarna att 'ju mer turbulent omgivning projekt befinner sig i, och ju mer utvecklingspräglad projektuppgifterna är, desto större blir den kontextuella osäkerheten' (s.43). Den kontextuella osäkerheten handlar med andra ord om att se projekt från andra intressenters synvinkel. Johansson, Löfström & Ohlsson (2000) hävdade bland annat att projektorganisering inom kommunal verksamhet, likt all annan form av organisering, är utsatt för ett tryck från omgivningen att svara upp mot omgivningens krav och förväntningar. De iakttog vidare att många projekt skapades just för att kommunen skulle komma i åtnjutelse av resurser i omgivningen. Sahlin (1996) beskrev på likartat sätt hur projekt kommit att bli en norm för förändringsvilja, öppenhet och förnyelse inom offentlig verksamhet (se även Meeuwisse, 1996).

Ambitionen att vidga kunskapen om projektorganisering till att innefatta den miljö temporära organisationer verkar i, brukar kallas 'Skandinaviska

projektskolan' (Sahlin-Andersson & Söderholm, 2002). De förstår projekt som öppna system och vad som sker i omgivningen påverkar följaktligen vad som sker inom projektet. Omgivningen har alltså många gånger en avgörande betydelse för projektens resultat och därmed också för dem som leder, medverkar och finansierar projekt (Jensen, Johansson & Löfgren, 2007). Flera studier har således uppmärksammat kontextens betydelse och framhåvt att projekt är inbäddat i olika organisatoriska arrangemang.

Pilotregionprojekt och ordinarie verksamhet

Nu åter till Ungdomsstyrelsens projektsatsning på pilotregioner. Prefixet pilot i pilotregioner avser att göra något på försök. Inom Ungdomsstyrelsens satsning talar man också om pilotregioner som ett försök. Försöket organiseras som projekt, och vi kan därför tala om försöksprojekt. Projektet handlar om att pröva nya sätt att övergripande organisera hur ungdomspolitiken ska organiseras på nationell, regional och kommunal nivå och på sikt även kanske skapa ett mer formaliserat samarbete på regional nivå. *Försöksprojekt* är alltså en tillfällig organisation som har som huvudsakligt uppdrag att ta sig an och lösa en ny uppgift. Försöksprojekt används också ofta inom offentlig förvaltning för att pröva verksamheter som av någon anledning inte kunnat få fast form. Det kan handla om nya uppdrag som tilldelats någon organisation eller enhet inom förvaltning. Det kan också gälla för att pröva nya organisationsformer, som kan vara svåra att tillhandahålla inom ramen för nuvarande strukturer, såsom att bygga regionala strukturer för ungdomsarbetet. Ungdomsstyrelsens försöksprojekt och relationen med den närmare interaktionsmiljön kan beskrivas med följande bild:



Figur 5. Relationen mellan pilotregionprojektet och ordinarie verksamheter i kommun-, kommunal- och regionförbund.

Bilden illustrerar relationen mellan projekt och ordinarie verksamhet – pilotregionen inom ramen för ett mellankommunalt organ. De prickade konturerna i form av en pil i bilden ovan indikerar att verksamheten är temporär, det vill säga bedrivs i projektform. Den ifyllda större pilen indikerar att verksamheten är mer eller mindre permanentad. Ungdomsstyrelsen bidrar med medel och uppmärksamhet, medan ingående kommuner bidrar med mantimmar och engagemang. Vi har i bilden också tagit med vanligt förekommande verksamheter och enheter inom berörda mellankommunala organ, såsom infrastruktur och näringsliv. Tanken med det är inte att indikera att ungdomsfrågor ska ha samma dignitet som exemplifierade funktionsområden. Snarare kan ungdomsfrågor sortera under exempelvis utbildning eller omsorg – likt den senare som i vissa förbund har målgruppen ”äldre” insorterade under sig. Det vertikalt markerade strecket framför den prickade pilen anger att det är högst ovisst vad som händer efter projekttidens slut, eventuellt kan en fortsättning följa.

Utmaningen för försöksprojektet är som vi ser det att distansera sig och lösgöra sig från rådande tankemönster och rutiner i berörda kommuner och utveckla nya lösningar på de uppgifter som man är satt att lösa – att med regionen som utgångspunkt och med samarbete som grund få till stånd en interkommunal och möjligtvis också en sektorsövergripande ungdomspolitik. Att distansera sig låter sig göras genom extern finansiering och till det har Ungdomsstyrelsen bidragit. Som vi indikerar i bilden definierades satsningens inriktning främst av Ungdomsstyrelsen. Att däremot bryta rådande tankemönster förutsätter troligen också att de berörda ser behov att detta. Detta har inte varit lika tydligt uttalat i de olika pilotregionerna, utan satsningen har, som vi ovan beskrivit, i flertalet fall snarare fungerat som en stödjande struktur till de kompetensgruppssatsningar som också gjorts under åren.

Vidare är utmaningen att etablera en ny organisatorisk ram för den nya verksamheten, så att den kan bestå framöver. Om projektmålen med Pilotregionsatsningen är att bidra till att finna former för en tätare regional samordning (om man i berörda områden finner detta arbete värdefullt) så är effektmålen av Pilotregionsatsningen att den också ska manifesteras i någon form av bärande struktur. Idealt sett ska värdet av satsningen alltså vara oumbärligt för ingående aktörer, att man till och med är beredd att göra omprioriteringar i befintliga system till förmån för denna nya struktur. Kanske är haken i resonemanget den inflikade parentes, kanske ser inte berörda kommunföreträdare värdet av en regional struktur. Förvisso har flera varit lite frågande inför en regional nivå, men alla har samtidigt sett ett behov av en övergripande samordning av vad som sker för ungdomar utifrån en arrondering som är större än den enskilda kommunen – ty bilden från vår rundresa bland pilotregionerna har varit att utmaningarna för ungdomar i

berörda regioner är stor, oaktat perspektivet förebyggande eller främjande, och till det kommer boendefrågor och ungdomsarbetslöshet. Emellertid har de sistnämnda frågorna inte absorberats inom ramen för satsningen.

Kanske brister satsningen med avseende på kapacitet och organiseringskompetens, att projekt inte är den optimala formen för att bedriva ett dylikt utvecklingsarbete. Trots att satsningen är riktad mot att stärka ungdomsarbetet och trots att satsningen drivs av personalgrupper som arbetar brett med ungdomars bästa för ögonen, upplever vi att man inte har kapacitet att göra något riktigt bestående av investeringen. I våra samtal tycker vi oss finna flera skäl till detta.

Projektet är en lösning – men vad var problemet?

Övergripande menar vi att satsningen har haft en otydlig projektansats, och det går igen på nationell, lokal och regional nivå. Vilket strategiskt, men också taktiskt, sammanhang är pilotregionprojekten knutet till för Ungdomsstyrelsen, berörda kommuner och berört regionalt organ? Uppdragsgivarens mål förefaller att till stor del ha styrt inriktningen på satsningen. Initiering och problemanalys har varit kort och lösningen har varit klar; att försöka bygga regionala strukturer för ungdomsarbetet. Men vilka utmaningar skall den här lösningen vara ett svar på? Ungdomsstyrelsen hade säkert behövt, på mer sätt än med projektmedel, understödja mottagligheten ute i regionen för en regional struktur, vad vi nu än lägger i begreppet. Framför allt ser vi behov av att man tillsammans med berörda pilotregioner försökt att tydliggöra en regional strategi för ungdomsarbetet för att härigenom både konkretisera och förankra iden om en regional struktur. Här hade Ungdomsstyrelsen också behövt agera katalysator för att åtgärder vidtas, främst visavi berörda region- och kommunförbund, men också i förhållande till andra aktörer på regional nivå såsom länsstyrelse.

Förslaget har med hjälp av organisationsformen projekt kapslats in och satsningen har till stor del drivits utifrån projektet av en i flera fall projektanställd projektledare/projektsamordnare. För den som leder eller deltar i ett försöksprojekt är det svårt att, vid sidan om att upprätthålla relationer med de ingående enheterna på kommunal och regional nivå, ensam generera och belöna nytänkande kring hur ungdomsfrågan ska samordnas på regional nivå. Pilotregionerna har visserligen haft representation av de ingående parterna, framför allt representanter från kultur- och fritidsförvaltningarna inom berörda kommuner, men drivet förefaller över lag ha skett inifrån projektet. På kommunal nivå har det varit svårt att tänka nytt kring ungdomsfrågan och satsningen har därför till stor del handlat om att stödja det man redan gör utifrån en lite större arrondering.

En återblick på pilotregionerna med implementeringsögon

I vår genomgång av de olika pilotregionerna har vi beskrivit att förutsättningarna för att arbeta med Pilotregionsatsningen varit tämligen olika. I Kalmar har en regional plattform utvecklats där involverade aktörer ser stor möjlighet att komplettera och arbeta med ungdomsfrågan på regional nivå. I Skåne finns förvisso en regional plattform, men där ser de berörda aktörerna snarare de fyra subregionerna som naturliga arronderingar för arbetet. I Norrbotten, som också de har en regional plattform, där menar berörda att tiden ännu inte är mogen för att arbeta regionalt med ungdomsfrågan. I vilken grad aktörer utanför projektet är mottagliga, vill och kan bidra till omhändertagandet är alltså väsentligt för satsningens fortlevnad. Det handlar också om i vilken mån erfarenheter från satsningen att arbeta regionalt faktiskt kan anpassas till rådande förhållanden i berörda regioner. Som vi ser det är en viktig förutsättning att man kan fastställa och värdera att satsningen varit gynnsam för utvecklingen i berörd region. Att projektledarna som ansvarat för och drivit satsningen ser påtagliga fördelar är inte konstigt, men det viktiga är att hålla *mottagarna* av satsningen uppdaterade om hur det går, vilka fördelarna är samt förbereda och arbeta för en fortlevnad. Som vi påtalade ovan kan vi utifrån projektplanerna se att merparten av projektmedlen satsades under det första året. Kanske borde man omdisponera medlen något och satsa mer på implementeringsarbetet i projektets avslutningsfas? Men det är alltid lätt att i efterhand se att mer resurser i form av pengar, tid och kompetens borde ha satsats på omhändertagandet. Det här kan vara en lärdom till framtida satsningar, om de organiseras i projektform.

Det hjälper alltså inte hur bra ett projekt är, om det inte finns några som *kan, vill* och är *förberedda* på att ta emot projektet och *använda* dess resultat. Det är en kärv sanning. Satsningen på att försöka bygga upp regionala strukturer för ungdomsfrågan ter sig inte bara ny för berörda projekt utan även, som sagt, för berörda mellankommunala samverkansorgan i vilka satsningen formellt parkerats. Ovan har vi beskrivit att drivet skett inifrån projektet utifrån en logik om att ”förebygga och främja” samt ”fria tidens arena”. Fokuset har till stor del varit produktionsorienterat och inriktat på att kompetensutveckla fritidsledare och angränsande yrkesgrupper. Från våra samtal framträder en bild av att grogrunden och mottagligheten på mellankommunal nivå för ungdomsfrågor med det här fokuset inte ännu verkar finnas, men att man ändå gärna, likt ett företagshotell, bereder plats för projektet och satsningen. För de mellankommunala organen har det säkert varit av betydelse att visa upp ungdomsfunktionen, i synnerhet som försöket är ett svar på en angelägen samhällsfråga, men det har inte förpliktigt dem att själva vidta åtgärder när projekttiden är över.

Vi har i föregående kapitel pekat på svårigheter att få ”vidare avkastning på gjorda investeringsprojekt”. Det är sällan svårt att *starta upp* projekt, i synnerhet om projekten är externt finansierade. Svårare är det att *driva* projektet mot uppställda mål. Projektmål är ofta högt ställda, retoriskt formulerade och svåra att operationalisera. Det som står i projektplanen kan av olika anledningar inte alltid förverkligas. Fastän projektet ”skyddas” av tydligt uppdrag, legitim uppdragsgivare och egna medel kommer händelser i projektets omgivning att fordra parering i form av att såväl mål som planerade åtgärder justeras eller helt förändras. Så länge som det finns projektmedel kan man i alla fall fortsätta med aktiviteter, både planerade och uppkomna efter hand. Svårast är nog att *tillvarata* erfarenheter från gjorda projekt. Det föreligger svårigheter med att avgränsa, mäta och värdera vad projektet i realiteten åstadkommit i relation till vad som hade gjorts utan hjälp av projektet. Det är lättare att visa på att si eller så många har gått på en kurs. I verksamheter är det dessutom normalt att uppfatta den redan etablerade driften som för givet tagen, medan utvecklingsprojekt kan upplevas som både något ovanligt och sällsamt. Om det är värt att etablera vad projektet åstadkom kan därför ifrågasättas. I synnerhet om fortsatt finansiering är avhängig av prioriteringar inom den egna verksamheten har ofta representanter för ordinarie verksamhet tolkningsföreträde medan representanter för utvecklingsprojektet kommer att stå med bördan att bevisa att ordinarie verksamhet bör förändras i riktning mot vad projektet prövat (Jensen, 2007; Jensen och Kousmanen, 2008). Insikter vunna i projekt uppfattas lätt som tämligen oprövade förslag på nya lösningar i förhållande till arbetssätt som över tid redan utvecklats och institutionaliserats inom ordinarie verksamhet. Utvecklingsarbete i projektform tenderar därför att i projektovana miljöer bli ”öar i strömmen”, eller med en annan metafor ”organ som kroppen kan stöta bort om det uppfattas som främmande och inte passar in”. Detta betyder inte att nya erfarenheter ändå inte uppmärksammas och på ett eller annat omhändertas. Men förändringar går sällan att knyta till enskilda projekt, nya erfarenheter flyter ofta samman med och uppslukas av tidigare etablerad verksamhet.

Projektformens överlevnadskraft

Försök att förnya genom ”projektifiering” förefaller emellertid inte att minska. Ett viktigt skäl därtill är att politiken och andra beslutsfattare inte gärna avhänder sig möjligheten att försöka styra utvecklingen med olika typer av selektiva åtgärder. Vi *kan* göra något bättre genom begränsade, riktade insatser. Vi inte bara kan, utan i utförarledet *vill* vi också göra bättre, individers och professioners duktighetsdrifter är starka. Till detta har vi också yttre omvandlingskrav. Något *måste* göras. Ekonomiska besparingar och

utmanande samhällsutveckling för ungdomar, inte minst utanförskap, reser krav om att i bred mening effektivisera verksamheten. Det leder till att vi gör system- eller värdeanalyser för att kunna prioritera aktiviteter utifrån deras bidrag till önskat slutresultat. Projekt är billiga och till synes effektiva sätt att starta och driva, medeltilldelningen kan betraktas som smörjmedel för att åstadkomma förändring. Organisationer måste också visa sig moderna för att erhålla legitimitet i det omgivande samhället, vilket reser krav om att tillämpa vad som för tillfället uppfattas vara *comme il faut*, det vill säga vad som är på modet i det organisatoriska fält man verkar. Det utvecklas institutionaliserade påbud, vilket ofta leder till en form av likriktning. Föreställningar om samverkan, tvärspektoriell eller ej, är som bekant inte unika för ungdomsfältet, vilket i sig visar på att legitimitet kan vara ett minst lika viktigt kriterium som effektivitet vid genomförande av åtgärder.

Pilotregionsatsningen som projekt i ett vidare system

Vi har i det här avsnittet beskrivit Pilotregionsatsningen som ett projekt initierat av Ungdomsstyrelsen. Att formulera och initiera ett projekt är en sak. Men att genomföra projektet är en annan sak och det kräver medvetenhet om betingelserna för genomförandet; om system och förhållningsätt. Bortsett från nästintill självimplementerade policybeslut, såsom exempelvis höjd/sänkt bensin- eller tobaksskatt som via prissignaler genomförs momentant i och med klubbslaget, är implementering beroende av institutioner på olika nivåer inom förvaltningsapparaten. Inte minst gäller det satsningen på pilotregioner. Här är Ungdomsstyrelsen beroende av främst aktörer på kommunal och mellankommunal nivå, vilka ska ta tillvara projektet, men även av aktörer och myndigheter som bara delvis arbetar med ungdomar såsom polis, arbetsförmedling och försäkringskassa. Som liten myndighet kan man förstå att Ungdomsstyrelsen gör pragmatiska överväganden så att man får genomslag för sina ambitioner. För detta ändamål kan det vara bättre att samverka med ett mindre antal regioner än hundratals kommuner.

Ungdomsstyrelsen måste även förhålla sig till faktorer på nationell nivå. En sådan faktor är ”timing”. Exempelvis har vi vid våra samtal med företrädare från Ungdomsstyrelsen ofta hört hur man talar om Kulturutredningen och deras förslag om en så kallad portföljmodell, som ju har regionen som utgångspunkt. Är det måhända härifrån som tanken om pilotregioner kommit? I början av 2000-talet talade Ungdomsstyrelsen om sektorsövergripande ungdomspolitik, men då utifrån kommunal horisont. Men idén om region är idag generellt stark, exempelvis talade man under 1990-talet om ”regionernas Europa” och under 2000-talet har Ansvarskommittén kommit med förslag att dela in landet i regioner.

På projektnivå, i de olika pilotregionerna, är det andra överväganden som pockar på uppmärksamhet. Det gäller att få projektorganisationen att börja agera i föreslagen riktning samt att få ett positivt gensvar från målgruppen som projektet vänder sig till – primärt de ingående kommunernas berörda förvaltningar men även aktörer som kan bidra till att tänka och göra nytt.

Under genomförandet av projektet är det därför väsentligt att ha nära och bra kontakter med aktörer i projektets omedelbara omgivning, såväl vertikala som horisontella intressenter. Det har vi flera utsagor om från våra intervjuer. Hur lokala politiker och ledande chefer på kommunal och mellan-kommunal nivå skapar förutsättningar för genomförandet och samverkan med andra är viktigt. Det är i relation till aktörer i omgivningen som projektet utvecklar kapacitet och kompetens att genomföra satsningen och omhändertar erfarenheter. Här menar vi att förutsättningarna skiljer sig mellan de olika pilotregionerna, inte minst vad gäller viljeinriktning och mandat i de mellan-kommunala organen.

3.3. Analysen i sammanfattning

Analysen av Ungdomsstyrelsens Pilotregionsatsning skilde på dess form och dess innehåll, samtidigt som sambandet mellan form och innehåll betonades. Sett som *form* fokuserades på satsningen som en *pilotregion*, ett förändrings- eller utvecklingsprojekt. Ett sådant projekt förutsätter en god regional ”jordmån” för att kunna implementeras, det vill säga att kommunerna i regionen redan etablerat ett samverkansorgan på regional nivå som fått mandat att samordna och utveckla en del av de aktiviteter som kommunerna driver, med en stor öppenhet för att också inkludera delar av eller hela ungdomspolitiken. Detta gäller inte KEKS som ju inte har någon regionalgeografisk struktur. Grovt sett förelåg en sådan beredskap bara i Kalmar län, vilket förklarar Pilotregionsatsningens tydliga avtryck i denna pilotregion. I övrigt tyder det mesta på att Pilotregionsatsningen dör ut i samma takt som medlen förbrukas, möjligen med undantag av Norrbotten och Västernorrland, där de regionala förutsättningarna knappast är bättre än i flertalet övriga pilotregioner, men där det föreligger en starkare vilja att etablera ungdomspolitik på en regional arena. Vilja är dock bara en komponent för att lyckas etablera regional ungdomspolitik.

Sett som *innehåll* diskuterades idén med *pilotregion* i termer av specialisering och samordning. Ungdomsfältets förutsättningar analyserades och slutsatsen blev att fältets aktörer – från lokala fältarbetare i kommunerna till regering och Ungdomsstyrelse – i första hand bevakar och mår om fältets specialisering som skall leda till ökad kompetens och professionalisering. Frågan om fältets samordning på mellankommunal, regional eller nationell

nivå är i jämförelse knappt uppmärksammas. Av regeringens satsning på 125 miljoner satsades en bråkdel på sådan samordning, resten på åtgärder som syftade till specialisering, främst genom kunskapsutveckling. Både specialiserings- och samordningsambitionerna riktar sig till den fria tidens arena och därför främst till tonåringar. Fritidsverksamhet för tonåringar är ett redan upparbetat fält med synliga och tydliga aktörer, såväl i kommunernas fritids- och kulturförvaltningar som i det lokala föreningslivet. Därmed finns ingen plats för en alternativ tolkning av uppdraget – exempelvis att skapa förutsättningar för samordning av de aktörer som har målgruppen 'unga vuxna' på sina program.

Sammantaget kan analysen av Pilotregionsatsningen ses som en fördjupning av de betingelser som beskrevs och diskuterades redan i det empirinära kapitel 2. Kapitel 2 och 3 motsvarar en utvärdering av satsningen och som sådan kan den betraktas som mindre lyckad om utgångspunkten vore att etablera ungdomsarbetet på regionnivå. Huvudskälet till ett sådant betyg är inte att man i pilotregionerna gjort fel saker för de medel som beviljats, utan att förutsättningarna inte varit bra nog för att med knappa medel på kort tid etablera ungdomsfrågan på de regionala arenorna. Sett som lärande- eller utbildningsprogram kan dock satsningen betraktas som lyckad – med små medel klagjordes de bristande förutsättningarna för en sådan etablering. Det är med en sådan utgångspunkt man bör bedöma satsningen.

Därmed kan det vara dags att byta perspektiv och nu gå över på en mer framtidsinriktad diskussion om hur ungdomsarbetet kan organiseras framöver. Det görs i det följande kapitlet.

4. Ungdomsarbetets framtida regionala organisering

I förra avsnittet presenterades två analysspår – Pilotregionsatsningens form och dess innehåll. I det här avsnittet ska vi försöka att tämligen fritt och nästintill på ett idealtypiskt sätt förhålla oss till dessa analysspår och kring dem måla upp olika framtidsbilder. Härigenom vill vi infria syftet att utreda de framtida möjligheterna för att bygga regionala strukturer för ungdomsarbetet. Vi kommer i avsnittet att presentera fyra scenarier med lite olika fokus. Ett utgår från *fortsatt begränsad regional samverkan* för ungdomsarbetet. Ett andra scenario handlar om att skapa regionala strukturer för samordning och utveckling av insatser på *den fria tidens arena*, vilken huvudsakligen vänder sig till tonåringar. Ett tredje scenario handlar om att förstärka förutsättningarna för en samordnad regional ungdomspolitik för målgruppen *unga vuxna*. Ett fjärde scenario kombinerar de tre förstnämnda till en *mångfald* av olika regionala lösningar. Att kunna realisera scenarierna 2–4 förutsätter visst agerande av aktörer på nationell, regional och kommunal nivå, ett agerande som vi beskriver och diskuterar. Förutom roller som olika aktörer ska uppbära, förutsätter scenarierna ett samfält agerande. Avslutningsvis gör vi därför några reflektioner kring samordning och samverkan. Reflektionerna bygger vi på samtal som vi fört både inom ramen för uppdraget med berörda deltagare från pilotregionerna och utifrån erfarenheter från annan gjord forskning.

4.1 Att utreda framtiden – fyra metoder

Den första frågan att ställa sig när vi nu i utredningsdelen ska blicka framåt är: Vilket förhållningsätt ska man inta till framtiden? Något rent objektivt resonemang om framtiden finns inte, allting är tänkt inom ett perspektiv med dess förutsättningar och meningsskiljaktigheter kan snarare bero på perspektivet än på fört resonemang. Vi kan urskilja fyra olika metoder och

förhållningsätt till framtiden: prognoser, planer, visioner och scenarier. Gemensamt för alla fyra är att de består av tre beståndsdelar; en beskrivning av samtiden, en framtidsbild samt en framställning som binder samman samtid med framtid. Skillnaderna dem emellan ligger i vilka anspråk diskursen har på att vara sann, samt om den beskriver något som kommer att ske, bör ske eller skulle kunna ske.

Prognos betyder ”att veta i förväg”. Anspråket är således att veta hur det faktiskt kommer att bli. Det förutsätter kunskap om mekanismer som omvandlar samtidsbilderna till bestämda och entydiga framtidsbilder. Idealt ska man alltså veta en hel del om orsak-verkan-förhållanden. Inom organisationsteori är orsak-verkan-sambanden, om inte höljda i dunkel, så väldigt svårtydbara och komplexa. Möjligtvis kan prognoser ha en rimlig träffsäkerhet för korta tidsperioder eller då organisatoriska system är starkt institutionaliserade, spårbundna och tröga.

Planer uttrycker något som bör ske, men det förutsätter att någon aktör har den nödvändiga makten att förverkliga desamma. Kravet på en plan är i grunden ett slags mål-medel-resonemang, det vill säga under vissa givna förutsättningar skall någon aktör kunna påverka förloppet så att skisserade framtidsbilder (målen) uppnås. Denna rationalistiska modell, om att det föreligger entydiga mål och att aktörer i sociala system har tillräcklig makt att förverkliga dem, kommer ofta på skam. Intressen och intentioner bakom det som sägs är inte oväsentligt när man ska fatta beslut som berör oss alla. Det finns ofta flera bud om vilka mål som är eftersträvansvärda och planer kan också utlösa motreaktioner. Det blir därför sällan som det är tänkt!

Visioner har blivit på modet under de senaste decennierna. Precis som planer uttrycker visioner ett önskat framtidstillstånd, de bör inträffa. I likhet med planer och prognoser målar visionerna ofta upp en tämligen entydig framtidsbild utifrån beskrivningen av samtiden. Visionen liknar härmed en karta. Värdet av en karta kommer på samma sätt som värdet av en vision inte enbart från dess förmåga att representera omgivningen i alla sina detaljer, utan också för dess förmåga att fokusera tankar och hjälpa personer att åstadkomma handling i viss riktning. Målet med visionsarbete är också ofta att skissera en önskvärd utveckling för en mängd aktörer över vilka man har begränsad makt. Visionsarbetet blir härmed ett sätt att ta fram förutsättningarna för att samordna sig mot ett och samma mål. Förvisso behöver visioner i någon mån bygga på fakta, men visioner handlar inte bara om att veta utan framför allt om att förstå vad den önskvärda framtiden kräver att vi börjar göra nu. Diskursen som binder samman samtid med framtid behöver alltså vara vägledande mot just visionen och inget annat håll. Ofta fokuserar därför

diskursen på det önskvärda och det möjliga med visionen – i vårt fall, sektorsövergripande ungdomspolitik genom att samarbete/samverkan utvecklas.

Scenarier syftar till att från en given uppsättning förutsättningar skissera ett antal tänkbara händelseförlopp. Samma förutsättningar kan av olika skäl ge upphov till flera olika framtidsbilder. Bristen på kunskap, om vilka faktorer i vår dåtid som lett till vår samtid, vilka faktorer som är viktigast för vår framtid samt vilken betydelse omvärldsfaktorer har, talar tillsammans för scenariotekniken. Olika utvecklingsförlopp kan skisseras och härigenom kan olika överväganden för bedömning diskuteras.

Anspråken inom de olika teknikerna är således olika. När vi nu ska diskutera framtiden gör vi det utifrån diskursen om scenarier, det vill säga så här *kan* framtiden bli och inte utifrån att så här *kommer det att* bli (planen och prognosen) eller så här *bör* det bli (visionen). Fördelen med scenarier är flera: a) den ger inte, som prognoser och planer ofta gör, orealistiska förväntningar om vad som med stor sannolikt kommer att ske, b) den uttalar sig inte som visioner om vad vi borde sträva efter. Scenariotekniken ger istället c) möjligheten att framställa flera framtider som alla har sina problem och möjligheter. Man kan då diskutera det önskvärda i att sträva efter det ena eller andra scenariot, liksom vad som krävs i form av exempelvis strategi och handlingsplaner för att realisera scenariot.

4.2 Scenario 1: Fortsatt specialisering för utövarna på den fria tidens arena

Idén om en väl utvecklad samverkan och en särskild struktur i landets regioner för att samordna och utveckla ungdomsarbetet är konstruerad "uppifrån" den statliga myndigheten som vill ha regionala redskap för att lättare genomföra sitt uppdrag och styra kommunernas insatser för ungdomar i riktning mot nationella mål. Idén är alltså inte förankrad "underifrån" landets kommuner och då finns ingen grogrund. Det finns därför ingen särskild struktur i landets regioner för att samordna och utveckla regionens ungdomsarbete. Insatser på den fria tidens arena är en kommunal angelägenhet och regleras inte av någon lag. Vad som i övrigt berör ungdomar – skola, socialtjänst, boende, arbete etc – hanteras av redan etablerade organisationer inom respektive sektor. Denna sedan länge gällande ordning skapar en mångfald lokala lösningar som är anpassade till varje kommuns särskilda förutsättningar. I de fall som kommunerna upplever att det finns behov av mellankommunal samverkan ordnar man sådan "underifrån". Istället för att lägga resurser på regional samverkan använder regeringen och Ungdomsstyrelsen tillgängliga medel på kompetensutveckling för fältets aktörer, inte minst för att stärka professionaliteten hos fritidsledare och andra som arbetar direkt med ungdomar.

Det ovan skisserade scenariot sammanfattar de berättelser vi hört från majoriteten av de ”pilotregioner” vi besökt. Även om många av projektaktörerna själva ställer sig positiva till en plattform för samordning och utveckling av regionens ungdomsarbete, så andas deras framställning att stödet för idén är svagt och ibland obefintligt bland flertalet aktörer utanför projektet. Det går helt enkelt inte att genomföra satsningens intentioner med så svagt stöd i regionen.

Ungdomar och de som har ungdomar som arbetsfält lever, precis som andra grupper, sina liv i ett nästintill genomorganiserat samhälle. Förvisso kan en tilltagande specialisering skapa behov av samordning, men varför just för ungdomsarbetet? Och på regional nivå? Aktiviteterna inom ramen för pilotprojekten har visat på både svårigheter och viss motvilja mot att skapa en sektorsövergripande regional samordning. Inom ramen för Pilotregionsatsningen har aktörer på nationell, regional och kommunal nivå olika preferenser, uppfattningar och intressen om hur ungdomsarbetet bör organiseras, och det är inte konstigt att de ser olika på sina uppdrag. Processen kännetecknas därför, som vi beskrivit i föregående kapitel, av oklara målföreställningar. Parterna har heller inte alltid förmåga att se andra framtider än de redan existerande. Projekten kan i sig vara värdefulla och ge antydningar om hur ungdomsarbete kan samordnas regionalt, men de påverkar inte nämnvärt aktiviteter utanför projekten och ger sällan några bestående förändringar. Resultat, vad som blir kvar efter projektsatsningen, ligger med andra nära status quo.

Att Pilotregionsatsningen inte tycks lämna några större avtryck i form av regionala strukturer för ungdomsarbetet är inte bara en fråga om att få involverade aktörer att sluta upp bakom själva idén. Det är också en fråga om *hur* förändrings- och utvecklingsarbetet har bedrivits, i det här fallet som ett förändrings- och utvecklingsprojekt i syfte att med hjälp av externa medel etablera ny ordinarie struktur.

Status quo-scenariot är ofta realistiskt, då många projektsatsningar inte förmår tränga in i etablerade tanke- och handlingsmönster, vilket också gäller Pilotregionsatsningen. Men som scenario kan det ändå uppfattas som otillfredsställande. Vi kommer därför att presentera två framtidsbilder med olika inriktning och fokus på hur en regional organisering kan gestaltas.

4.3 Scenario 2: Regional samverkan på den fria tidens arena

I landets län och regioner har man organiserat särskilda tjänster och projektanställningar, där anställda verkar för att samordna och utveckla regionens ungdomsinsatser på den fria tidens arena. I många fall har uppdraget parke-rats på kommun- eller regionförbundet. På det sättet har området skolungdomars fritid (motsvarande högstadie- och gymnasieåldern, cirka 13-18 år) samma regionala struktur som exempelvis socialtjänsten, skolan, kulturen, äldreomsorgen eller arbetsmarknaden redan har i många av landets regioner. Genom dessa åtgärder har de som arbetar med ungdomars fritid fått en regional aktör och talesman som kunnat ta på sig många angelägna uppgifter:

- 1. Samordningen av kommunernas fritidsverksamheter har förbättrats, vilket gett synergieffekter och stordriftsfördelar – exempelvis har det som man är bra på i kommun x kunnat erbjudas till regionens övriga kommuner.*
- 2. Utvecklingsarbetet i kommunernas fritidsverksamheter har förbättrats. Genom att exempelvis samordna sina resurser har man kunnat göra strategiska satsningar.*
- 3. Genom att agera med en gemensam regional röst har man fått till ett bättre samarbete med andra aktörer i regionen vilka också agerar på ”den fria tidens marknad”, exempelvis skolan, polisen, länsstyrelsen, landstinget och socialtjänsten. Avståndet till dessa aktörer har minskat då de också har regional representation, ofta i samma byggnad där kommun/regionförbundet huserar.*
- 4. Genom att agera med en gemensam regional röst har man fått till ett bättre samarbete med nationella aktörer, inte minst Ungdomsstyrelsen. Då den fria tidens regionala representanter har god kännedom om kommunernas ungdomsarbete på den fria tidens arena uppfattas man som en attraktiv samarbetspartner av nationella aktörer och kan både lättare göra de ingående kommunala medlemmarnas röster hörda på den nationella arenan och dra till sig resurser i form av exempelvis projektpengar.*
- 5. Genom att agera med en gemensam regional röst har man fått till ett bättre samarbete med internationella aktörer, inte minst EU. Här finns möjligheter till samarbeten med andra regioner och tack vare regional samordning också bättre möjligheter att få EU-utvecklingsmedel.*

”Den fria tidens arena” har varit ett centralt organiseringsbegrepp som mycket av Pilotregionsatsningen har förhållit sig till. Flera av våra fokusintervjuer har

kretsat kring denna föreställning som organiserande verktyg, inte minst vad gäller ungas utanförskap. Flera har lyft fram att insatser på den fria tidens arena bygger på frivillighet, att unga är med av eget intresse och inte för att de måste, och att denna frivillighet är en annan organiserande princip för ungdomsarbete än exempelvis plikten att gå i skola eller tvånget att försörja sig med jobb på arbetsmarknaden. På den fria tidens arena tar man vara på ungdomars egen vilja och kraft att utvecklas, välja väg i livet och växa.

Att permanenta frågan om organiseringen av ungas fria tid på regional nivå har varit en tilltalande tanke hos många av de vi fört samtal med. Behovet att samverka regionalt för att stärka kommunernas arbete på den fria tidens arena har påtalats, både för att stärka kompetens och identitet hos de som arbetar med ungas fritid och för att höja kvaliteten i de förebyggande och främjande fritidsverksamheterna, särskilt i de resurssvaga småkommunerna. Genom Pilotregionsatsningen finns, åtminstone tillfällig, representation för den fria tidens arena på kommunförbundet eller motsvarande, dock inte så framträdande som mer traditionell interkommunal representation för trafik och infrastruktur, näringsliv eller det samarbete på regional nivå som över tid har utvecklats inom skola, vård och omsorg. De har alla manifesterats på regional nivå med en tämligen omfattande samordningsverksamhet; planläggning, chefsträffar, konferenser, utbildningsinitiativ vid sidan om olika specialinriktade projekt. ”Den fria tidens arena” kan storleksmässigt än så länge inte motsvaras av något av de mer dominerande fältens specialinriktade projekt.

Utifrån gjorda samtal och analyser upplever vi att mycket av det som pilotregionprojekten har arbetat med handlar om att genomföra behovskartläggningar av kvalitets- och kompetensutvecklingsinsatser inom verksamheter som arbetar mot den fria tidens arena, samt att stödja och underhålla mellankommunala erfarenhetsutbyten och nätverk som ”förebyggande- och främjandesatsningen” skapat. Det här har varit ett ovärderligt *stöd*, inte minst när det gällt att genomföra kompetensutvecklingssatsningen som riktats mot fritidsledare. Fokus har varit interkommunal samverkan mellan aktörer som arbetar mot ungdomars fria tid. Behovet av samverkan mellan kommuner kring utvecklingsfrågor, kompetensutveckling och kvalitetsarbete som rör den fria tidens arena har också upplevts som mycket stort.

Frivilligheten har inom ramen för pilotsatsningen också varit föremål för mer *systematisk organisering*, nämligen i KEKS-satsningen som inriktar sig mot öppen ungdomsverksamhet. KEKS tjänar här som ett exempel, det mest konsekventa exemplet på en mellankommunal aktör med ambition att systematiskt kompetens- och kvalitetsutveckla medlemmarnas – kommuners och stadsdelars – ungdomsverksamheter.

KEKS arbetar med fokus mot öppen ungdomsverksamhet på den fria

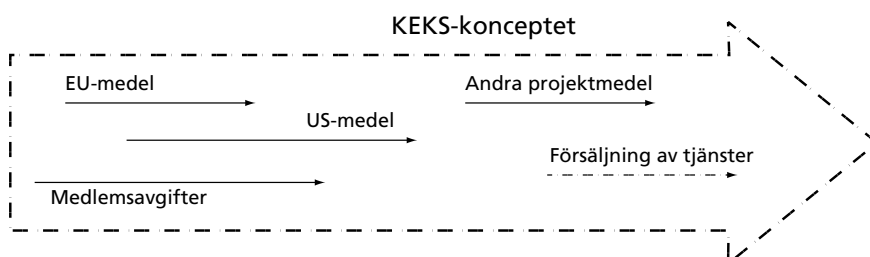
tidens arena. Målgruppen är ungdomar från 12–13 år upp till 17–18 år. Verksamhetsidén handlar om att kvalitetssäkra verksamheten, vilket görs genom kompetens- och metodutveckling för berörda parter i nätverket. Över tid har en manual tagits fram för arbetet med ungdomar på den fria tidens arena. Vägledad av den vill man fokusera uppmärksamheten på prestation och resultatet från alla de aktiviteter som utförs, inte bara beskriva vad och hur man gör aktiviteterna. Genom frågor såsom ”vad har vi uppnått med aktivitet x, y, z?” och ”vilket värde har det i förhållande till uppställda mål med verksamheten?” vill man säkerställa ett målstyrt kvalitetsarbete. KEKS-konceptet är med andra ord den manual som vägleder det konkreta arbetet. Genom att arbeta på ett systematiskt sätt och visa på fördelarna med det kan vid sidan om ökad yrkesstolthet även professionaliseringen av de som arbetar på den fria tidens arena öka – något som flera av de intervjuade beskriver som viktigt för fältets identitet.

KEKS har inte varit knutet till ett visst regionalt territorium, utan den organiserande principen har varit KEKS-konceptet och kring detta har man byggt upp ett nätverk, som man frivilligt kan ansluta sig till. De facto har KEKS en slagsida åt fritidsverksamheter i västra Sverige så visst är det möjligt att bygga upp mer tydliga ”regionala nätverk” för att därigenom skapa närhet, underlätta kontaktskapande samt att också absorbera mer tydliga regionala förutsättningar. Flera av landets kommuner är små och verksamheter på den fria tidens arena är inte lagreglerad. Man har därför av flera skäl bristande möjlighet att på egen hand bedriva utvecklingsarbete kring främjande och förebyggande ungdomsarbete. Det är möjligt, men på kort sikt kanske inte troligt, att kommunerna inom en region samlas kring ett och samma koncept för fritidsverksamheten riktad mot ungdomar – att uppfinna och enas kring ett sådant hjul tar tid. KEKS har redan utvecklat ett sådant koncept och skulle kunna bli föremål för vad vi i andra sammanhang kallar *franchising*. Franchising är ett avtalsbaserat samarbete mellan oberoende parter. Ordet franchising kommer från latinets franco som betyder frihet, rättighet eller privilegium. Franchising är mer precist en nätverksorganisation som innebär att en part, konceptägaren, upplåter rätten att driva verksamhet enligt ett visst verksamhetskoncept till en annan fristående part i utbyte mot något, exempelvis en summa pengar eller skyldigheten att tillämpa konceptet.

Givetvis är förutsättningen att det finns andra aktörer som *vill* använda sig av och bygga vidare på detta systematiska arbetssätt på den fria tidens arena. Det handlar med andra ord om att underordna sig ett visst sätt att tänka kring arbetet på den fria tidens arena; ett tankesystem. Redan idag finns flera delar av landet representerade i KEKS-nätverket, alltifrån Lund och stadsdelsförvaltningen Fosie i Malmö, över Eskilstuna och stadsdelsförvaltningen

Rinkeby-Kista i Stockholm till Ånge i Västernorrland. Möjligtvis skulle man utifrån en franchising-tanke kring de här orterna kunna bygga upp snarlika ”regionala nätverk” med utgångspunkt i KEKS-konceptet med fokus på att kvalitetssäkra arbetet på den fria tidens arena.

Verksamheten inom KEKS är projektfinansierad. Den har sin grundplåt i form av medlemsavgifter. Till det kommer sökta bidrag från olika håll såsom EU-medel och bidrag från Ungdomsstyrelsen. Ungdomsstyrelsens kan fortsättningsvis med riktade satsningar stödja det här och motsvarande regionala nätverk, förlägga projekt där samt hjälpa nätverken att ta fram ansökningar riktade mot exempelvis EU. Man kan även tänka sig att kommunen upphandlar tjänster av nätverket. Nätverken kan i sina respektive regioner utveckla interkommunalt samarbete, samordna och stärka varandra. Samarbetet med folkhögskolor och andra utbildningsanordnare kan också få ett tydligare fokus.



Figur 6. KEKS som exempel på samordning på den fria tidens arena.

4.4 Scenario 3: Regional samverkan kring unga vuxna

I landets län och regioner har man organiserat särskilda verksamheter med tjänster och projektanställningar, där anställda verkar för att samordna och utveckla en regional samverkan kring unga vuxna. I många fall har uppdraget parkerats på kommun- eller regionförbundet.

Bakgrunden är att övergången från ung till vuxen upplevts som en alltmer problematisk livsfas som behöver särskild uppmärksamhet i organiserade former. Övergångsåldern, som grovt kan uppskattas till 18-25 år, kantas av utmaningar som många gånger förvärrats under de senaste decennierna. Bristen på bostäder, särskilt i storstadsområdena, drabbar främst de som är på väg att etablera sig på bostadsmarknaden, det vill säga när unga män-

niskor skall skaffa sig sitt första egna boende. För att komma åt problemet krävs ökad samverkan kring unga vuxna av de aktörer som verkar på boendemarknaden i regionen. En alltmer kompetenskrävande arbetsmarknad gör det särskilt svårt för unga att etablera sig på arbetsmarknaden, de hänvisas ofta till projektanställningar eller att gå arbetslösa. Här krävs en samverkan kring unga vuxna i regionen mellan de aktörer som verkar på arbetsmarknaden. Det är i den här åldern som flertalet bestämmer sig för vad de vill bli yrkesmässigt, men trots att utbudet av utbildningar är stort i Sverige, så är många unga vuxna tveågsna inför utbildningsval och omotiverade att utbilda sig, vilket kan vara ett steg in i utanförskap. Missbruk av droger och alkohol etableras oftast i den åldern och leder många gånger till oöverstigligt negativa konsekvenser för både den unge vuxne, dennes närstående och samhället i stort. Också brottsliga gärningar debuterar i denna ålderskategori och kan, om inte effektiva åtgärder sätts in, leda till en etablerad kriminell livsstil med katastrofala följder för den kriminelle, närstående, offer och samhällsekonomin. Här fordras en utökad samverkan för målgruppen unga vuxna kring utbildning, förebyggande missbruk och kriminalitet. Kort sagt visar exemplen att åldern 18-25 år är en särskilt problematisk livsperiod för många "unga vuxna" som landets regioner behöver agera samfällt kring.

Tidigare hanterades dessa problem huvudsakligen sektoriellt, så att länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen hanterade arbetsfrågorna där unga vuxna utgjorde en undergrupp, Bostadsförmedlingarna hanterade bostadsfrågorna och där unga vuxna utgjorde en underkategori, socialtjänst och sjukvård hanterade missbruksproblem, där unga vuxna var en del av klientstocken, etc. Samordningsbehovet, som emellanåt blivit påtagligt i landets olika regioner, har lösts med samverkansprojekt som parkerats antingen under en huvudman eller som ett fristående projekt, vars resultat och landvinningar sällan eller aldrig kan etableras i ordinarie verksamhet. Nu har man i regionerna kommit överens om att betrakta utmaningarna för unga vuxna som en regionalgemensam fråga och samordna insatserna för dessa i kommun/regionförbundet. Därför har man avsatt medel för ett antal anställningar som skall fokusera på unga vuxnas situation och fungera som nav i samverkanskonstellationer kring aktuella frågor som rör unga vuxna i regionen.

Målgruppen "unga vuxna" har i många fall varit en förbisedd grupp, trots att övergångsperioden från ung till vuxen uppmärksammas starkt i media och i den politiska debatten. Även om vissa av unga vuxnas problem och utmaningar är generella, så finns också tydliga lokala och regionala skillnader. I storstadsområdena och universitetsorterna är bostadsbristen för unga särskilt påtaglig. I Norrland och annan glesbygd är stor utflyttning och

mycket begränsad inflyttning av unga ett stort bekymmer. I vissa regioner slår en drog igenom bland unga vuxna som en farsot, medan samma drog är okänd i en annan region. Exemplet kan mångfaldigas på att unga vuxnas mönster har en tydlig regional prägel.

Med detta scenario har man bättre kunnat omsätta den nationella ungdomspolitiken i praktisk handling, men ändå med hänsyn till regionala och lokala särdrag. Ett exempel är satsningen ”Ung och Trygg” som är ett samarbete mellan bland annat Göteborg, Mölndal, Åklagarmyndigheten, Polisen och bostadsföretaget Framtiden. Samarbetet syftar till att förebygga att unga hamnar i kriminalitet och utanförskap i det sammanhängande Göteborg-Mölndalområdet. Bakgrunden är de uppmärksammade striderna mellan kriminella gäng som företrädesvis har sina tillhåll i förorterna runt Göteborg. Bostadsföretaget Framtiden har stått för den övergripande samordningen. Ett annat exempel finns i Kalmar län, där en regional ungdomspolitik nu etablerats i regionförbundets regi som åtminstone delvis berör unga vuxna. Där bedrivs ett brett och lokalt anpassat arbete som exempelvis samordnar och utvecklar ungas delaktighet och inflytande i regionen, man gör lokala ungdomspolitiska uppföljningar som belyser ungas situation i länet och som används som underlag till det regionala utvecklingsprogrammet. Det övergripande syftet med ungdomspolitiken är att unga skall vara en resurs för tillväxten i länet, inte bara en fråga om att förebygga problem med enskilda ungdomsgrupper på deras fria tid.

Vi lever i ett genomorganiserat samhälle, fastslogs inledningsvis i det här kapitlet. Att förverkliga en regional samverkan kring unga vuxna innebär sektorsövergripande samverkan som kommer att involvera flera olika organisationer. På nationell nivå har vi bland annat regering, departement, statliga verk och Sveriges kommuner och landsting, på regional nivå har vi olika former av mellankommunala organ, statliga verk på regional nivå, landsting, på kommunal nivå enskilda kommuner i regionen. Det är en månghövdad skara som verkar i ett institutionellt sammanhang. Ingen part har fullständig information om vare sig frågan som sådan eller hur andra förstår frågan. Det gör att frågan inte blir endimensionell. Intressena kring vad en regional ungdomspolitik är och bör vara är således många. Frågan har olika betydelsebottnar, både samfälliga och motstridiga intressen. Det innebär säkert att förverkligandet kommer att förändras över tid. Det finns framför allt ingen aktör som med ett kraftfullt mandat kan driva frågan. Desto viktigare är det att skapa en idé som fungerar som organiserande princip.

Nedan hämtar vi ett citat från en rapport, som förvisso inte handlar om regionala strukturer utan om hälsokonsekvensbedömningar, men som beskriver ungdomspolitiken, och som vi tar som utgångspunkt i vårt tredje scenario:

”Ungdomspolitikerna grundar sig på samhällets strukturer, ungas levnadsvillkor och de vanor som unga har eller berörs av när de går från tonårslivet till vuxenlivet. Den ska också bygga på en hög grad av målgruppens inflytande. De personer som är mellan 13 och 25 år räknas som målgrupp för regeringens politik. Det är den tid i livet när barn och ungdomar utvecklas till vuxna med allt vad det innebär av utbildning, personlig utveckling, arbete, eget boende och skaffar sig vuxenlivets levnadsvanor på gott och ont. Begreppsmässigt definieras unga både som ungdomar och unga vuxna – det senare är ett begrepp som kommit att beteckna dem som är över 20 år. Ung vuxen som företeelse speglar sannolikt att det vi kallar ungdomstid blivit en allt längre tidsperiod för de nya generationer som växer upp i samhället. Etableringsåldern, det vill säga den ålder när majoriteten av en årskull är etablerad på arbetsmarknaden, är idag 29 år för kvinnor och 27 år för män. För cirka 20 år sedan låg den på 22 respektive 21 år.” (Ungdomsstyrelsen 2006:7, sid 4)

Citatet tar vi som utgångspunkt för att här tala om scenariot med en tydlig regional ungdomspolitik. Om scenario 2 ovan om att utveckla strukturer för den fria tidens arena har sitt åldersmässiga fokus på 13–18 år, kan det här beskrivna scenariot snarare handla om åldersspannet 18–25 år, det vill säga övergången och livet som ”ung vuxen”. Fokus förskjuts också från att enbart stärka samarbetet mellan sektorer som arbetar mot den fria tidens arena, det vill säga framför allt kommunal fritids- och kulturverksamhet, till att även arbeta visavi andra sektorer. Politiken visavi unga vuxna är ett sektorsövergripande politikområde. Förutom fritids- och kulturpolitiken riktar sig social- och utbildningspolitik liksom bostads-, arbetsmarknads- och näringspolitik alldeles uppenbarligen till unga vuxna.

För den stora merparten av ungdomar innebär övergången till vuxenlivet en etableringsfas, det vill säga karriären i arbetslivet inleds med eller utan eftergymnasiala studier, man söker eget boende och på lite sikt är det dags att tänka på egen familjebildning. Många har lyft fram etablering på arbetsmarknaden som särskilt betydelsefullt, då det till stora delar anger förutsättningarna för att lyckas med boende och familjebildning. Att sakna arbete kan, ha det visat sig, ha en rad negativa konsekvenser. Alldeles uppenbart är att arbete är en inkomstkälla men arbete ger också en social förankring. Dessutom ger arbete tillgång till samhällsliga trygghetssystem som arbetslöshetsersättning och sjukpenning. Studier har vidare visat att en svag förankring på arbetsmarknaden i unga år även har konsekvenser högre upp i medelåldern. Arbetets betydelse för individens välfärd blir härmed central och är viktig för att undvika marginalisering och socialt utanförskap. De här iakttagelserna är illavarslande mot bakgrund av att ungdomsarbetslösheten, som traditionellt sett ligger på en högre nivå än ”vuxenarbetslösheten”, sedan 90-talskrisen har etablerat sig på en betydligt högre nivå och innevarande recession lär inte mildra redan

alarmerande siffror. Vissa debattörer har sneglat på Danmark och hävdade att ett snarlikt regelverk för arbetsgivare som sysselsätter ungdomar också bör införas i Sverige. Andra har i samhällsdebatten efterlyst så kallade lågröskeljobb för att därigenom underlätta för ungdomar (Wetterberg, 2008) och för att mildra ungdomsarbetslösheten. Även sommarjobb har minskat. År 1975 hade cirka 60 procent av högstadieläverna sommarjobb. I början av 2000-talet var motsvarande siffror 20 procent (Söderlind och Engwall, 2008). Också bland gymnasister har det skett en minskning, om än inte lika stor. Svårigheter att få arbete har bland annat bidragit till att skolan fått ansvar för barnens kunskap om arbetslivet, och inom skolans försorg har elever sedan 70-talet fått pry- och praoplatser. Elever får annars idag arbetslivserfarenhet genom att ta hand om skolan, dess lokaler och skolgård genom särskilda städ- och fixardagar. Genom arbete får ungdomar i ett annat sammanhang möjlighet att ta ansvar, skapa relationer till andra vuxna, få självförtroende, känna sig behövda och också lära sig arbetsdisciplin utan läxans försorg.

Pilotregionsatsningen har medfört att ungdomsfrågan har stärkts inom ett flertal mellankommunala samverkansorgan. Men satsningen har genomförts av verksamma inom den fria tidens arena för verksamheterna på den fria tidens arena. Scenariot om en regional politik för unga vuxna handlar om ett skifte från den fria tidens arena, där kommunerna har ett mer eller mindre välutvecklat arbete, till ett tydligare fokus kring övergången till vuxenlivet där behoven är stora men de regionala satsningarna är svaga. Utmaningen är att förankra samverkan mellan berörda parter, så att de sektoriella ”stuprören” kompletteras med en ”hängränna” kring unga vuxna på mellankommunal nivå.

4.5 Scenario 4: En mångfald av lösningar

Förutsättningarna för att bedriva samordning och utveckling av ungdomspolitik på regional nivå varierar stort. Eftersom regionala strukturer inom detta område byggs underifrån och förutsätter bred konsensus från de ingående kommunerna, har det regionala ungdomsarbetet organiserats olika i landet.

I en del län har man ingen fast organiserad regional samverkan, vare sig för ungdomars fria tid eller ungas vuxnas integration i vuxensamhället (motsvarande scenario 1). Förklaringarna till detta varierar. I en del fall har man inte arbetat upp en regional samsyn på ungdomsfrågor och här kan med tiden en regional samverkan uppkomma. I andra fall ser man helt enkelt inget behov av en mer omfattande regional samverkan, utan i stället värnar man hårt om det kommunala självstyret och samverkar med omgivande kommuner i den mån man upplever sig ha behov av det, antingen på den fria tidens arena eller när det gäller unga vuxnas integration i vuxensamhället. Å ena sidan har det inneburit att man inte dragit på sig vare sig ökade kostnader för kommun- eller regionförbundet eller bundit upp sig för att bedriva ett visst ungdomsarbete. Å andra sidan har man inte vunnit några samordningsvinster i regionen eller gentemot nationella och internationella aktörer.

I andra län har man fokuserat på att utveckla en regional samverkan kring antingen insatser för skolungdomar på den fria tidens arena (motsvarande scenario 2) eller samverkan kring insatser för att integrera unga vuxna i vuxensamhället (motsvarande scenario 3). Här har man utvecklat ett batteri av både förebyggande och främjande insatser. Arbetet har samordnats via kommun- eller regionförbundet, där det numer finns både tillsvidareanställd och projektanställd personal vars uppgift det är att utveckla och samordna insatserna. Satsningen har varit mer omfattande och dyrbar än för de som inte utvecklat regional samverkan, men har varit regionalt kraftfull och man har väl utvecklade nationella och internationella kontakter inom det område man satsat på.

I några län har man utvecklat en fullskalig regional ungdomspolitik med omfattande program för såväl skolungdomars uppväxtvillkor som för unga vuxnas integration in i vuxensamhället. Båda programmen förutsätter bred samverkan mellan olika huvudmän och organisationer. Genomförandet av dessa program förutsätter en regional organisation av ungdomsarbetet. Verksamheten har i allmänhet parkerats på kommun- eller regionförbundet, vilket upplevts som den naturliga plattformen för regionala insatser. Satsningen har kostat en hel del resurser, men i gengäld har dessa län gjort sig kända för att ha en väl utvecklad ungdomspolitik med allt vad det inneburit både för

ungdomars fritid och för unga vuxna, men också för regionens relationer till såväl nationella som internationella aktörer på ungdomsarenan.

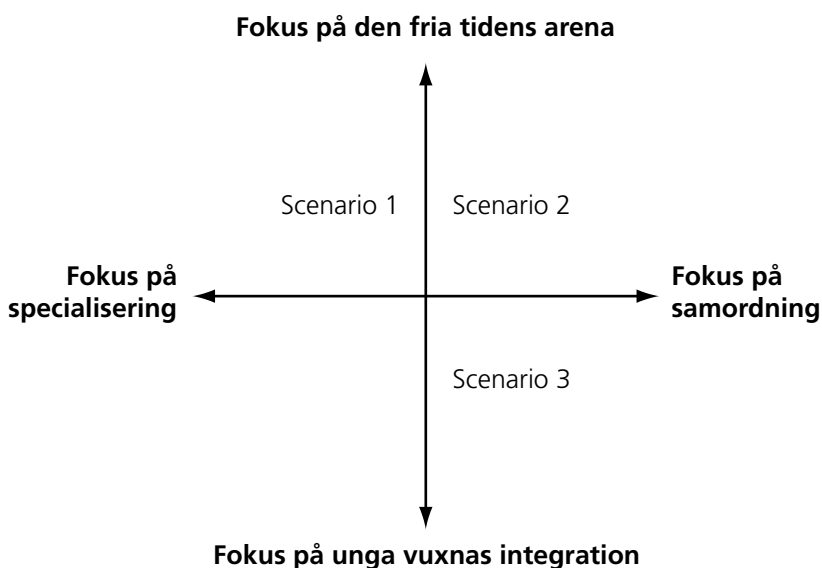
Slutligen har det uppstått fler geografiskt obundna nätverk på idémässig grund. Den geografiska närhet, som är en av klusterteoriens grundvalar, betraktas inte av dessa aktörer som den mest avgörande faktorn när det gäller att välja samarbetspartners. Inte minst utvecklingen av informationstekniken har underlättat samarbete med andra aktörer i samma fält som delar idé- och värdegrund men kanske inte geografi. KEKS har fått konkurrens av andra konstellationer av aktörer som skapat egna koncept för hur ungdomsarbetet på den fria tidens arena bör bedrivas. Dessutom har motsvarande nätverk uppstått där man utifrån väl utvecklade koncept samverkar om lösningar som syftar till att på olika sätt stödja övergången från ung vuxen till fullvuxen. Dessa nätverk drivs med hjälp av en blandning av medlemsavgifter, projektmedel och fasta bidrag från Ungdomsstyrelsen. Samarbetets styrka är just det gemensamma konceptet, att man har någorlunda samma grundsyn på problemet och samma lösning. Här krävs vare sig övertalning eller tvångsmedel för att samverka, medlemskapet är helt frivilligt och obundet. Insatserna kan också utvärderas och utvecklas utifrån konceptet, vilket över tid förstärker sammanhållningen i nätverket. Det som är nätverkens styrkor är också dess svagheter. Frivilligheten gör att de kringliggande kommunalstadsdelarna inte ingår i nätverket, vilket påtagligt försvårar samverkan. Är man exempelvis ensam i regionen om att ingå i nätverket kan isoleringsfaktorn bli betydande.

I det ovan beskrivna mångfaldsscenarioet agerar man olika i olika delar av landet beroende på de förutsättningar som föreligger. En sådan mångfald är, med tanke på den hittillsvarande utvecklingen, realistisk. Att någon av de tre tidigare beskrivna scenarierna helt kommer att dominera förutsätter ju en likriktad utveckling i hela landet. Konsekvenserna av detta är att vi får leva med en fortsatt splittring och ojämn utveckling i landet.

Det lär knappast vara något större problem för landets olika regioner eller de i regionen ingående kommunerna, då man utvecklar den slags ungdomsarbete man vill eller tycker sig ha förutsättningar för, förutsatt att det finns en rimlig konsensus i regionen för vald modell. Men för Ungdomsstyrelsens del innebär en sådan ökad mångfald av lösningar fortsatta ansträngningar för att få överblick, värdera de olika lösningarna, fördela utvecklingsstöd och genomföra den nationella ungdomspolitiken. Det är naturligt att en nationell myndighet gärna ser en likartad utveckling i landet, men om styr- och kontrollmöjligheterna är små får man nöja sig med att inspirera lokala och regionala aktörer till att "lära av varandra" och på den grunden utveckla mer likartade strukturer.

4.6 Regionidéns framtid – en sammanfattning

I utredningen ovan presenterades fyra scenarier. I huvudsak byggdes dessa upp utifrån två dimensioner, fokus på specialisering respektive samordning av ungdomsarbetet samt fokus på den fria tidens arena respektive unga vuxnas integration i vuxenlivet. Med en figur kan scenarierna sammanfattas så här:



Figur 7. Scenarierna i sammandrag.

Scenario 1 handlade om att man i en tänkt framtid fortsatt det enträgna arbetet med att kompetensutveckla ungdomsarbetet på den fria tidens arena och att samordningsfrågan överlätits till lokala krafter utifrån deras behov av samordning. *Scenario 2* handlade om att man satsat rejält på att regionalt samordna kommunernas fritidsverksamheter och etablerat frågan på ett regionalt forum, exempelvis regionförbund. *Scenario 3* innebär att fokus skiftat från tonåringars fritid till unga vuxnas integration i vuxenlivet och att andra aktörer nu samordnar sig regionalt – bostadsorganisationer, arbetsförmedlingar, högskolor etc. *Scenario 4* har inte placerats i figuren, det öppnar för att låta olika initiativ få stöd beroende på vilka behov som upplevs störst i landets regioner. Det betyder att man skulle kunna kombinera scenario 2 och 3, det vill säga fånga upp hela ungdomspopulationen.

Det finns goda skäl att överväga samtliga scenarier inför fortsatta sats-

ningar – alla har som framgått i texten sina poänger, men också svårigheter. Scenarierna kan bilda grund för mer konkreta handlingsplaner, där man även väger in faktiska möjligheter och begränsningar i den enskilda regionen.

5. Slutord om systemeffektivitet, legitimitet och lärande

Vi har i rapporten diskuterat satsningen på pilotregioner. På ett plan är denna övergripande satsning på samma sätt som pilotregioner ett försök, ett sätt att pröva och utifrån gjorda erfarenheter lära sig något om vad man vill. Att se satsningen på pilotregioner som en organisatorisk lärprocess handlar med andra ord om att uppmärksamma olika aspekter av hur ungdomspolitik övergripande organiseras mellan nationell, regional (mellankommunal) och kommunal nivå, hur verksamheter riktade mot ungdomar specialiseras och samordnas samt omsätta och modifiera lyckade projekterfarenheter i vidare organisatoriska sammanhang när formell projekttid löpt ut. Det handlar både om att förbättra existerande rutiner och arbetsformer och om att ifrågasätta antaganden som vägleder vissa sätt att organisera. I detta avseende kan det vara klokt att också tala om begreppet avläring. Kunskap växer över tid och samtidigt blir den också omodern när verkligheten förändras. Insikt handlar om att lära sig ny kunskap men även uppmärksamma att man riskerar att sitta fast med föreställningar som bör ifrågasättas. Att kassera och lära av är lika viktigt som att lägga till ny kunskap.

Ungdomsstyrelsen som statlig myndighet ska tillsammans med kommunala förvaltningar i berörda pilotregioner försöka att med projektmedel skapa en regional struktur för ungdomsfrågor. Förändringar, stora eller små, sker inte i ett vakuum. Aktörer är inbäddade i ett vidare sammanhang av idéer, strukturer och regler. Vi tror att förklaringen till de utmaningar som satsningen med pilotregioner ställts inför, till stor del ligger i själva karaktären av de verksamheter som organiseras för unga, de principer utifrån vilka organisationerna är uppbyggda och den speciella miljö i vilken organisationerna verkar. De primära organisationerna i den här rapporten är Ungdomsstyrelsen på nationell nivå, kommun-, kommunal- och regionalförbund på regional

nivå samt de kommunala förvaltningarna. I pilotregionerna möts således parter med vad som förefaller vara olika verksamhetslogik och förutsättningar. Ungdomsstyrelsen å ena sidan, vilken är en av de myndigheter som med Rothsteins och Vahlne Westerhälls ord (2005:19) ”har mer karaktären av ideologiska lobbyorganisationer än genomförare av åtgärdsprogram som beslutas av riksdag och regering”, och vars ” möjligheter att genomföra sina uppgifter med ekonomiska eller rättsliga styrmedel är begränsade”, möter i Pilotregionsatsningen å andra sidan företrädare för kommunala fritids- och kulturförvaltningar med tydligt uppdrag att bedriva verksamhet inom sin kommun inom sina respektive sektorer och utan tydligt kommunalt mandat att skapa nya regionala strukturer. Däremellan finns mellankommunala organ med olika starka mandat från sina medlemmar att agera i föreslagen riktning. Medvetenheten om de olika delarnas logik ger bättre förutsättningar för att skapa en god systemeffektivitet. Föreliggande studie har uppmärksammat vikten av att ha ett tydligt mandat vid förändringsarbete. Utan ett tydligt mandat riskerar satsningen att rinna ut i sanden.

Pilotregionsatsningen kan utifrån ett organisationsperspektiv beskrivas som ett sätt att kombinera tre populära organiseringsföreteelser – projekt, region och samverkan. Alla tre har diskuterats i rapporten. Anslutning till trender har sina för- och nackdelar. En fördel är att de drivande aktörerna ramar in det man satsar på med termer som har högt legitimitetsvärde i det omgivande samhället. En motsvarande nackdel kan vara att man låter legitimiteten bli viktigare än effektiviteten. Satsningen bör alltså värderas mot någon övergripande vision eller mål i ungdomspolitiken. Generellt kan man då fråga sig vilken prioritet samordning på regionnivå bör ha i relation till annat som i förlängningen syftar till att ge goda förutsättningar för unga människor. Vilka är de strategiskt viktiga områdena att satsa på? Här kan vi se att etablerade föreställningar kring projekt – att kraftsamla under tidsbegränsad period – kan motverka ett långsiktigt lärande. Det kan finnas anledning att lyfta blicken och se på vilket sätt nuvarande satsnings projekt hänger ihop med tidigare satsningar samt på vilket sätt nya satsningar, för de kommer säkert, kan kroka in i föreliggande satsning. Härmed betonas processen snarare än enskilda projektsatsningar.

I utredningsarbetet har det blivit allt tydligare att ungdomsbegreppet klumpar samman två kategorier unga med starkt åtskilda förutsättningar och behov av insatser från staten, kommuner och kanske mellankommunala organ. Å ena sidan har vi de som traditionellt räknas som ungdomar med tonåringar som kärngrupp – i allmänhet hemmaboende, i skolåldern och för vilka samhället byggt upp en fritidssektor med både förebyggande och främjande ambitioner. Å andra sidan har vi en grupp som alltmer börjat betraktas

som ungdomar, men som inordnats under ett övergångsåldersbegrepp – ’unga vuxna’. Åldersbestämningen är här vagare, men kärngruppen kan sägas vara de i åldern 18–25 år. De har lämnat pliktskolan (om vi till den räknar gymnasiet) och är i färd med att etablera sig som vuxna med egen bostad, arbete eller högre studier, kanske på väg att bilda familj. Vuxenetableringen har visat sig bli en alltmer problematisk process för många unga vuxna med bland annat brist på lämpliga arbeten och bostäder.

Även om vissa utmaningar är likartade för de båda grupperna – att förebygga drogmissbruk och kriminalitet är ett par av de mest debatterade – så skiljer sig alltså livsutmaningarna markant åt för dessa ungdomsgrupper. För båda grupperna behöver samhällsinsatser göras, men vilka och i vilken mån är en fråga om strategiska prioriteringar. Mellankommunal samordning av ungdomsarbete bör ses i ett sådant bredare perspektiv. Det är då inte säkert att ett bra svar är regional samordning för någon av ungdomsgrupperna – kanske bör fortsatta medel användas på det som Ungdomsstyrelsen hittills satsat mest på, fördjupad specialisering för de som arbetar med tonåringar på deras fria tid. Men *om* det anses viktigt att samordna ungdomsarbetet på regional nivå, återstår frågan för vilken åldersgrupp sådan samordning bör prioriteras. De scenarier som beskrivits och diskuterats ovan kan förhoppningsvis ge en del utgångspunkter i en sådan diskussion. Den satsning på pilotregioner som här studerats har inte gett så många konkreta avtryck i de studerade regionerna, men som lärprocess har satsningen gett rika uppslag för det fortsatta arbetet med att utveckla ungdomsarbetet.

Referenser

- Argyris, C. & Schön, D., (1978), *Organizational Learning: A theory of action perspective*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Asplund, J., (1980), *Socialpsykologiska studier*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Burke, K., (1945), *A Grammar of Motives*. New York: Prentice Hall.
- Christensen, S. & Kreiner, K., (1997), *Projektledning – Att leda och lära i en ofullständig värld*. Bjärred: Academia Adacta.
- Danermark, B. & Kulberg, C., (2006), *Samverkan. Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Forsell, A. och Ivarsson Westerberg, A., (2007), *Organisation från grunden*. Malmö: Liber
- Hamilton, C., (2005), *Det infantila samhället. Barndomens slut*. Stockholm: Prisma.
- Huxham, C. & Vangen, S., (2005), *Managing to Collaborate. The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.
- Jensen, C., (2007), *Storstadssatsningens implementering. Vad gör storstadssatsningen med kommunen och vad gör kommunen med storstadssatsningen?* Göteborgs Stad, Stadskansliet.
- Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M., (2007), *Projektledning i offentlig miljö*. Malmö: Liber förlag.
- Jensen C. och Kuosmanen, J., (2008), *Streta emot eller sträva tillsammans? Om samverkan, brukarmedverkan och komplexitet i Miltonprojekten i Västra Götalands län*. FoU i Väst, Rapport 5:2008.
- Johansson, S., Löfström, M. & Ohlsson, Ö., (2000), *Projekt som förändringsstrategi – en analys av utvecklingsprojekt inom socialtjänsten*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lundin, R. A. & Söderholm, A. (1995), "A theory of the temporary organization", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 11 (4), sid. 437-455.
- Meeuwisse, A., (1996), Projektets dolda funktioner. I Sahlin (red.) *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.
- Mintzberg, H., (1983), *Structures in Five*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

- Morris, P. & Hough, G., (1987), *The Anatomy of Major Projects. A Study of the Reality of Project Management*. Chichester: Wiley.
- Packendorff, J., (1993), Projektorganisation och projektorganisering. Projekt som plan och temporär organisation. *Handelshögskolan i Umeå*, FE-Publikation 1993:145.
- Pinto, J. K. & Prescott, J. E. (1988), Variations in Critical Success Factors over the Stages in the Project Life Cycle. *Journal of Management*, Vol. 14, No. 1, pp. 5-18.
- Prop. 2004/05:2, *Makt att bestämma – rätt till välfärd*. Stockholm: Fritzes.
- Rothstein, B. och Vahlne Westerhäll, L., (2005) Introduktion. I Rothstein och Vahlne Westerhäll (red.), *Bortom den starka statens politik*. SNS Förlag.
- Sahlin, I., (1996), *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin-Andersson, K. & Söderholm, A., (2002), The Scandinavian School of Project Studies. I Sahlin-Andersson & Söderholm (eds.), *Beyond Project Management. New Perspective on the Temporary-Permanent Dilemma*. Malmö: Liber, 11-24.
- Statskontoret (2005:3), *Sektorisering inom offentlig förvaltning*.
- Socialstyrelsen (2006), *Social rapport 2006*.
- SOU 1995:142, *Att röja hinder för samverkan, egenmakt och arbetslinje*. Delbetänkande från Storstadskommittén. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:175, *Styrning och samverkan*. Betänkande från delegationen för samverkan mellan offentlig och privat hälso- och sjukvård. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:114, *Samverkan. Om gemensamma nämnder för vård och omsorgsområdet, m.m.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:55, *Barn och ungdomars välfärd*. Delbetänkande från Kommittén Valfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:79, *Valfärdsbokslut för 1990-talet*. Slutbetänkande från Kommittén Valfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2003:123, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Delbetänkande i Ansvarskommittén. Stockholm: Fritzes.
- Söderlind I. och Engwall, K., (2008), ”Barnen är framtiden”. Barn i framtidsdiskussion och framtidsstudier”, *Fjorton perspektiv på framtiden*, Susanne Alm och Joakim Palme (red.), Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Ungdomsstyrelsen 2006:7, *Att utveckla metoder för hälsokonsekvensbedömningar*.
- Wetterberg, G., (2008), *Efter fyrtiotalisterna*. Höganäs: Kommunlitteratur.

Regional struktur för ungdomsarbete

Övergripande frågeställning

Hur bygger man väl fungerande regionala strukturer som kan fungera som en länk mellan lokalt arbete på kommunal nivå och centrala insatser från Ungdomsstyrelsen?

Nu- och dåtid:

- Berätta kort om vilka ni är och på vilket sätt ni är involverade i ungdomsarbetet.
- Berätta kort om hur ni använt projektmedlen för att bygga regionala strukturer för ungdomsarbete?
- Vilka andra aktörer deltar i regionbyggande aktiviteter? Vilka har varit mest drivande? Vilka saknar ni (som borde varit med)?
- Vad är det i regionen som har drivit arbetet med att utveckla regionala strukturer? Hur viktig är frågan i relation till andra politikområden?
- Finns det särskilda betingelser i regionen som bör beaktas när det gäller skapande av regionala strukturer för ungdomsarbetet?
- Vad gör man annars i regionen för att förverkliga ”ungdomspolitik”? Vilka medel och resurser avsätts för byggandet (vid sidan av Ungdomsstyrelsens projektmedel)?
- Vilka erfarenheter och slutsatser har hittills dragits i byggandet av regionala strukturer för ungdomsarbetet?
- Rita en dagsaktuell karta över hur det regionala ungdomsarbetet är organiserat.

Framtid:

- Hur ser er vision ut om det framtida ungdomsarbetet?
- Om ni når er vision, hur ser strukturerna för ungdomsarbetet då ut?
- Vilka är de kritiska framgångsfaktorerna för att nå visionen?
- Vad skall ni göra för att nå framgångskriterierna? Vilka planer finns framåt i regionen när det gäller skapande av regionala strukturer för ungdomsarbetet?
- Kort sagt undrar vi – vad har gjorts, vad görs och vad planeras att göras för att bygga upp regionala strukturer för ungdomsarbete?
- Om regeringen och Ungdomsstyrelsen beviljar nya medel för att stödja och främja ungdomsarbete – vad skulle ni vilja satsa på då?

I Sverige är verksamheter som riktar sig till ungdomar på deras fritid inte lagreglerade och därför varje kommuns angelägenhet. Centralt finns en myndighet i Stockholm, Ungdomsstyrelsen, som skall omsätta den nationella ungdomspolitiken i praktisk handling. Samverkan på nivåer mellan myndigheten och kommunerna är dåligt utvecklade. Den platta organiseringen gör det besvärligt för den centrala myndigheten att hålla kontakt med ungdomsverksamheter i landets alla kommuner. För kommunerna skulle en mellankommunal samverkan kring ungdomar exempelvis kunna innebära att tillgängliga resurser utnyttjas mer effektivt och att mer kan satsas på att utveckla verksamheterna. I den här rapporten analyseras ett försök att etablera regional samverkan för verksamheter inriktade mot ungdomars fritid, det så kallade Pilotregionprojektet.

Att bygga upp starka regionala strukturer är en aktuell politisk fråga inom en rad politikområden i både Sverige, Europa och övriga världen. Den här rapporten kan därför ses som ett mikroexempel på denna trend – hur etablera också ungdomspolitiken som regional angelägenhet? I bokens avslutande del redogörs för några scenarier som beskriver hur ungdomspolitiken kan organiseras regionalt. Dessa scenarier bygger på bokens första del där Pilotregionprojektet utvärderas, en satsning som Ungdomsstyrelsen gjorde i samverkan med åtta ”pilotregioner” från Norrbotten till Skåne under perioden 2007-2009. Föreliggande studie har gjorts med medel från Ungdomsstyrelsen.

Björn Trägårdh är docent i företagsekonomi och verksam som lektor vid Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Christian Jensen är ekonomie doktor i företagsekonomi och verksam som lektor vid Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.



Fouväst GR

FORSKNING OCH UTVECKLING INOM VÄLFÄRDSOMRÅDET

Besök Gårdavägen 2 • Post Box 5073, 402 22 Göteborg • Tel 031-335 50 00

Fax 031-335 51 17 • e-post fou@grkom.se • www.grkom.se/fouivast